

Criterios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras (EA-GIZC)

INFORME III

Versión Reducida



Consejería de
Medio Ambiente



Universidad de
Cádiz



egmasa

Empresa de Gestión Medioambiental
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE



Planificación y Gestión Integrada
de Áreas Litorales

0. NOTAS PARA LA VERSIÓN REDUCIDA

La Universidad de Cádiz (Grupo de Investigación *Planificación y gestión de Áreas Litorales*), y la Empresa de Gestión Medioambiental de la Consejería de Medio Ambiente han firmado un convenio de colaboración para la redacción de los *Criterios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras (EA-GIZC)*.

Hasta la fecha se han elaborado tres Informes, cuyos contenidos se esbozan a continuación:

Informe I: Plan y Equipo de Trabajo, Enfoque metodológico y Fichas resumen de las Estrategias o Documentos de esta naturaleza que, sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras, existen en diferentes países del mundo y organismos internacionales.

Informe II: Consta de cuatro partes o capítulos bien diferenciados, a los que se añade un listado de acrónimos, la bibliografía citada, así como un anexo (que contiene a su vez un glosario asociado a la GIZC, varios organigramas, etc.).

- La primera parte presenta algunos aspectos conceptuales sobre la GIZC y ofrece algunas orientaciones sobre la Estrategia más apropiada para Andalucía.
- La segunda aborda los distintos contextos que deben tenerse en cuenta en la estrategia (institucional, ambiental, social, económico), y propone un esquema de trabajo detallado.
- El tercer capítulo constituye un diagnóstico sintético del litoral andaluz (recursos y procesos naturales, usos y actividades económicas). Lo anterior concluye en una “traducción transversal” socioambiental y socioeconómica, a lo que se añaden observaciones sobre los hipotéticos escenarios tendenciales.
- El cuarto capítulo desarrolla un original análisis de la perspectiva administrativa e institucional de la gestión de las Zonas Costeras de Andalucía. Para ello se utiliza el denominado “decálogo” de la gestión de las Zonas Costeras. La síntesis de los diez apartados anteriores se remata con la elaboración de un diagnóstico estratégico que interpreta las razones subyacentes del actual modelo de gestión de la Junta de Andalucía.

INFORME III: Es el que tiene el lector en sus manos y constituye la versión reducida del documento anterior. En ella se incluyen los capítulos 1, 2 y 4 ya reseñados. Parece recomendable, por la naturaleza del trabajo y por la novedad de su contenido, incluir el denominado “Decálogo” de la gestión de las Zonas Costeras de Andalucía, verdadero diagnóstico institucional. No obstante lo anterior, y para un mejor encuadre del trabajo, se reproduce el Índice completo del Informe II. En dicho índice se subrayan los apartados incluidos en esta versión reducida.

ÍNDICE

1. PARTIENDO DE UNA BASE COMÚN

- 1.1. Para entendernos: léxico y conceptos más utilizados**
- 1.2. Gesti3n integrada de Zonas Costeras: Antecedentes de una disciplina novedosa**
- 1.3. Aspectos conceptuales y metodol3gicos de inter3s para la EA-GIZC**
- 1.4. Objeto y objetivo. Manifestaciones y razones**
- 1.5. Necesidad, beneficios y urgencia de una gesti3n integrada para las Zonas Costeras**
- 1.6. Acerca de una estrategia andaluza de GIZC que asuma tambi3n el 3mbito costero-marino**

2. ESQUEMA DE TRABAJO QUE TAMBI3N TIENE EN CUENTA LOS CONTEXTOS: FUENTES DE INSPIRACI3N

2.1. Contexto andaluz

- 2.1.1. Contexto institucional: legitimidad, responsabilidad y nueva pol3tica p3blica*
- 2.1.2. Contexto ambiental: apunte hist3rico*
- 2.1.3. Contexto social y econ3mico que no justifica cualquier opci3n de desarrollo*

2.2. Contexto externo

- 2.2.1. La GIZC en la agenda institucional europea*
- 2.2.2. Experiencia internacional y propia sobre estrategias para la GIZC*
- 2.2.3. Contexto general de la gesti3n de Zonas Costeras en la AGE*

2.3. Esquema de trabajo propuesto

3. PERSPECTIVA MULTIDIMENSIONAL DEL LITORAL DE ANDALUCÍA: LA VISI3N DEL “OBJETO”

3.1. 3mbito geogr3fico de la GIZC: propuesta para la Estrategia Andaluza

3.2. Otras dimensiones de las Zonas Costeras para su gobernanza

3.2.1. Recursos y procesos naturales en el litoral andaluz

- Clima
- Geolog3a y Paisaje
- Hidrolog3a
- Oceanograf3a
- Procesos naturales
- Biodiversidad

3.2.2. Con respecto a usos y actividades econ3micas

- Urbanizaci3n y asentamientos humanos
- Infraestructuras, instalaciones y equipamientos
- Recursos ligados al medio marino
- Agricultura litoral
- Industria costera
- Navegaci3n y transporte mar3timo
- Turismo
- Recursos culturales

3.3. “Traducci3n” transversal de los problemas. Importancia del litoral

3.3.1. Traducci3n socio-ambiental del litoral andaluz

- Homogeneizaci3n del paisaje
- Alteraci3n de los procesos naturales
- Contaminaci3n de las aguas litorales
- P3rdida de la calidad y cantidad de los recursos h3dricos
- Agotamiento de los recursos vivos marinos
- Degradaci3n de h3bitats naturales y p3rdida de la biodiversidad

3.3.2. Traducci3n socio-econ3mica del litoral andaluz

- P3rdida de posibilidad futura de desarrollo econ3mico
- P3rdida de patrimonio p3blico: natural y cultural
- Transferencia de costes entre actividades y usuarios

3.4. Escenarios tendenciales

4. PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DEL LITORAL DE ANDALUCÍA: LA VISI3N DEL “OBJETIVO”

4.1. Construyendo un atlas para la gesti3n

4.2. Mapas para una estrategia: elementos innovadores para el an3lisis y diagn3stico

estratégico de la gestión del litoral

4.2.1. GIZC y políticas públicas de la Junta de Andalucía: Mapa Político, el primer mapa

4.2.2. Normativa para la gestión del litoral y sus recursos: Mapa de las reglas del juego

4.2.3. Reparto de responsabilidades en la gestión del litoral de Andalucía: Mapa temático

4.2.4. Instituciones andaluzas para la gestión de las Zonas Costeras: Mapa de puntos de referencias

4.2.5. Instrumentos para la gestión del litoral en Andalucía: Mapa de estrategias

4.2.6. Aspectos económicos de la gestión de las Zonas Costeras: Mapa de recursos

4.2.7. Formación y capacitación de los administradores: Mapas de geografía muy humana

4.2.8. Información pública y conocimiento técnico científico: Mapa de las energías renovables

4.2.9. Educación y concienciación para la conservación del litoral andaluz: Dibujando el mapa del futuro

4.2.10. Participación social y cooperación institucional para la gestión del litoral en Andalucía: Mapa de fuerzas aliadas

4.3. Razones subyacentes: DAFO para la gestión costera en Andalucía

Anexo I. Glosario

Anexo II. Diarios de sesiones del Parlamento Andaluz, 2004

Anexo III. Orientaciones de la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible

Anexo IV. Organigramas

Anexo V. Notas de prensa

Bibliografía

Acrónimos

1. PARTIENDO DE UNA BASE COMÚN

1.1. Gestión integrada de Zonas Costeras: antecedentes de una disciplina novedosa

Cada autor o institución ha ensayado su particular definición de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC). La datación de sus enunciados se concentra, sobre todo, en la última década de la anterior centuria. Ello hace pensar en una disciplina relativamente joven, incluso novedosa; al menos puede afirmarse, sin temor a error, que ha eclosionado a partir de los años noventa.

Cuadro 1.1. Definiciones de GIZC

- Proceso de planificación y coordinación el cual trata con la gestión del desarrollo y los recursos costeros y se centra en la interfase tierra/agua (Clark, 1992)
- Administración del uso de los bienes ambientales costeros, a través de un sistema de planificación y gestión integrada, descentralizada y participativa, de modo que se asegure la calidad de vida, la conservación y recuperación de los recursos naturales y ecosistemas, en consonancia con los intereses de las generaciones presentes y futuras (Carvalho y Rizzo, 1994)
- Proceso adaptado a la gestión de recursos para el desarrollo sostenible en zonas costeras (UNEP, 1995)
- Gestión de conflictos y de sinergias existentes entre las diferentes actividades, de manera que se saque el mejor partido posible de la zona costera en su conjunto, en relación con los objetivos locales, regionales, nacionales e internacionales (OCDE, 1995)
- Es un proceso continuo de administración cuyo objetivo general es poner en práctica el desarrollo sostenible, la conservación de la zona costera al tiempo que se mantiene su biodiversidad (Comisión Europea, 2000)
- Desarrollo sostenible y uso de la zona costera que tiene en cuenta consideraciones de desarrollo social y económico, de protección del paisaje, la de fragilidad de la zona costera y del balance ecológico entre generaciones presentes y futuras (Council of Europe, 2000)

Algunas de estas definiciones a las que se ha hecho referencia en el párrafo anterior se reproducen en el Cuadro 1.1. La mayoría entiende que la práctica de esta disciplina: 1º) es un proceso de administración, 2º) se dirige al desarrollo humano, pero al mismo tiempo, 3º) pretende conservar los recursos naturales y culturales. Tanto en estas como en otras definiciones (Barragán, 2003, p. 113), buena parte de los autores asume, de forma implícita o explícita, que se asiste a un tipo singular de política pública. Incluso el contexto de las lecturas de donde proceden las propias definiciones o reflexiones, identifica las Zonas Costeras como escenarios frecuentados por situaciones de conflicto de interés público.

La magnitud de los problemas que serán descritos en páginas sucesivas, justifica cualquier intento de intervención más racional en este tipo de ámbitos. Tal afirmación viene avalada por varias razones: la fragilidad y la función de los ecosistemas presentes (ecológica), la importancia derivada de su naturaleza pública (social), su trascendencia como bien escaso, y marcadamente polifuncional (económica), etc. Éstas constituyen, a su vez, la plataforma argumental que explica la gran responsabilidad de las administraciones públicas en el espacio litoral (institucional).

La aprobación de la normativa estadounidense, “Coastal Zone Management Act” de 1972, supuso un auténtico hito para la gestión de las Zonas Costeras del mundo. Incluso para la moderna GIZC puede considerarse un antecedente de vital

La GIZC:
1º) Es un proceso de administración.
2º) Se dirige al desarrollo humano.
3º) Pretende conservar los recursos naturales y culturales.

La magnitud de los problemas justifica cualquier intento de intervención más racional en este tipo de ámbitos.

importancia. Muchos gestores la interpretaron como una respuesta específica a problemas de ámbitos geográficos muy singulares. Tampoco caben dudas razonables sobre el hecho de que ha sido en el mundo anglosajón, Estados Unidos, Australia y Reino Unido, principalmente, donde se ha consolidado como disciplina técnico-científica y donde se registran los mayores avances¹.

Desde los años setenta se han hecho importantes esfuerzos para mejorar la gestión del espacio y los recursos costeros en diferentes países y regiones del mundo, con resultados muy desiguales. Sorensen (1993 y 1997) constata avances institucionales significativos en los años centrales de la década de los noventa: si en 1993 había 57 estados soberanos (o semisoberanos) que desarrollaban alguno de los 140 instrumentos de gestión de zonas costeras, en 1997 son ya 90 países y 180 planes o programas.

Y es que el decenio 1991-2000 ha sido de gran trascendencia para la gestión de las Zonas Costeras. Es preciso recordar, por ejemplo, que la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en 1992, hace especial mención sobre el manejo del espacio y los recursos costeros. En efecto, el Capítulo 17 plantea la necesidad urgente de buscar un modelo de desarrollo más sostenible en ámbitos geográficos de tanta presión humana.

Los efectos de la Cumbre de la Tierra en la gestión de las Zonas Costeras se han dejado notar, con posterioridad, en bastantes iniciativas internacionales. Una de las primeras fue la Conferencia Mundial sobre Zonas Costeras de Noordwijk (Holanda) en 1993, donde se reunieron representantes gubernamentales y no gubernamentales de aproximadamente 100 países. Entre esta mencionada y la que actualmente se debate (Borrador de Protocolo sobre GIZC) dentro del Programa Ambiental de Naciones Unidas para el Plan de Acción del Mediterráneo (2006), hay un gran esfuerzo institucional que no siempre ha sido reconocido por los resultados obtenidos.

Pero ¿cuál es el enfoque desde el que debe abordarse la gestión integrada de nuestro objeto de estudio? La respuesta a dicha pregunta es la clave para entender el alcance de las páginas que se desarrollan a continuación. Y es que no sólo se trata de ordenar el territorio o los recursos naturales. Tampoco consiste en una especial versión de la gestión ambiental, o de la conservación de espacios naturales o del fomento del desarrollo regional. Es, quizás, una mezcla de todo lo anterior junto. Además, el desarrollo de ciertas disciplinas técnico-científicas, como la Ordenación del Territorio, por ejemplo, han evolucionado ampliando sus horizontes de contenido. Así lo entiende Benabent (2006) cuando afirma que el paradigma medioambiental se incorpora de forma plena a los instrumentos de planificación territorial. Sorensen, McCreary y Brandani (1992, p. 53-85), por su parte, citan en un texto ya clásico, varias estrategias de gestión, entre ellas las mencionadas de usos del suelo, medio

No sólo se trata de ordenar el territorio o los recursos naturales. Tampoco consiste en una especial versión de la gestión ambiental, o de la conservación de espacios naturales o del fomento del desarrollo regional. Es, quizás, una mezcla de todo lo anterior junto. En ningún caso se identifica con una sola de las disciplinas en exclusiva.

¹ Véanse los manuales de Clark, 1977 y 1996; Carter, 1991; Goldberg, 1994; Snedaker y Getter, 1985; Salm y Clark, 1989; Sorensen, McCreary y Brandani, 1992, French, 1997; Cicin-Sain y Knecht, 1988; Hewitt, 1998; Kay y Alder, 1999; Salomón et al 1999; Klee, 1999; Gustavson et al, 2000; Haslett, 2000; Vernberg y Vernberg, 2001; Brown, Tompkins y Adger, 2002; Beatley, Broker y Schwab, 2002. La mayoría de los autores citados tienen algún vínculo con instituciones universitarias, centros de investigación, etc.

ambiente y desarrollo económico. En ningún caso se identifica con una sola de las disciplinas en exclusiva.

El cuerpo formal de la GIZC, evolución histórica, objetivos, principios, método, características, etc. ha sido objeto de estudio de diferentes técnicos e investigadores (Clark, 1997; Vallega, 1999, etc.). También destacan en este sentido algunas instituciones públicas internacionales (Cuadro 1.2). Los documentos editados a lo largo de los últimos años por el sistema de Naciones Unidas, OCDE, Consejo de Europa, Unión Europea, etc. han contribuido, sin duda, a definir mejor una disciplina. Ello ha sido posible gracias a que han aportado experiencias reales que permitieron obtener conclusiones generales.

Cuadro 1.2. Documentos técnicos realizados o auspiciados por instituciones internacionales sobre GIZC en 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

Pero lo que mejor puede caracterizar la GIZC, a nuestro juicio, son aquellos atributos que responden a su epíteto de integrada. En este sentido se mencionan las siguientes dimensiones del litoral que deberían considerarse: diferentes ámbitos geográficos (terrestre, intermareal y marino), sectores productivos, Administraciones Públicas, agentes sociales, ciencias y disciplinas científicas, unidades políticas y territoriales, generaciones actuales y futuras. En efecto, por integrado se entiende una amplia perspectiva del objeto de estudio, sin que esté ausente ninguna de sus partes, y todas se tienen en cuenta a la hora de tomar decisiones o actuar.

Los criterios técnicos pretenden ofrecer plataformas de reflexión, procedimiento e información para el desarrollo de las diferentes etapas de la EA-GIZC.

1.2. Aspectos conceptuales y metodológicos de interés para la EA-GIZC

Al inicio de este apartado conviene advertir sobre un aspecto muy importante: el presente trabajo, denominado “Criterios técnicos para la elaboración de la EA-GIZC”, no es la estrategia en sí misma. Los criterios técnicos pretenden ofrecer plataformas de reflexión, procedimiento e información para el desarrollo, en las mejores condiciones posibles y en un futuro inmediato, de las diferentes etapas de la EA-GIZC.

Sobre la concepción estratégica de la futura EA-GIZC procede señalar algunas ideas:

- ✓ Estrategia no es sinónimo de eficacia operativa.
- ✓ Por lo anterior, hay que diferenciar entre la elaboración de la estrategia y su implantación. Mientras lo primero se asocia más a la planificación, lo segundo hace lo propio en el campo ejecutivo.
- ✓ La investigación realizada sobre estrategias en el mundo empresarial (Martínez y Milla, 2005) advierte que menos de un 10% de las formuladas correctamente se aplican con éxito. Ello es sugerente sobre dónde se encuentran los principales escollos de este tipo de instrumentos².
- ✓ El éxito o fracaso de las estrategias suele estar ligado fuertemente a la capacidad de los responsables institucionales.
- ✓ A menudo encontramos la siguiente paradoja en el ámbito público de gestión: los que tienen capacidad para decidir no suelen tener tiempo suficiente de pensar, y los que disponen de este tiempo para pensar no poseen capacidad ejecutiva.
- ✓ Conviene establecer grandes líneas de dirección estratégica antes que caer en un excesivo detalle.
- ✓ La eficacia de cualquier estrategia se basa, según Mintzberg, Brian y Sumantra (2002) en: a) definir unos objetivos claros y precisos, b) conservar la iniciativa, c) concentrar la atención y el esfuerzo, d) flexibilidad, e) contar con un liderazgo bien coordinado y muy comprometido, f) disponer de recursos suficientes.
- ✓ Otros criterios para el éxito pueden ser los siguientes: a) las estrategias deben estar orientadas a la acción y, en general, al largo plazo, b) debe ser comunicada y comprendida por la institución en todos los niveles, c) tiene que existir vínculo directo entre objetivos estratégicos y operativos de los distintos servicios y departamentos, d) es necesario hacer un seguimiento sistemático a los objetivos.

² Es cierto que el contexto privado es muy diferente al de gestión pública. No obstante, la incertidumbre que el mercado le proporciona al primero le llega al segundo a través de los cambios de gobierno que se producen en los sistemas democráticos.

Por otra parte, en páginas sucesivas se admite la necesidad de utilizar un método de trabajo específico para la EA-GIZC. El modelo metodológico se configura después de reconocer la utilidad de un planteamiento estratégico para este ámbito de actuación; aceptando, además, que estamos ante un tipo singular de política pública.

El cuadro 1.3 muestra, de forma muy resumida, las principales etapas, objetivos, horizonte cronológico, tareas técnicas e instrumentos que podrían convenir a la EA-GIZC. Dicho itinerario metodológico es fruto de la síntesis y adaptación, por un lado, del descrito especialmente para Proyectos de GIZC (Barragán, 2003)³. Por otro, de la propuesta esbozada en algunos manuales ya citados para planes y procesos estratégicos⁴: Mintzberg, Brian y Sumantra (2002), Martínez y Milla (2005), Medianero (2004)⁵, etc.

Cuadro 1.3. Método simplificado para la Estrategia Andaluza de GIZC

Etapas	Objetivos	Horizonte	Tareas técnicas e instrumentos
Institucional y organizativa	Filosofía Esquema de trabajo	Enero-febrero 2007	Visión, Misión y Valores corporativos. Cronograma
Análisis estratégico	Análisis del objeto Análisis del objetivo	Marzo-mayo 2007	Presiones exteriores Decálogo estructura gestión
Diagnóstico institucional	Síntesis situación Opciones estratégicas	Junio-julio 2007	DAFO ⁶ CAME ⁷
Formulación estratégica	Elección respuestas corporativa y operativa	Septiembre-octubre 2007	Valoración mejores opciones Objetivos y líneas estratégicas
Inicio implantación estrategia	Programas y Planes de Acción	Noviembre 2007	Cuadro de Mando Integral

También hay que recordar, con cierto énfasis, que la formulación de la EA-GIZC debería caracterizarse por un enfoque corporativo, cooperativo y participativo. Lo primero significa llevar a cabo un importante trabajo dentro de las propias instituciones públicas; recabando la colaboración de los representantes políticos y funcionarios, durante la elaboración de la estrategia, pero también solicitando apoyo para su implantación⁸.

La EA-GIZC debería caracterizarse por un enfoque corporativo, cooperativo y participativo.

El enfoque cooperativo, implica que la viabilidad institucional debe sobrevenir a partir de una filosofía de franca cooperación entre las diferentes unidades organizativas de la Junta de Andalucía. Por último, el imprescindible soporte social

³ Entre otras razones porque, como se aclara en el texto citado, los Programas de GIZC hunden sus raíces en el método de la Gestión Estratégica para el ámbito público de actuación.

⁴ En la bibliografía citada pueden encontrarse también agrupadas de la siguiente forma: a) Análisis Estratégico, b) Formulación Estratégica, c) Implantación de la Estrategia.

⁵ En este último caso el método está pensado para el diseño de Planes Estratégicos en el Sector Público. Su autor distingue cinco fases: ideológica, analítica, programática, operativa y cuantitativa.

⁶ Análisis DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.

⁷ Análisis CAME: Corregir nuestras debilidades, Afrontar nuestras amenazas, Mantener nuestras fortalezas y Explotar nuestras oportunidades.

⁸ En este sentido conviene señalar los dos niveles de formulación necesarios:

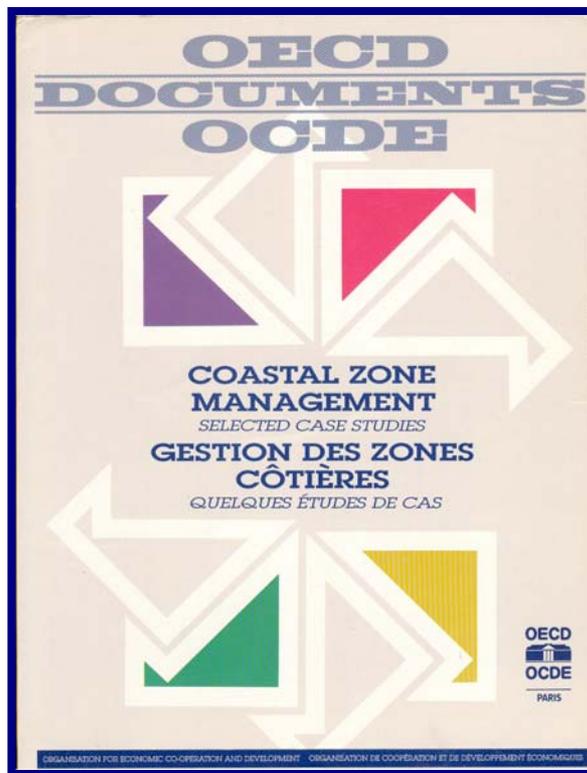
- ✓ Estrategia corporativa (relacionado con el objetivo general de la institución -en este caso de la Junta de Andalucía- identifica lo que los ciudadanos esperan de los órganos del Gobierno andaluz respecto a la administración de su patrimonio público, natural y cultural).
- ✓ Estrategia operativa (tiene como función que las diferentes unidades organizativas de la institución sean capaces de implantar con éxito la estrategia corporativa).

tiene que conseguirse a través de la implicación en un proceso participativo de los principales agentes institucionales y sociales⁹.

Pero la EA-GIZC debe ser, ante todo, un ejercicio de reflexión colectiva liderado por nuestras instituciones públicas andaluzas. Para ello resulta necesario disponer de la información adecuada, pero también hay que aceptar una filosofía atribuible a la propia estrategia. En consecuencia, conceptos, valores y método son indisociables si se pretende llevar a cabo un trabajo intelectualmente coherente.

Por todo lo anterior, en las etapas señaladas, hay tareas que resultan imprescindibles; en especial si el método utilizado es adaptado al diseño de instrumentos estratégicos para el ámbito público de actuación. Así, y a modo de ejemplo, en la Etapa Institucional resultará imprescindible definir la “visión, la misión y los valores corporativos” que la Junta de Andalucía desea para la gestión del litoral.

La EA-GIZC debe ser, ante todo, un ejercicio de reflexión colectiva liderado por nuestras instituciones públicas andaluzas.



⁹ La sociedad, como afirma Horton (2005) para el caso de la Bahía de Chesapeake (costa de los estados de Virginia y Maryland) donde hay considerables fondos federales, estatales y locales invertidos desde hace más de dos décadas, necesita hacer “suyo” el problema (“Why can’t we save the bay?” *National Geographic Magazine*, June 2005, pp. 22-45).

1.3. Objeto y objetivo. Manifestaciones y razones

Del párrafo anterior se desprende una evidente dificultad para administrar de forma más racional el espacio y los recursos litorales desde el ámbito público de actuación. Estas dificultades están directamente relacionadas con su singularidad y trascendencia. Las razones que avalan tales atributos provienen de tres puntos de vista muy diferentes:

- **Desde el punto de vista físico y natural**, es un área extremadamente original porque a) alberga medios de distinta naturaleza interdependientes e interactivos (litosfera, atmósfera e hidrosfera salada y continental); b) registra un dinamismo inusual y un funcionamiento complejo (interacciones y cambios biológicos, geomorfológicos y químicos en períodos extremadamente breves de tiempo); c) contiene ecosistemas con las mayores tasas de productividad y diversidad biológica (marismas); d) son muy frágiles y vulnerables, con algunas cadenas tróficas bastante simples (no suelen sobrepasar los cinco eslabones en el medio marino); e) son básicas como zona de cría de ciertas especies de valor ecológico y comercial (hábitats críticos como las praderas de fanerógamas); f) existen unidades ambientales que cumplen funciones de filtro natural respecto a los vertidos, o de barrera defensiva respecto a amenazas naturales (tormentas, inundaciones, "tsunamis", erosión...); g) el carácter dinámico de las aguas marinas (corrientes, olas, vientos) y la enorme movilidad de la mayor parte de los recursos vivos asociados (aves, peces y mamíferos marinos migratorios), hacen del litoral un ámbito realmente singular en la planificación y gestión.
- **Desde el punto de vista económico y social**, es un espacio tan escaso como deseado. Ello implica, por un lado, complejidad y, por otro, procesos de revaloración constantes, incluso especulativos. Pocos ámbitos geográficos y recursos registran intensidades de uso tan elevadas y diversas, con una tendencia marcadamente creciente. Varias razones justifican tal fenómeno: importantes recursos naturales y fuente de alimentos, clima benigno debido a menores amplitudes térmicas, fertilidad en los suelos, llanuras cuaternarias que hacen posible los aprovechamientos agrícolas, paisajes con un gran atractivo, "litoralización" de nuestra sociedad (que llega a revalorizar la propiedad inmobiliaria a veces muy por encima de otros valores de inversión), localización de las grandes plataformas intermodales de transporte, etc. Pero además de un punto de vista productivo las Zonas Costeras cumplen funciones sociales de enorme trascendencia ligadas a una determinada calidad de vida: como áreas de recreo, de belleza estética (pintura, fotografía), como lugar para la calma espiritual y psicológica, etc. Todo lo anterior explica que se trate de ámbitos muy conflictivos y problemáticos desde una perspectiva socioambiental.
- **Desde el punto de vista jurídico y administrativo**, es preciso destacar una serie de aspectos, en algunos casos absolutamente singulares: a) La naturaleza pública de la mayor parte de las áreas marítimo-terrestres y marinas; b) el carácter público de los recursos vivos (peces, crustáceos, aves...) y no vivos (arena, petróleo, gas, aguas marinas...) de las mismas; c) la inusual convergencia de administraciones en la gestión de los intereses y asuntos

públicos, tanto en lo referido a las escalas territoriales como a los sectores de administración; d) el elevado número de intereses privados diferentes, que no siempre pueden convivir de forma armónica; e) la diversidad de los mecanismos e instrumentos de gestión establecidos; f) la dificultad para encontrar fórmulas que hayan tenido éxito en su administración y, sobre todo, g) la necesidad de encontrar modelos de gestión que respondan a las características físicas y naturales del litoral, permitiendo la integración de las áreas marinas y terrestres.

La relación de los tres puntos de vista expuestos resulta evidente. Incluso su carácter interactivo. Dicha relación se esquematiza de la siguiente manera: los recursos naturales constituyen la base del sistema productivo, mientras que el aparato jurídico y administrativo establece las relaciones entre aquellos y éste. La realidad cotidiana nos demuestra que, en numerosas ocasiones, los usos y actividades económicas presentan problemas tanto de implantación como de desarrollo. Tales problemas se manifiestan en forma de conflicto entre usuarios de diferentes usos y actividades o entre usuarios y recursos. En apartados sucesivos se señalarán los principales problemas que amenazan a las Zonas Costeras de Andalucía.

Es probable que uno de los objetivos más elementales de la GIZC consista en resolver aquellos problemas que amenacen la integridad y permanencia de los recursos al tiempo que se favorece el desarrollo social y económico. En principio, no deben confundirse los problemas que afectan al litoral con los problemas específicos de su gestión y administración, aunque de nuevo resulte más que evidente su interrelación. Incluso cabe afirmar que las razones subyacentes de muchos problemas y conflictos hunden sus raíces en una deficiente gestión.

Y es que lo descrito en este epígrafe constituye el objeto de la gestión, no la gestión en sí misma. Es decir, el litoral con sus tres subsistemas, y con un amplio abanico de disfunciones o problemas, ofrece un determinado objeto de análisis. Pero es su resolución o su mejor administración el verdadero objetivo de la GIZC. En este sentido conviene resaltar la diferencia entre objeto (litoral) y objetivo (gestión). Lo anterior no es obstáculo para reconocer que el adecuado conocimiento del objeto, en todas sus dimensiones, resulta imprescindible para alcanzar el objetivo (aunque no lo garantiza).

En cualquier caso conviene evitar este tipo de confusión desde el principio: no es lo mismo tratar sobre el litoral que de su gestión, aunque ambos conceptos estén íntimamente relacionados y sean interdependientes. Esta aclaración es procedente debido a que, en ocasiones, se observará que el ritmo temporal con el que se desenvuelve el conocimiento técnico científico, no siempre coincide con el del propio proceso administrativo; especialmente cuando existen protocolos y procedimientos cronológicamente reglados.

Uno de los objetivos más elementales de la GIZC consiste en resolver aquellos problemas que amenacen la integridad y permanencia de los recursos al tiempo que se favorece el desarrollo social y económico. Las razones subyacentes de muchos problemas y conflictos hunden sus raíces en una deficiente gestión.

1.4. Necesidad, beneficios y urgencia de una gestión integrada para las Zonas Costeras

El hecho de que la mayoría de los espacios litorales o recursos asociados del mundo descendan, estén cada vez más degradados o desaparezcan, permite hablar de crisis global. Da casi igual que se trate de unidades ambientales o morfológicas (estuarios), de ecosistemas (marismas), de recursos (pesca), o de atributos (biodiversidad). Los datos aportados en los últimos años por el GEO 3 (Global Environmental Outlook) parecen indicar esa tendencia de una forma evidente. Andalucía, como veremos, no escapa a esa tendencia global provocada por un determinado modelo de desarrollo.

También conviene recordar algunas de las razones frecuentemente aducidas (Clark, 1996) para justificar una mejor gestión del espacio y los recursos litorales dentro del espectro del ámbito público de actuación. Dichas razones se derivan, en gran medida, de los atributos que sirven para definir al litoral.

En primer lugar, se aduce su necesidad debido: al elevado número de personas asentadas en las Zonas Costeras, a la constatación de importantes recursos naturales y culturales imprescindibles para el desarrollo, y a la incompatibilidad que se manifiesta entre algunas de las actividades humanas que aquí se localizan. Por último, resulta necesaria una mejor gestión del espacio y los recursos por la especial dificultad que ofrecen las Zonas Costeras para la implantación de un modelo de desarrollo más sostenible (Comisión Europea, 1999, a).

Entre los beneficios que conlleva cabe enumerar los siguientes: facilita una mayor sostenibilidad del desarrollo basado en la utilización de los recursos, contribuye a conservar hábitats y especies, mejora el control de actividades que causan polución o erosión, ayuda a la rehabilitación de los recursos degradados, aporta mecanismos y herramientas para una distribución más equitativa de los beneficios derivados de la explotación de los recursos, disminuye los costos ambientales de los proyectos de desarrollo, minimiza los daños en el medio y los recursos marinos, evita pérdidas innecesarias a los usuarios de esos mismos recursos, permite hacer un uso más eficiente de los equipamientos e infraestructuras.

Además de ser necesario por los beneficios que reporta, la gestión integrada es urgente en las Zonas Costeras debido a que: el deterioro del espacio y los recursos alcanza en la actualidad niveles extremadamente elevados; dicho deterioro se hace cada vez más irreversible y ocurre en un plazo menor de tiempo; se hace mucho más costoso, en tiempo y dinero, recuperar ciertos recursos que conservarlos (praderas de fanerógamas, por ejemplo). Además, es preciso tener en cuenta que los programas de gestión integrada no empiezan a dar beneficios generales y visibles hasta pasados unos años, a partir de su implantación (se mueven en el medio y largo plazo).

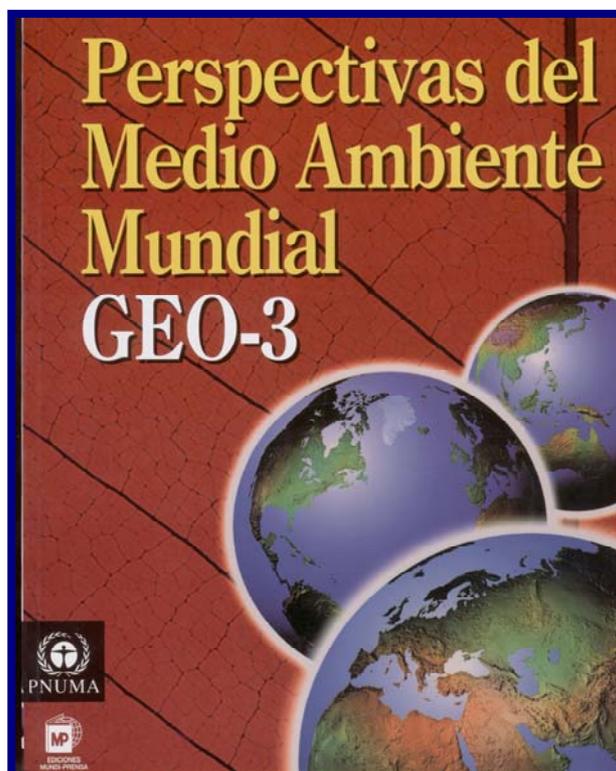
No es lo mismo tratar sobre el litoral que de su gestión, aunque ambos conceptos estén íntimamente relacionados y sean interdependientes.

1.5. Acerca de una estrategia andaluza de GIZC que asuma también el ámbito costero-marino

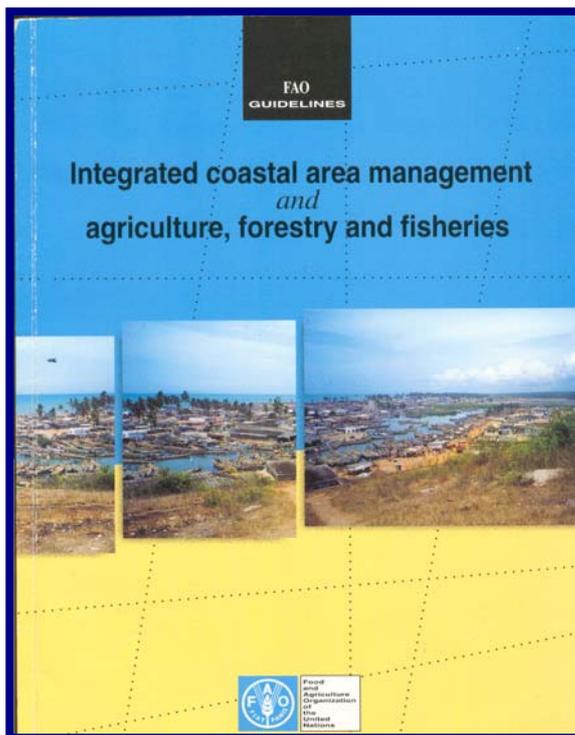
La necesidad, los beneficios y la urgencia de cualquier iniciativa de GIZC no resultan ajenas a la iniciativa andaluza. Por ello conviene concretar algunas características que debería contemplar la futura Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras (EA-GIZC). Algunas preguntas ayudarán a tal cometido.

¿Por qué una estrategia de GIZC para Andalucía?

- ✓ Porque las presiones registradas en el ámbito terrestre y marino del litoral andaluz han deteriorado o degradado recursos, hábitat, paisajes naturales y biodiversidad hasta extremos desconocidos. Es posible que muy pronto haya que expresarse en términos de desaparición, irreversibilidad, etc.
- ✓ Porque es preciso incorporar a los sistemas de gestión las características propias del medio marino. Desde la GIZC se ofrece una plataforma que mejora ostensiblemente la comprensión de su naturaleza (*vida marina, contacto de la hidrosfera salada y la continental, elevación del nivel del mar, fenómenos extremos...*), y su relación con las funciones públicas concurrentes derivadas de ciertos usos y actividades humanas (*pesca litoral, marisqueo, acuicultura, navegación y transporte marítimo, energías renovables off-shore, control de calidad de aguas...*). Ello permite, sin duda, una mejor actuación en un ámbito tan complejo, dinámico e interdependiente como el litoral.



- ✓ Porque las instituciones públicas andaluzas, la Junta de Andalucía en conjunto, ostentan considerables responsabilidades sobre el espacio, los procesos naturales y los recursos del litoral. Por la anterior razón se hace imprescindible una actuación urgente para frenar el deterioro del litoral andaluz.
- ✓ Porque es necesario superar la fragmentación que presenta el sistema de gestión en relación al: medio marino, espacio intermareal y territorio interior. La integración administrativa de estos tres ámbitos debe responder a su integración funcional y ecológica.



¿Para qué una estrategia de GIZC en Andalucía?

- ✓ Para reforzar las políticas públicas de protección, conservación y recuperación de los valores ambientales del litoral.
- ✓ Para orientar respecto a la dirección que debe seguir un nuevo modelo de desarrollo. Este último debería tener más 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.
- ✓ Para compartir metas de común interés, medios, instrumentos y procedimientos.
- ✓ Para describir los propósitos y las tareas a la luz del cambiante entorno y de los riesgos y retos que se presentan.

- ✓ Para asumir el liderazgo institucional en la coordinación de las actuaciones resultantes y formalizar la manera en la que se hace efectivo, desde las instituciones públicas, dicho liderazgo.

¿Qué tipo de estrategia de GIZC es la apropiada para Andalucía?

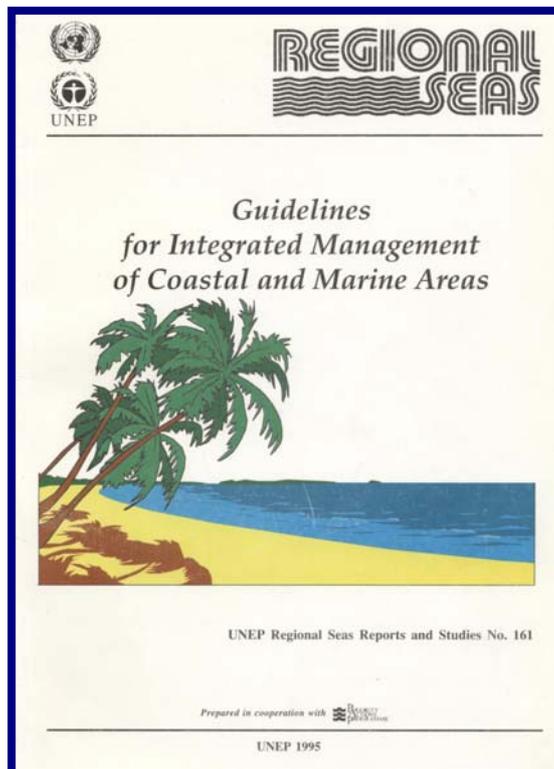
- ✓ Aquella que más se identifique con la acción de Gobierno de la Junta de Andalucía. Se trata, en consecuencia, de la estrategia de la institución andaluza como conjunto corporativo. No puede ser solo el instrumento estratégico de una Consejería determinada; entre otras razones porque las competencias y responsabilidades respecto al litoral y sus recursos están muy repartidas entre los diferentes departamentos.
- ✓ Aquella que interprete de forma correcta la relación y el distinto significado de “objeto y objetivo”, así como las diferencias entre “cuáles” son las actuaciones estratégicas y “cómo” llevarlas a cabo¹⁰.
- ✓ Aquella que profundice más en las fórmulas y mecanismos de administración y gestión, interpretando éstos dentro un proceso de gobernanza.
- ✓ Aquella cuya aproximación consiga integrar la visión ecosistémica con la toma de decisiones institucional. En consecuencia, para ambas visiones resulta imprescindible que el medio marino adquiera el protagonismo que ya plantea el contexto ambiental, social y económico.
- ✓ Aquella que asuma, en lo posible, los instrumentos institucionales vigentes en el ámbito estratégico andaluz de toma de decisiones: Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, Plan de Medio Ambiente de Andalucía, Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Plan General de Turismo de Andalucía, Programa de Gestión Sostenible de Recursos para la Conservación del Medio Marino Andaluz, Plan de Pesca, Plan General de Bienes Culturales, Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, etc.

¿Cómo habría que hacer una estrategia de GIZC en Andalucía?

- ✓ Admitiendo, por un lado, la filosofía y los principios generales de la GIZC. Y, por otro, teniendo en cuenta el contexto general del territorio y sociedad de Andalucía, así como las experiencias que en este mismo campo se suceden en diferentes CCAA y otros países de Europa y del mundo.
- ✓ Con la participación de representantes de las principales instituciones públicas y agentes sociales implicados, afectados o interesados. En especial aquellos que adquirirán cierto protagonismo a la hora de influir en el diseño estratégico o de implantar la estrategia elaborada (políticos, funcionarios, académicos, usuarios de recursos, empresarios, grupos ecologistas, asociaciones ciudadanas, etc.).

¹⁰ Sobre cuáles son las actuaciones estratégicas parece que hay bastante trabajo avanzado. Sobre cómo llevarlas a cabo no tanto.

- ✓ Con la incorporación del conocimiento científico y técnico que alimente un proceso más racional y equitativo de toma decisiones en el ámbito público.
- ✓ Trabajando con un método específico para la elaboración de estrategias de gestión en el ámbito público de actuación. Para ello se asume una concepción específica de los procesos estratégicos y procedimientos de trabajo, que tienen en cuenta las etapas y fases inherentes a cualquier Política Pública. Haciendo hincapié en le proceso de implantación y evaluación.



2. ESQUEMA DE TRABAJO QUE TAMBIÉN TIENE EN CUENTA LOS CONTEXTOS: FUENTES DE INSPIRACIÓN

2.1. Contexto andaluz

2.1.1. Contexto institucional: legitimidad, responsabilidad y nueva política pública

La CAA 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 GIZC. Ello explica que comparta con la Administración General del Estado (AGE) y la Local, el conjunto de responsabilidades públicas en este ámbito de referencia.

Aunque serán enumeradas con detalle en páginas sucesivas conviene mencionar algunas responsabilidades de cierta trascendencia: recursos naturales, espacios naturales protegidos, prevención ambiental y calidad de las aguas litorales, Zona de Servidumbre de Protección del DPMT, 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.¹¹ En consecuencia, la Junta de Andalucía puede responder, con toda legitimidad, a dichas funciones a través de una estrategia específica de GIZC.

Por otra parte, el Pleno del Parlamento de Andalucía, en los primeros días de 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. Aunque se reseñará en capítulos sucesivos, 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 GIZC, 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 GIZC. 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 EA-GIZC: 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.

2.1.2. 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 primero de ellos era de carácter formal, aunque no menos importante, y hacía

El Pleno del Parlamento de Andalucía, en los primeros días de 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.

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 GIZC. Esta debe formar parte de una nueva política pública

¹¹ Sin perjuicio de los dispuesto en el número 23, apartado 1, del artículo 149 de la Constitución.

referencia a la ingente tarea de estructurar un sistema de gestión para los asuntos ambientales; todo ello dentro de una nueva escala territorial de administración.

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 última es tan cierta como la imprescindible colaboración ciudadana en la conservación de nuestros bosques y en la utilización de nuestra agua.

2.1.3. Contexto social y económico que no justifica cualquier opción de desarrollo

Resulta imprescindible aproximarse al contexto social y económico antes de esbozar el contenido de la estrategia. Una información elemental al respecto facilita algunas coordenadas que contribuyen a mejorar cualquier esquema de trabajo. En este sentido destacan varios hechos que no por simples son de menor trascendencia:

- ✓ Buena parte de la población andaluza, como veremos con detalle en páginas sucesivas, 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. Cuando se conoce, por un lado, que los destinos turísticos costeros concentran más de las tres cuartas partes de la demanda y que, por otro, dicha demanda es cada vez más exigente en cuanto a la calidad

Tres temas clave absorben buena parte del trabajo de nuestras instituciones ambientales. (ENP's, incendios forestales y recursos hídricos) 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.

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.

ambiental de la oferta, entonces se tiene mayor conciencia de la trascendencia productiva de las Zonas Costeras y la importancia de su conservación.

- ✓ 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 concentran 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 de 13.709 €¹² que, a pesar de ser inferior a la media comunitaria (75%), ya no justifica cualquier opción de desarrollo.

¹² P.I.B. por habitante, 2003.

2.2. Contexto externo

2.2.1. La GIZC en la agenda institucional europea

Una vez analizado el contexto andaluz conviene conocer el exterior a nuestra Comunidad Autónoma¹³. Merece la pena empezar por los antecedentes europeos al respecto. 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 iniciativas¹⁴.

A modo de resumen se ofrece un balance general de los antecedentes mencionados para el período señalado:

- a) Se consolida en Europa una nueva disciplina técnico científica (GIZC) 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. A nuestro juicio lo conseguido es muy poco; los resultados son bastante pobres si se comparan con el ritmo de destrucción y degradación a que es sometido el litoral y sus recursos¹⁵.
- 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.

La última iniciativa importante sobre Zonas Costeras se aborda en 1996, cuando la Comisión Europea inicia su Programa de Demostración sobre la Gestión Integrada de Zonas Costeras.

La última iniciativa importante sobre Zonas Costeras se aborda en 1996, cuando la Comisión Europea inicia su Programa de Demostración sobre la Gestión Integrada de Zonas Costeras (1996-1999). En dicho Programa, seis temas transversales (participación, información, legislación, tecnología, cooperación, política de la UE), son analizados en 35 casos de demostración (seleccionados entre proyectos LIFE y

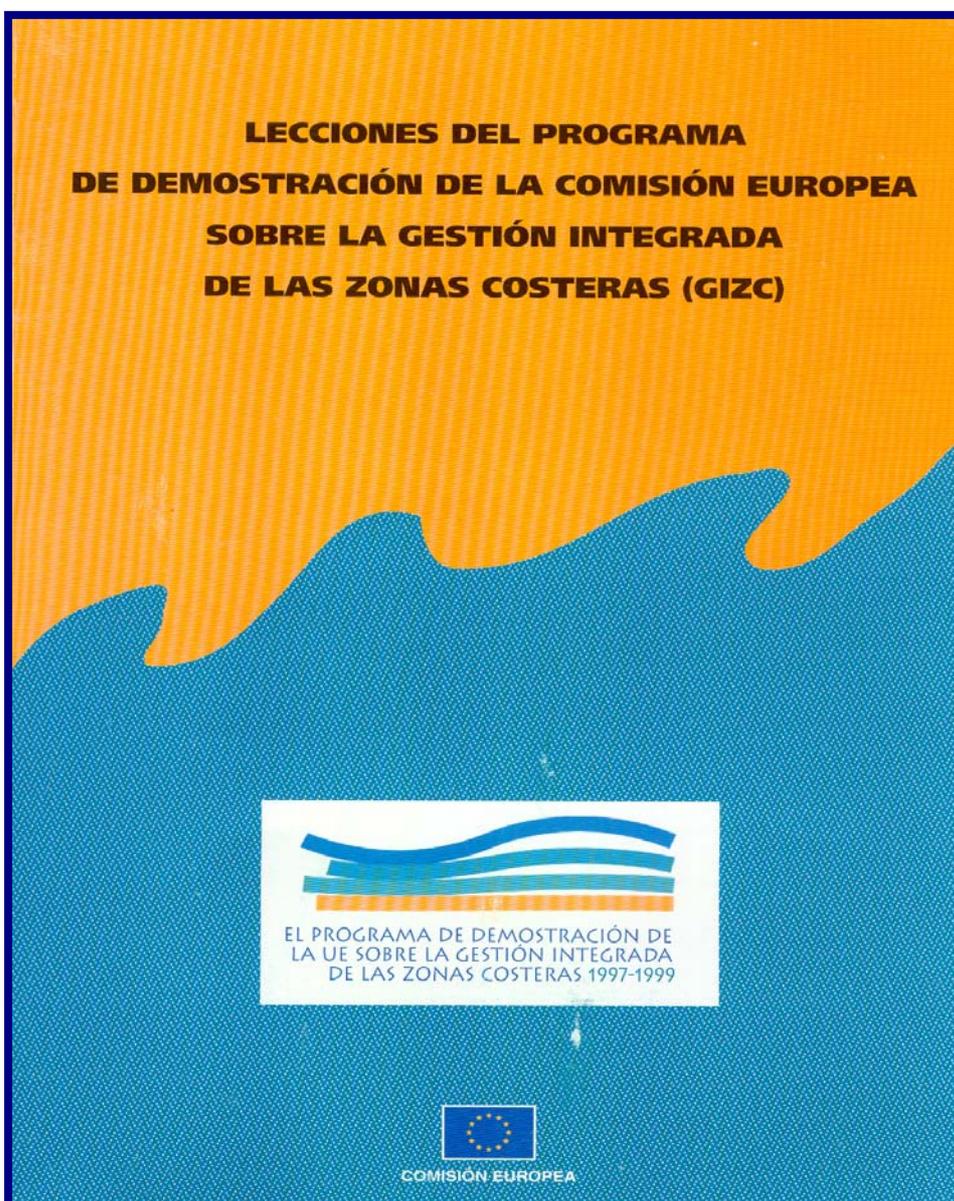
¹³ En el capítulo 4 de este trabajo se analizarán las diferentes estrategias y documentos estratégicos vigentes, o en elaboración, de la Junta de Andalucía que más interesan a la gestión de las Zonas Costeras.

¹⁴ Véase la relación en Barragán (2005), “Marco General para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: contexto político e institucional” dentro del apartado “La Gestión Integrada de Zonas Costeras en Europa”. Informe redactado para el Estudio de Viabilidad del CAMP del Levante de Almería (2005), auspiciado dentro del Programa de Acción del Mediterráneo (UNEP), y patrocinado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente.

¹⁵ Lo anterior no es obstáculo para reconocer algunos logros. Fruto de este período es la Ley de Litoral francesa (1986), la Ley de Costas de España (1988), el Decreto Ley portugués (1993) para la realización de los Planes de Ordenación de la Orla Costera (POOC), etc. En Andalucía, la aprobación de las Directrices Regionales del Litoral (1990) no es, en absoluto, ajena al proceso mencionado.

TERRA fundamentalmente). Los resultados son analizados por los técnicos de la Comisión y debatidos con los responsables de los proyectos de demostración, así como con los euroexpertos temáticos.

Podrían comentarse algunos resultados concretos de esta última iniciativa como publicaciones (Comisión Europea, 1999 y 1999 a) o Documentos oficiales (COM-2000-547 en el que la Comisión le comunica al Consejo y al Parlamento europeos los resultados; Dictamen del Comité de las Regiones publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas -DOCE- el 18 de mayo de 2001, etc.). Dicho material es de sumo interés técnico pero, desde el punto de vista operativo, es preciso resaltar, por su trascendencia para Andalucía, la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo (30-5-2002) sobre aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE, publicado en el DOCE 6-6-2002)¹⁶.



Es preciso resaltar, por su trascendencia para Andalucía, la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo (30-5-2002) sobre aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa.

¹⁶ También conviene al menos mencionar otras iniciativas europeas recientes y de gran interés para la GIZC en Andalucía: Directiva Marco de Aguas de 2000, Directiva de Aguas Baño de 2006, propuesta para una Estrategia Europea del Medio Ambiente Marino 2005, etc.

Según los capítulos III y IV del citado texto las tareas de los Estados miembros, en cooperación con las autoridades regionales y organizaciones interregionales, si procede, consistirían en:

- Realización de un inventario global para determinar los principales agentes, las normas y las instituciones que influyen en la gestión de sus zonas costeras.
- Desarrollar una estrategia nacional o, en su caso, varias estrategias nacionales, para aplicar los principios para la gestión integrada de zonas costeras.

Los Estados miembros informarán a la Comisión de la experiencia en la aplicación de la presente Recomendación 45 meses después de su adopción. La Comisión por su parte debe revisar la presente Recomendación en el plazo de 55 meses a partir de su adopción, y presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación. Todavía no se han hecho públicos los resultados pero, según el último informe de la Agencia Ambiental Europea¹⁷, al menos 16 países de la Unión han desarrollado alguna iniciativa concreta como respuesta.

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).

2.2.2. *Experiencia internacional y propia sobre estrategias para la GIZC*

La intención de este epígrafe es tener referencias concretas acerca de los instrumentos de naturaleza estratégica. Una aproximación enriquecedora puede ser aquella que tenga en cuenta las estrategias específicas de GIZC, que en este momento se están abordando o están vigentes en el mundo. También facilitan la inspiración necesaria para nuestro esquema de la EA-GIZC.

En el cuadro 2.1 se encuentra la relación de los casos elegidos, 19 en total si se cuenta la reciente Estrategia Europea para el Medio Ambiente Marino. Los criterios utilizados para su selección han sido cuatro:

- ✓ que fueran estrictamente de GIZC (salvo el caso antes mencionado),
- ✓ que abarcaran una escala internacional, nacional o subnacional en su ámbito territorial de aplicación,

¹⁷ Véase, *The changing faces of Europe's coastal areas*, EEA Report N° 6/2006, pág. 90.

- ✓ que fueran de reciente elaboración y
- ✓ que su contenido tuviera cierta consistencia (se encontraron documentos estratégicos de dudosa factura en cuanto a su realización y por esa razón fueron descartados).

Con posterioridad se procedió a agrupar según ámbitos culturales o áreas geográficas de procedencia. Para nosotros cobran especial valor aquellas estrategias que pertenecen a situaciones políticas y administrativas similares a la de nuestra Comunidad Autónoma (regional-subestatal o Estatal en los casos federales).

De la atenta lectura de los textos¹⁸ referidos cabe algún comentario:

- ✓ Existen numerosas iniciativas que, de forma específica, abordan estrategias para la gestión integrada de Zonas Costeras. La mayor parte data de fechas relativamente recientes; desde finales de los años noventa hasta 2006. No cabe duda la influencia que ejerció en este sentido el Capítulo 17 de la Agenda 21 (CNUMAD, 1992).
- ✓ Con una sola excepción, 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.

Cuadro 2.1. Estrategias de GIZC

Contextos	Estrategias o instrumentos estratégicos de GIZC
Internacional y europeo	Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (1992), Banco Interamericano de Desarrollo (1998), Unión Europea (2000 y 2005)
Anglosajón	Escocia (2004), Inglaterra y Gales (2005), Estado de Queensland (1991), Estado de Victoria (2002), Región de Sydney (1998), Belice (2001), USA (2004)
América Latina	México (2000), Cuba (2001), Brasil (1998), Colombia (2001)
Ibérico	Cataluña (2004), Valencia (2002), España (2006), Portugal (2006)

- ✓ 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 (para el caso de las unidades políticas federales). Los diferentes estados australianos gozan de una larga tradición en la confección de este tipo de herramientas ya que algunas estrategias de gestión costera han sido actualizadas a medida que el tiempo ha transcurrido.
- ✓ Hasta fechas muy recientes el contexto iberoamericano se caracterizaba por abordar sus propuestas estratégicas a través de la escala nacional.
- ✓ La calidad de ejecución es muy variable: algunas estrategias muestran interesantes procesos participativos, otras parten de documentos anteriores que sirven de plataforma para el debate de la estrategia propiamente dicha,

¹⁸ En las fichas, incluidas en el informe I, que resumen el esquema de cada documento estratégico se ha señalado la dirección de Internet donde se puede encontrar el texto original.

algunas tienen un desarrollo excesivamente gen3rico frente a otras que aparecen bien detalladas en cuanto a sus propuestas de acci3n, algunas son creativas frente a otras que no aportan novedades sustanciales, etc.

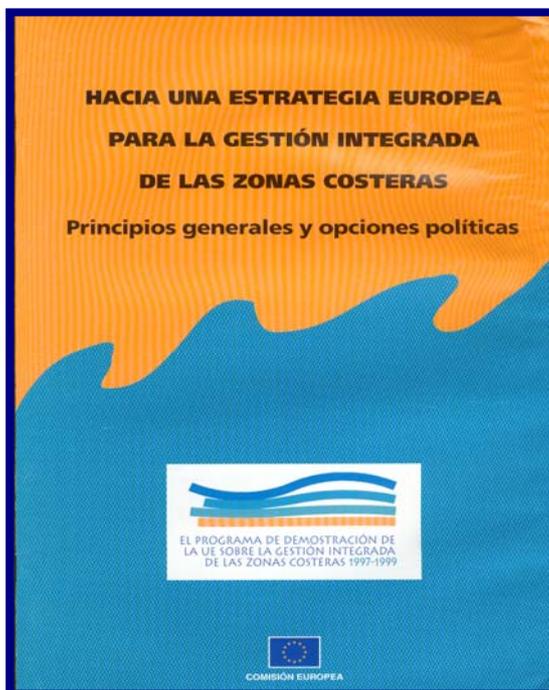
Cuadro 2.2. Promotores de las estrategias de GIZC

Documentos estrat3gicos	Promotor del documento
- Comunicaci3n de la Comisi3n al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gesti3n Integrada de las Zonas Costeras: Estrategia Para Europa+	- Comisi3n Europea (Direcciones Generales de Medio Ambiente, Pesca y Pol3tica Regional)
- Comunicaci3n de la Comisi3n al Consejo y al Parlamento Europeo: Estrategia tem3tica sobre la protecci3n y la conservaci3n del medio ambiente marino.	- Direcci3n General de Medio Ambiente (Comisi3n Europea)
- Cap3tulo 17 del Programa 21	- Conferencia de las Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD)
- Estrategia para el manejo de los recursos costeros y marinos en Am3rica Latina y el Caribe (BID)	- 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 Acci3n Nacional para el Manejo Integrado de Cuencas Hidrogr3ficas y 3reas Costeras (Cuba)	- Consejo Nacional de Cuencas Hidrogr3ficas (Ministerio de Ciencia Tecnolog3a y Medio Ambiente)
- Estrategia Ambiental para la gesti3n integrada de la zona costera de M3xico	- Secretar3a de Medio Ambiente , Recursos Naturales y Pesca
- Pol3tica Nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oce3nicos y las zonas costeras e insulares de Colombia	- Ministerio de Medio Ambiente
- Plano de a3ao a zona costeira do Brasil	- Minist3rio do Meio Ambiente
- Pol3tica de Humedales Costeros de Costa Rica	- Ministerios del Ambiente y Energ3a
Hacia una gesti3n sostenible del litoral Espa3ol	- Ministerio de Medio Ambiente. Direcci3n General de Costas
Bases para la estrategia de Gesti3n Integrada de la Zona Costera Nacional. (Portugal)	- Ministerio de Medio Ambiente y desarrollo regional
Plan estrat3gico para la Gesti3n Integrada de las Zonas Costeras de Catalu3a	- Generalitat de Catalunya. Departamento de Medio Ambiente, Pol3tica Territorial y Obras P3blicas
Estrategia Valenciana para la Gesti3n Integrada de la Costa	- Generalitat Valenciana. Conseller3a de Obras P3blicas, Urbanismo y Transporte

- ✓ El inter3s de algunas estrategias de GIZC, entre las que no se encuentra ninguna espa3ola, reside en el hecho de que se ha tratado como: un proceso

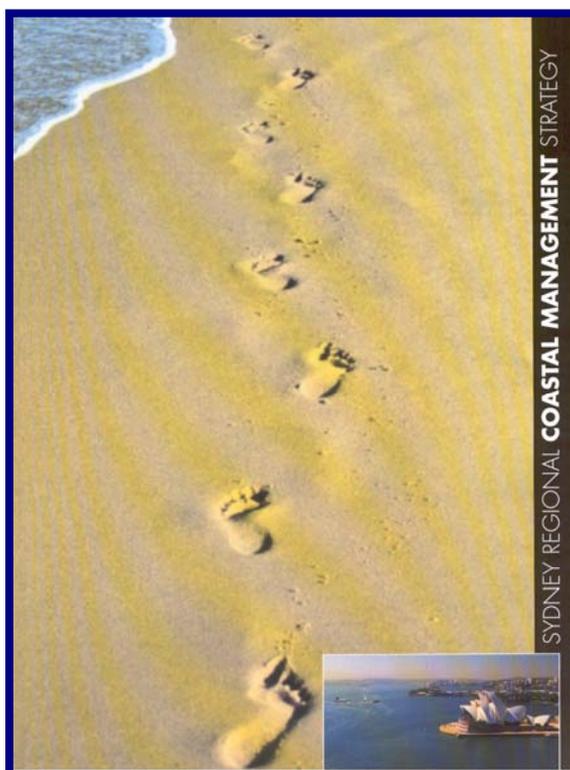
de carácter institucional; que se enfrenta al liderazgo tanto en la elaboración de la propia estrategia como en su implantación; que aborda las razones subyacentes de los problemas del litoral y, en consecuencia, se ha interpretado la estrategia como un instrumento al servicio de una política pública concreta.

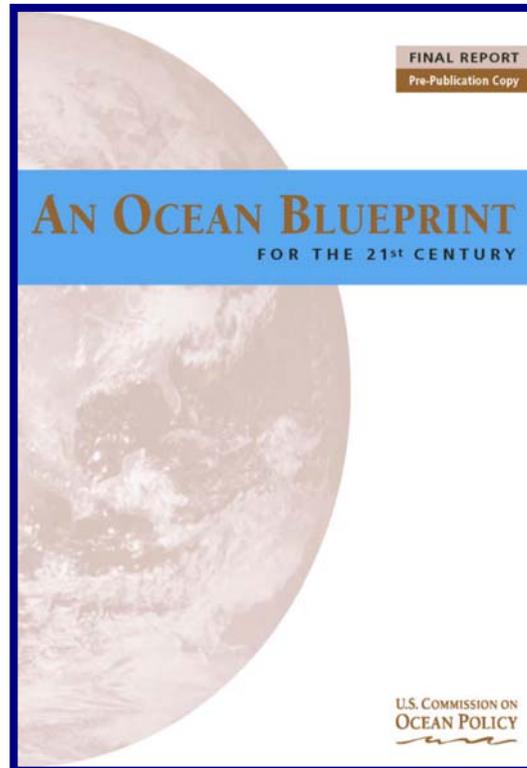
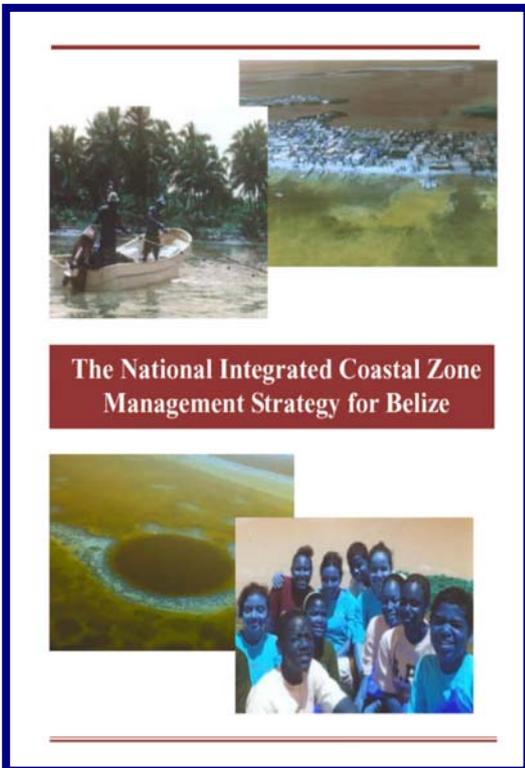
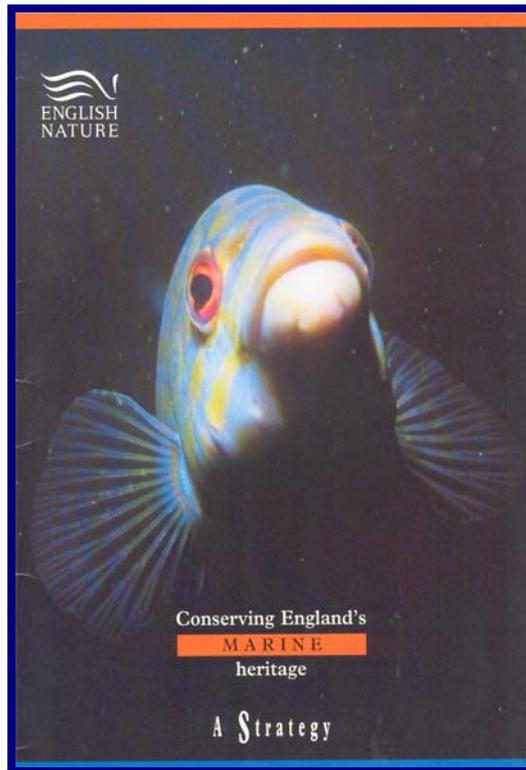
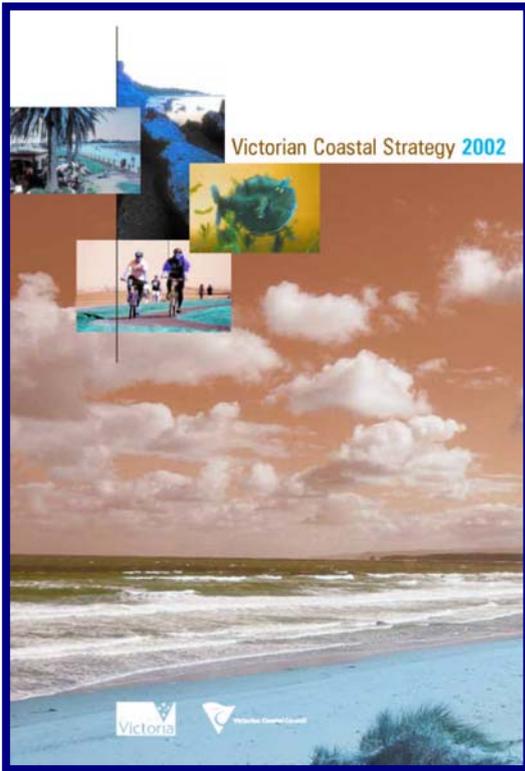
- ✓ Sobre documentos de naturaleza estratégica de alcance europeo existen interesantes antecedentes¹⁹. El más reciente es la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa* (Bruselas, 27.09.2000, COM (2000) 547 final). Entre las líneas estratégicas señaladas mencionamos las siguientes: A) Fomentar la gestión de las zonas costeras en los Estados miembros y en los mares regionales, B) Compatibilizar las políticas de la Unión Europea con la gestión integrada de las zonas costeras, C) Fomentar el diálogo entre las partes interesadas, D) Fomentar la aplicación de buenas prácticas en materia de gestión integrada de las zonas costeras, E) Generar información y conocimientos sobre las zonas costeras, F) Difundir la información e incrementar la concienciación pública, G) Aplicación de la estrategia.
- ✓ 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”. Aunque enumera una serie de acciones más o menos concretas y no una secuencia completa, se reproduce parcialmente su contenido por ser de gran interés para la EA-GIZC:



¹⁹ En Barragán 1994 (págs. 212-228) se comentan algunos de los nueve documentos más interesantes redactados entre 1973 y 1992. Entre ellos destacan la Carta Europea del Litoral (1981) y el trabajo de Teeffelen (1984) titulado *Estrategia europea para la ordenación del litoral*. Ninguno de ellos tuvo trascendencia efectiva. A lo sumo influyeron en algunas iniciativas nacionales o regionales.

- *Adoptar una declaración en la que se presenten los objetivos, la filosofía o el empeño en favor de una gestión integrada de zonas costeras en cualquiera de las políticas que puedan afectarlas y donde se reafirme el compromiso de aplicar y cumplir correctamente la legislación vigente que la respalda.*
- *Elaborar una definición/identificación de zona costera (incluidos sus componentes terrestre y marino).*
- *Elaborar o adoptar una definición de actividad de gestión integrada de zonas costeras.*
- *Informar sobre el estado de zonas costeras y trabajar en pos de su gestión integrada.*
- *Aumentar la comunicación y el intercambio de ideas entre distintos sectores gubernamentales con competencias en las zonas costeras.*
- *Adquirir un compromiso firme a nivel nacional y regional para mejorar el flujo de información a las administraciones locales y regionales sobre las políticas, programas y oportunidades de la UE en relación con las zonas costeras.*
- *Desarrollar un mecanismo de consulta y participación para garantizar la participación de todas las partes interesadas en cualquier actividad de gestión integrada de zonas costeras.*
- *Realizar una evaluación de las necesidades a largo plazo cada vez que se desarrolle una actividad de desarrollo en la zona costera.*
- *Examinar los marcos jurídicos y la compatibilidad de instrumentos legislativos sectoriales en cada nivel administrativo (y entre niveles) de los Estados miembros. Podría aplicarse a tal fin el planteamiento de la evaluación ambiental estratégica a las políticas sectoriales vigentes (por ejemplo, sistema impositivo) así como para evaluar su impacto sobre los usos y abusos del suelo con una referencia especial a las zonas costeras.*
- *Convocar un proceso de reflexión a nivel nacional sobre los mecanismos mejor adaptados para responder a las necesidades en materia de gestión integrada de zonas costeras como, por ejemplo, la elaboración de planes nacionales de gestión de zonas costeras, la creación de un órgano nacional o un centro de coordinación, la coordinación de las leyes vigentes o sistemas no vinculantes*
- *Formular o modificar normas u otros instrumentos con objeto de facilitar la cooperación entre distintos niveles y sectores de la administración (transnacional, interregional, intersectores y tierra / mar).*
- *Modificar la legislación de manera que se puedan delegar o transferir responsabilidades a las autoridades locales por lo que se refiere a sectores que en la actualidad estén centralizados (por ejemplo, la pesca).*
- *Aclarar las funciones que tienen los mecanismos de control y regulación de los usos del suelo y de las actividades asociadas y los sistemas de planificación y de registro en relación con la gestión integrada de las zonas costeras.*





- ✓ En España las referencias específicas sobre estrategias de GIZC²⁰ son tres: la de nuestro propio Estado²¹, y las de las CCAA de Valencia y Cataluña. La primera, aunque es más un informe técnico que una estrategia propiamente dicha, constituye la respuesta a la Recomendación del Parlamento Europeo, y reitera ideas ya esbozadas hace tiempo, pero que siguen siendo cruciales en la GIZC: creación de órganos de participación social (Consejo Nacional), de instrumentos para el seguimiento (Observatorio), etc. La redacción de dicho documento no ha contado con un proceso participativo en el cual las CCAA pudieran aportar su trascendental punto de vista.
- ✓ Sobre la Valenciana es preciso resaltar que no se trata de una estrategia propiamente dicha sino de un documento previo que debería haber servido para un hipotético debate social e institucional. Lo que sucede es que después de haber publicado este documento no se ha seguido avanzando en el diseño de la estrategia propiamente dicha. Y lo más importante: siendo un documento que surge de la crisis derivada del modelo urbanístico y territorial, todavía no se han fijado metas generales vinculadas al origen del problema. De todas formas el hecho de reconocer que en la GIZC deben estar implicadas, al menos, las políticas públicas de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente, Turismo, etc. constituye, en sí mismo, un importante avance.
- ✓ Sobre la estrategia catalana, vinculada a un proyecto Interreg IIIb, hay que resaltar algunos aspectos positivos como los relacionados con las propuestas respecto a la base legislativa, la información, la participación, los recursos, etc. De todas formas hubiera sido aconsejable profundizar en otros aspectos cruciales de la GIZC: los vinculados con la propia organización y estructura interna de las instituciones, con las políticas públicas de la Generalitat, con el perfil curricular de los administradores, con los instrumentos específicos, etc.

²⁰ Además de estos documentos existen otros que no son estrategias de GIZC en sentido estricto pero que son de inestimable ayuda por estar ligados a la OT: *Plan de Ordenación del Litoral de Asturias*, *Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria*, *Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco*.

²¹ Otra estrategia nacional que no es específicamente costera pero que interesa por su contenido es **La estrategia española de desarrollo sostenible**. En el bloque sobre la instrumentación de la estrategia se plantea la acción clave “Gestión de los Recursos Naturales. Conservación de la Biodiversidad”. En dicha acción aparece la línea de actuación “Gestión integrada de zonas costeras”, con las siguientes medidas:

- ✓ Promover la ordenación del desarrollo urbanístico de las regiones costeras en colaboración con las administraciones locales y regionales.
- ✓ Elaborar un atlas ecocartográfico del litoral.
- ✓ Elaborar un inventario de ocupaciones irregulares del DPMT.
- ✓ Impulsar un inventario de las zonas costeras que permita desarrollar la estrategia nacional sobre gestión integrada de zonas costeras.

En la línea de actuación “Aplicación de objetivos de sostenibilidad a todas las políticas” aparece la siguiente medida relativa al ámbito litoral:

- ✓ Fomentar políticas incentivadoras de un uso adecuado del litoral español.

2.2.3. Contexto general de la gestión de Zonas Costeras en la Administración General del Estado

Los artículos 148 y 149 de la Constitución española de 1978 constituyen la principal referencia para el reparto de competencias entre las tres escalas básicas de la Administración Pública. La trascendencia de la zona costera también la recoge nuestra Constitución cuando reconoce, en el artículo 132.2, como bienes de dominio público estatal *los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.*

Cuadro 2.3. Principales competencias de la Administración General del Estado en las Zonas Costeras

Recurso o actividad regulada	Objeto
Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT)	Delimitación, protección, uso público, utilización del DPMT. Servidumbre de tránsito y accesos al mar
Recursos pesqueros marítimos	Regulación de la pesca marítima, programación de la investigación pesquera y oceanográfica del Estado
Actividades marítimas y portuarias, Dominio Público Portuario Estatal (DPPE)	Administración y gestión de los puertos del Estado y de la Marina Mercante
Dominio Público Hidráulico (DPH)	Regulación del uso del agua y del DPH: aguas continentales (superficiales y subterráneas), cauces, riberas y márgenes de corrientes naturales, lechos de lagos, lagunas y embalses
Espacios naturales protegidos, flora y fauna silvestre	Regulación básica para el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, preservación de la biodiversidad, uso ordenado de los recursos, preservación de la singularidad, variedad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje
Usos del suelo, planeamiento urbanístico	Regulación básica del planeamiento urbanístico, régimen urbanístico del suelo, ejecución de las urbanizaciones, fomento e intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación

La AGE tiene una serie de importantes competencias en el espacio litoral (Cuadro 2.3). Recordemos algunas de las de mayor trascendencia para la gestión del espacio y los recursos: determinación y tutela del DPMT y del dominio hidráulico, obras de ingeniería costera y dragados, puertos comerciales, defensa nacional, control y seguridad en las aguas marinas, pesca marítima en el Mar Territorial, etc. En general, puede decirse que el Estado es responsable, en muchos ámbitos de la Administración Pública, de aprobar la legislación básica; mientras las Comunidades Autónomas son las encargadas de su desarrollo y, por tanto, de su concreción y adaptación a las peculiaridades de cada región.

Podrían mencionarse algunos aspectos de interés acerca de las competencias del Estado. Las responsabilidades mencionadas justifican dicho interés para las Zonas Costeras. A pesar de ello, nuestro análisis debe estar orientado y centrado, de forma principal aunque no exclusiva, en la Administración más estrechamente vinculada a la gestión del espacio y los recursos costeros. Por esa razón se describen las competencias de la Dirección General de Costas adscrita al MIMAM (Cuadro 2.4).

Especialmente necesaria para la GIZC en Andaluc3a nos parece la 3ltima funci3n descrita.

Cuadro 2.4. Funciones de inter3s para la GIZC de la Direcci3n General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente

- La determinaci3n del DPMT mediante el procedimiento de deslinde, as3 como la adopci3n de las medidas necesarias para asegurar su integridad y adecuada conservaci3n.
- La gesti3n integrada, en el 3mbito de lo establecido en las directivas europeas y en la normativa espa3ola, y tutela del DPMT, as3 como su polic3a y la de las servidumbres legales de su competencia.
- La redacci3n, realizaci3n, supervisi3n y control de estudios, proyectos y obras de defensa, protecci3n y conservaci3n de los elementos que integran el DPMT y, en particular, los de adecuaci3n sostenible de las playas, sistemas dunares y humedales litorales.
- La concertaci3n y coordinaci3n con comunidades aut3nomas, entidades locales u organismos p3blicos o privados de las actuaciones o proyectos que contribuyan a la mejora de la sostenibilidad de la costa.

Fuente: R.D. 1477/2004.

Por lo que se refiere a las instituciones p3blicas responsables de la gesti3n de las Zonas Costeras y sus recursos, tambi3n estas son muy numerosas. El cuadro 2.5 recoge algunos organismos de cierta importancia por su capacidad de intervenci3n e inversi3n.

El nuevo ejecutivo mantiene diferentes 3rganos colegiados de gran inter3s para la GIZC: Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, Consejo Nacional del Agua, Consejo de la Red de Parques Nacionales, Consejo Asesor de Medio Ambiente, Consejo Nacional del Clima, etc. Sin embargo, y a diferencia de otros pa3ses europeos, no ha creado todav3a un 3rgano colegiado espec3fico para el asesoramiento de la gesti3n costera.



Como administración específica se ha mencionado la Dirección General de Costas (DGC)²² que tiene, recordemos, la tutela del DPMT a su cargo. Dicha gestión es llevada a cabo entre los servicios centrales (DGC) y los servicios periféricos, denominados Demarcaciones de Costas (DC). Estos últimos son, en realidad, unidades administrativas regionales que cubren, junto a los Servicios Provinciales de Costas (SPC), todo el litoral español: Demarcación de Costas de Cataluña, de Valencia, de Baleares, de Murcia, de Galicia, de Asturias, de Cantabria, del País Vasco, de Las Palmas de Gran Canaria, de Santa Cruz de Tenerife, de Andalucía Atlántico y de Andalucía Mediterráneo.

Como administración específica se ha mencionado la Dirección General de Costas (DGC) que tiene, recordemos, la tutela del DPMT a su cargo. Dicha gestión es llevada a cabo entre los servicios centrales (DGC) y los servicios periféricos, denominados Demarcaciones de Costas (DC).

Cada Demarcación tiene asignado un tramo de la costa española que, en ocasiones, dispone de Servicios Provinciales. El litoral andaluz, por ejemplo, le es encomendado a dos Demarcaciones de Costas: Andalucía Atlántico (con sede en Cádiz) y Andalucía Mediterráneo (con sede en Málaga). Los Servicios Provinciales de Costas de Huelva y Sevilla, por un lado, y los de Almería y Granada, por otro, cumplen en realidad casi las mismas funciones que las Demarcaciones.

Cuadro 2.5. Administración y gestión de las Zonas Costeras en la AGE

Recurso o actividad regulada	Entidades de administración y gestión	Órganos colegiados y unipersonales para la toma de decisiones y asesoramiento
Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT)	Entidad Central - Dirección General de Costas (MIMAM)	Órgano Central - Director General de Costas
	Entidad periférica - Demarcaciones de Costas	Órgano periférico - Jefe de la Demarcación de Costas
Recursos pesqueros marítimos	Entidad Central - Secretaría General de Pesca Marítima	Órgano Central - Consejo Nacional Pesquero - Comité Consultivo del Sector Pesquero
Actividades e instalaciones marítimas y portuarias del Estado, Dominio Público Portuario Estatal (DPPE)	Entidad central - Ente Público Puertos del Estado (EPPE), Ministerio de Fomento - Sociedad de Salvamento Seguridad Marítima (SSSM), Ministerio de Fomento	Órgano Central - Presidente y Consejo Rector (EPPE) - Presidente y Consejo de Administración (SSSM)
	Entidad periférica - Autoridades Portuarias (AP) - Capitanías Marítimas (CM)	Órgano periférico - Presidentes y Consejos de Administración (AP) - Consejos de Navegación y Puerto (asesora AP y CM) - Directores Técnicos (AP) - Capitanes Marítimos (CM)
Dominio Público Hidráulico (DPH)	Entidad Central - Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas (MIMAM)	Órgano Central - Director General de Obras Hidráulicas - Presidente del CNA (MIMAM) - Consejo (asesor) Nacional del Agua, (CNA)
	Entidad Periférica - Confederaciones Hidrográficas (CH)	Órgano Periférico (CH) - Presidente, Junta de Gobierno, Asamblea de Usuarios, Juntas de Explotación, Comisión de Desembalse, Junta de Obras, Consejo del Agua
Espacios naturales protegidos, flora y fauna silvestre	Entidad Central - Dirección General de Conservación de la Naturaleza (MIMAM)	Órgano Central - Director General - Consejo Asesor de la Red de Parques Nacionales - Consejo Asesor de Medio Ambiente - Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza

²² Previamente este organismo sólo tenía categoría de Subdirección General asumiendo también las funciones de Señalización Marítima. Durante muchos años ha estado dentro del esquema organizativo portuario.

La de Costas es una de las pocas administraciones que no cuenta con órgano colegiado alguno, ni en el centro ni en la periferia, que facilite la cooperación institucional y asegure la participación pública. Es decir, en el órgano unipersonal, Director General, Jefe de la Demarcación o Jefe del Servicio Provincial, radica la potestad de tomar de decisiones.

La de Costas es una de las pocas administraciones que no cuenta con órgano colegiado alguno, ni en el centro ni en la periferia, que facilite la cooperación institucional y asegure la participación pública.

El modelo organizativo es sencillo: un órgano central (DGC), con sede en la capital del Estado, suele tomar las decisiones de mayor trascendencia, siendo asesorado para los casos particulares, por la Administración periférica (DC). Esta última, normalmente con escasos medios y reducido personal, es la que lleva a cabo las funciones o servicios que le son propios en el tramo costero que tiene asignado.

Por otro lado, el ente público Puertos del Estado y las 27 Autoridades Portuarias también constituyen, junto a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, y las correspondientes Capitanías Marítimas (Ministerio de Fomento), importantes referencias para la gestión costera. Los órganos colegiados periféricos más importantes son los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias, que gozan de cierta autonomía, y los Consejos de Navegación.

Conviene insistir en un hecho de cierta trascendencia: mientras las actividades portuarias, la navegación, los recursos hídricos, los pesqueros o los ENP, por ejemplo, cuentan con modernos sistemas de gestión (usualmente en forma de Consejos), sea en la escala nacional o en la periférica, la Administración de Costas carece de cualquier órgano colegiado asesor o foro de debate. En consecuencia, es bastante probable que la Administración española que gestiona el DPMT, sea una de las pocas que todavía no ha adaptado sus estructuras de organización administrativa a las necesidades de una sociedad democrática que reclama más cercanía a los problemas ciudadanos, más transparencia en la gestión y mayor participación en el proceso de toma de decisiones.

Es bastante probable que la Administración española que gestiona el DPMT, sea una de las pocas que todavía no ha adaptado sus estructuras de organización administrativa a las necesidades de una sociedad democrática.

En la actualidad, la Administración General del Estado no posee instrumentos específicos de carácter estratégico para la planificación y gestión de las Zonas Costeras. El Plan Nacional de Costas se aprueba de forma discontinua, y aunque ahora no hay ninguno en vigor el nuevo Gobierno socialista puso en marcha, en 2004, la redacción del “Plan Director para la gestión sostenible de la costa”.

Sin embargo, otros instrumentos o planes estratégicos están vigentes o lo estarán pronto: Plan Nacional de Salvamento Marítimo y Lucha contra la Contaminación, Plan de Pesca, etc. También afectan, directa o indirectamente, al litoral y sus recursos los citados a continuación, en especial los dos últimos: Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, Plan Estratégico Español para la Conservación y Uso Racional de los Humedales, Estrategia Forestal Nacional y Plan Forestal Español, Plan Estratégico de Puertos del Estado, Estrategia Española para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, Estrategias de Conservación de Especies Amenazadas, Estrategias y Planes Programa de Acción Nacional contra la Desertificación, Plan de Actuaciones prioritarias en materia de Restauración Hidrológica Forestal, Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT), etc.

En los puertos también han aparecido instrumentos de gestión novedosos: Política Ambiental Portuaria, Sistemas de Gestión Medioambiental Portuaria, Foro

Ambiental Portuario, Planes Ambientales Portuarios e Indicadores de Sostenibilidad del tipo “huella ecológica portuaria”, etc.

El cambio gubernamental de 2004 en España permite vislumbrar mejoras en la política costera de la AGE. Por un lado, la reorganización institucional del MIMAM, creando la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, facilita la transversalidad en la coordinación de las principales áreas temáticas (agua, costas, espacios forestales y áreas protegidas).

Otra novedad digna de mención es que, a las funciones tradicionales de la DGC en relación a la defensa, protección y conservación de las playas, verdadero protagonista en la historia de esta institución junto a los paseos marítimos, se añaden, de forma explícita, otras unidades ambientales: *sistemas dunares y humedades litorales* (art. 7 del Real Decreto 1477/2004, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del MIMAM). Creemos que la interpretación de la gestión del medio ambiente natural avanza un poco más frente a la concepción de obra pública turística en ámbitos urbanos.

En el mismo artículo, apartado c) del decreto mencionado, se señala una función importante para la DGC *la concertación y coordinación con CCAA, entidades locales u organismos públicos o privados de las actuaciones o proyectos que contribuyan a la mejora de la sostenibilidad de la costa*. Dicha función no es novedosa (está intercalada de forma muy vaga en el apartado e) del artículo 4 del Real Decreto 1415/2000), pero nunca se ha resaltado tanto como tarea específica de un organismo esencialmente técnico como la DGC. Tampoco la terminología utilizada en un medio oficial tiene precedentes ni el compromiso explícito con las políticas europeas: *La gestión integrada, en el ámbito de lo establecido en las directivas europeas y en la normativa española (...)*.

Pero el documento más significativo, sobre la nueva política de costas para España, es el que se titula *Síntesis de la política de costas del Ministerio de Medio Ambiente (DGC, 2004)*²³. Sólo el hecho de que exista un documento de esta naturaleza, independientemente de que se esté, o no, de acuerdo con su contenido, merece realce. Al menos se conocen, desde el principio de la legislatura, las líneas maestras de la política costera del Estado.

Una función importante para la DGC la concertación y coordinación con CCAA, entidades locales u organismos públicos o privados de las actuaciones o proyectos que contribuyan a la mejora de la sostenibilidad de la costa.

²³ En julio de 2005 se analizó, en el marco de una Conferencia Sectorial, las actuaciones de la nueva política de costas. A continuación se reproducen los enunciados del documento de trabajo: promoción de la gestión integrada y sostenible del litoral; puesta en marcha de la elaboración de un plan director para la sostenibilidad de la costa; aceleración del plan de deslindes de la costa española; inversiones para la sostenibilidad de la costa; conservación y recuperación de la biodiversidad marina; integración, colaboración y soporte a la actuación urbanística litoral integrada; protección del dominio público marítimo terrestre y de su biodiversidad mediante la adquisición de suelo; programa de mantenimiento y conservación de la costa; estrategia de colaboración con las comunidades autónomas en puertos deportivos; control de la gestión del dominio público marítimo-terrestre.

El anuncio político de un “Plan Director para la gestión sostenible de la costa” es novedoso. El documento político referido instala a este instrumento bajo la admonición *de la gestión integral de la costa*. Desde un punto de vista operativo *su elaboración se realizará con la colaboración y participación activa de las CCAA, entidades locales y ciudadanía en general*. El dilatado período de ejecución hace previsible que al final de la legislatura actual el Plan no se haya finalizado en todas las CCAA españolas²⁴. Por otro, recordemos una vez más que, durante la primera legislatura del partido conservador, hubo la misma intención y se fracasó (salvo en Canarias, MIMAM, 1998). En la segunda legislatura del partido conservador, ya con mayoría absoluta en el Parlamento, se abandonó literalmente esta política de acercamiento y consenso con las CCAA. El Plan Director *constituirá la base sobre la que se realizará la programación anual de las actuaciones, y en torno al mismo se estructurarán también los documentos previstos por las directivas de la UE para la gestión integral de la costa*.

El “Plan Director para la gestión sostenible de la costa” constituirá la base sobre la que se realizará la programación anual de las actuaciones, y en torno al mismo se estructurarán también los documentos previstos por las directivas de la UE para la gestión integral de la costa.

La nueva política de costas propuesta busca con ahínco la integración entre las políticas sectoriales y territoriales. Para dicho fin plantea un programa de inversiones. En dicho programa, el apartado de “control de la regresión de la costa”, tradicionalmente entendido como de “regeneración de playas”, dirige su enunciado, por un lado, a la optimización en la gestión de los áridos y, por otro, a las cautelas propias de un cambio en el tradicional sistema del mantenimiento de playas.

Interesantes resultan los capítulos dedicados a “las actuaciones relacionadas con la protección y recuperación de sistemas litorales” y el que se refiere a “dotaciones para el acceso y uso público de la costa”. El primero porque consigue ocupar un lugar propio dentro de la política inversora, lo cual constituye un avance. El segundo porque aporta criterios claros para la construcción de paseos marítimos, donde prima la cofinanciación.

Por último, “los instrumentos de ordenación territorial y urbanística” son interpretados como una de las pocas posibilidades que existen para intervenir, sobre el principal vector de degradación de nuestro litoral. Lo que sucede es que las competencias en esa materia no pertenecen a la AGE. Por dicha razón, la estrategia de concertación y cooperación señalada no solo es la más adecuada sino la única posible en realidad.

La DGC ha propuesto a todas las Comunidades Autónomas litorales (2005) un modelo de Convenio marco que establece las bases de colaboración para la gestión integrada de la costa. También plantea la creación de las Comisiones Mixtas Bilaterales.

Actuando en consecuencia, la DGC ha dado instrucciones a sus órganos periféricos, para que propicien acuerdos con los ayuntamientos que se sumen a esta iniciativa. Así, los entes locales, a través de su planeamiento urbanístico, facilitarán el desalojo de instalaciones o construcciones en el DPMT o en zonas de servidumbre, es decir *fuera de ordenación*. A cambio, la DGC, *mediante las inversiones de su programa de actuaciones, se muestra dispuesta a abordar la mejora y transformación del borde marítimo del municipio (...)*.

A partir de este momento es probable que se desarrollen procesos de negociación entre los representantes de la DGC y de los municipios. La fórmula elegida parece

²⁴ El Pliego de bases para la contratación de la asistencia técnica (marzo de 2005) aborda, en una primera etapa, solo las provincias del arco mediterráneo, los dos archipiélagos y Huelva. Es bastante probable que los procesos administrativos para la adjudicación de los trabajos así como la ejecución y aprobación de los resultados se extiendan hasta 2007.

adecuada para nuestro contexto institucional (es idéntica a la utilizada en algunos programas de gestión costera de países anglosajones a la hora de negociar entre el gobierno federal y el estatal).

Por último la DGC ha propuesto a todas las Comunidades Autónomas litorales (2005) un modelo de Convenio marco que establece las bases de colaboración para la gestión integrada de la costa. También plantea la creación de las Comisiones Mixtas Bilaterales, en las que se prevé contar con la participación activa de las Administraciones Locales y de los agentes sociales implicados, en función de la problemática a tratar en cada caso.

En cada provincia la coordinación entre administraciones se llevará a efecto mediante Comisiones Técnicas, que se constituyen a modo de órganos consultivos y foros de trabajo. Su función esencial será el análisis técnico y jurídico de todas las acciones previstas en la costa, ya se trate de obras, deslindes, concesiones, autorizaciones u otro tipo de actuaciones, así como la propuesta de alternativas y soluciones suficientemente consensuadas con las Administraciones competentes, y con la Comisión Mixta cuando la naturaleza del asunto lo requiera.

Las propuestas descritas en estos dos últimos párrafos tienen un enorme significado estratégico. Además, para Andalucía son relevantes para un avance real de nuestro modelo de gestión de Zonas Costeras.

En cada provincia la coordinación entre administraciones se llevará a efecto mediante Comisiones Técnicas, que se constituyen a modo de órganos consultivos y foros de trabajo.

2.3. Esquema de trabajo propuesto

Una vez expuestos los cimientos teóricos, los diferentes contextos, así como algunos antecedentes de interés, procede desarrollar el esquema de los “Criterios técnicos para la EA-GIZC”. De nuevo insistimos en un hecho que no debe dar lugar a duda alguna: el presente trabajo aspira a facilitar el proceso estratégico, no a convertirse en la propia estrategia. La diferencia entre un documento, aunque sea de buena factura, y una estrategia con posibilidades de implantarse de forma exitosa puede radicar en alguno, o en los tres, atributos deseados para la EA-GIZC: corporativo, cooperativo y participativo. En otras palabras: se trata de que las mismas instituciones y la sociedad decidan, libremente, asumir un nuevo modelo de gestión del litoral y sus recursos. Y para ello resulta imprescindible método, información, orientaciones, etc.

Con la intención de allanar el camino de la EA-GIZC, a través por consiguiente debate institucional y participación social se propone el siguiente esquema para el Documento denominado “Criterios técnicos para la EA-GIZC”:

Los “Criterios técnicos para la EA-GIZC” aspiran a facilitar el proceso estratégico, no a convertirse en la propia estrategia. Se trata de que las mismas instituciones y la sociedad decidan, libremente, asumir un nuevo modelo de gestión del litoral y sus recursos.

Figura 2.1. Atributos de la EA-GIZC

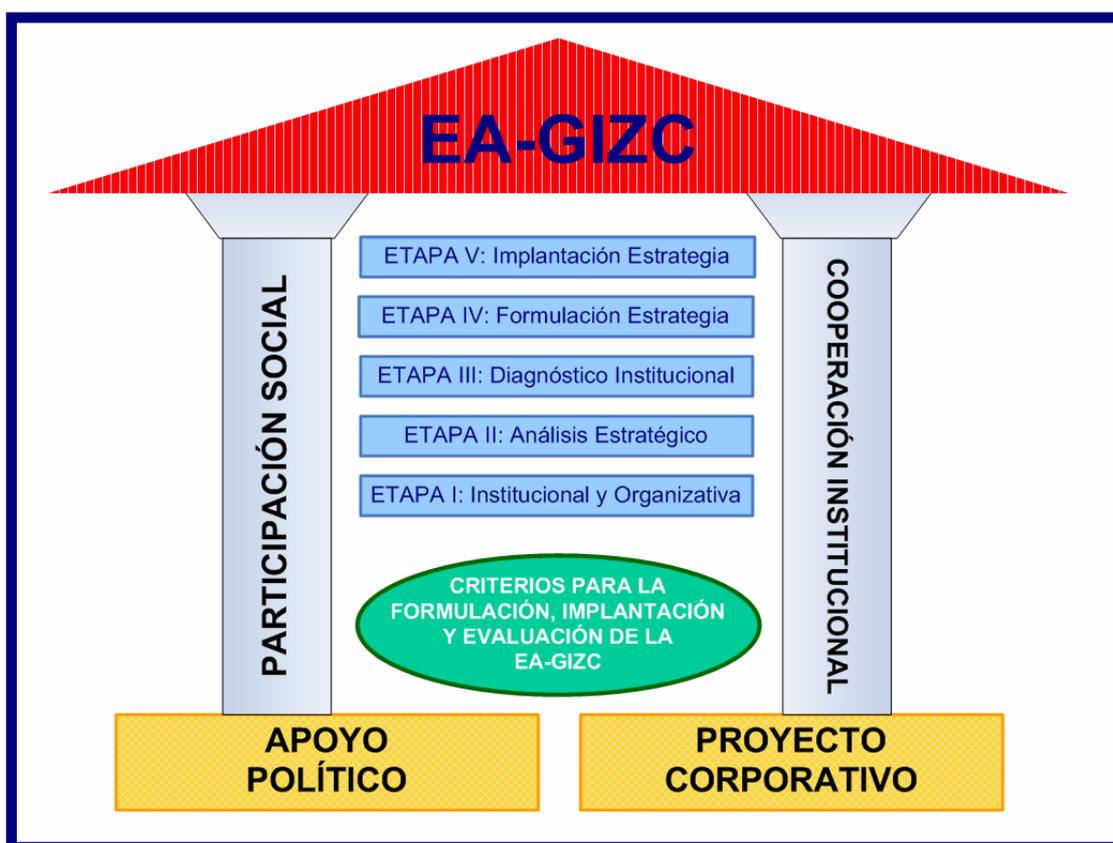


Figura 2.2. Procedimiento para la EA-GIZC

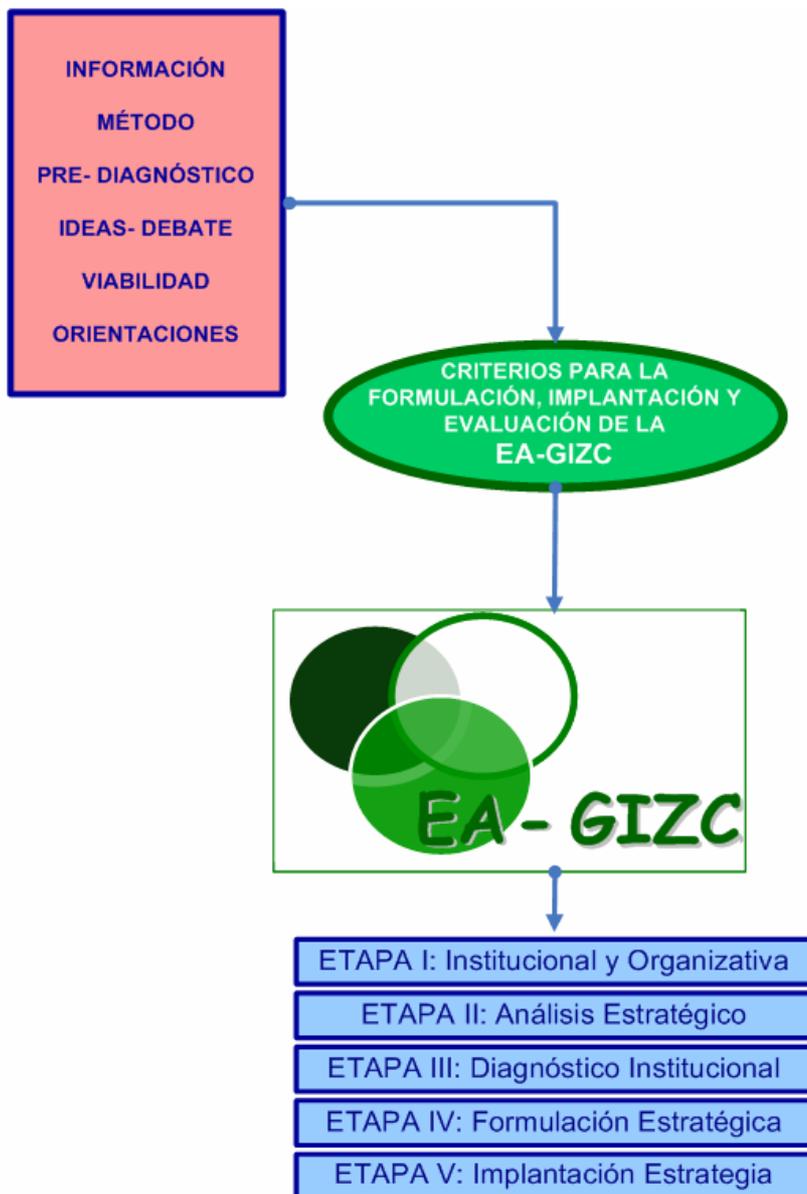


Figura 2.3. Niveles de coordinación

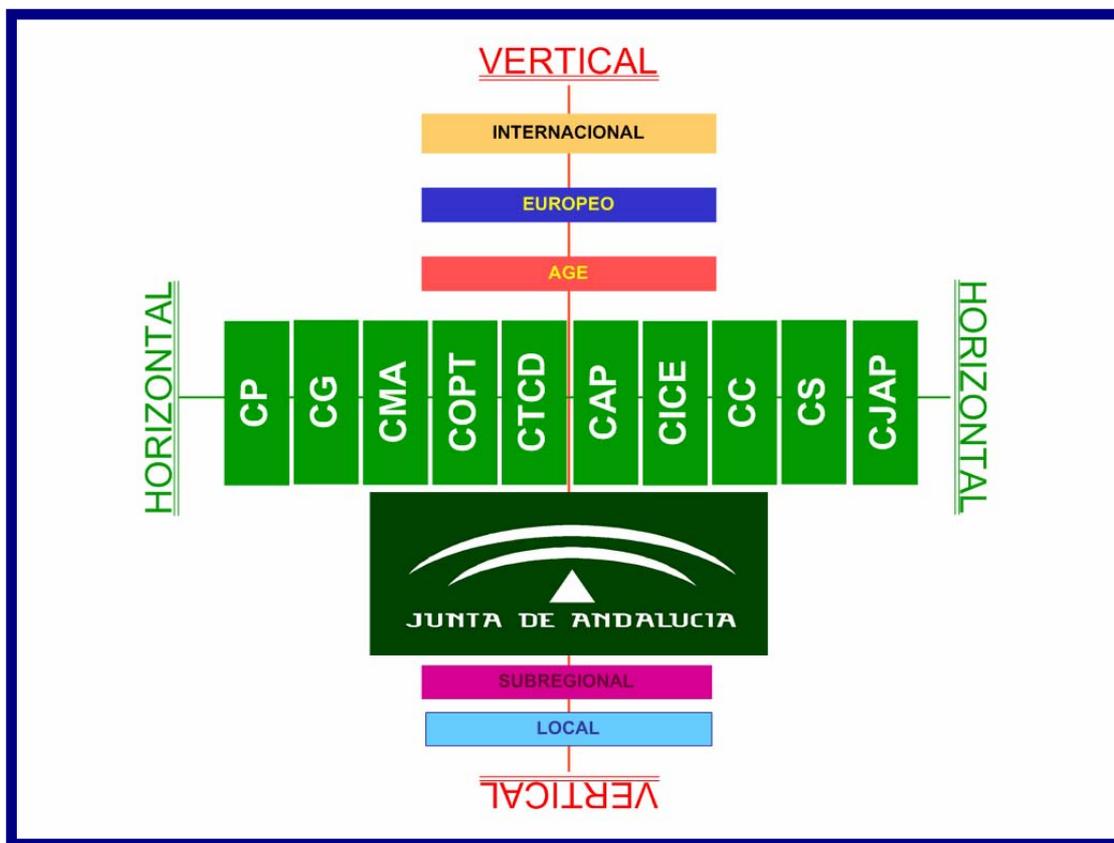


Figura 2.4. Gobernanza del Litoral

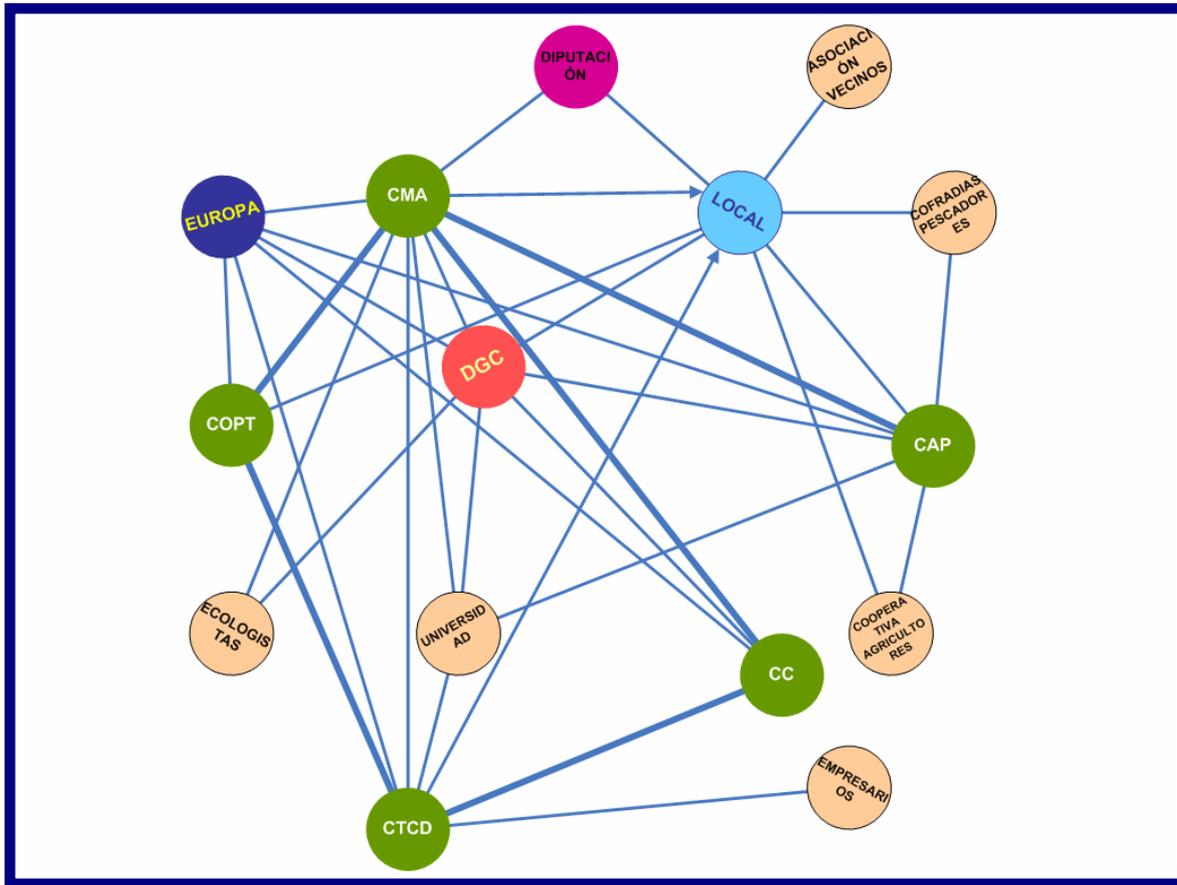
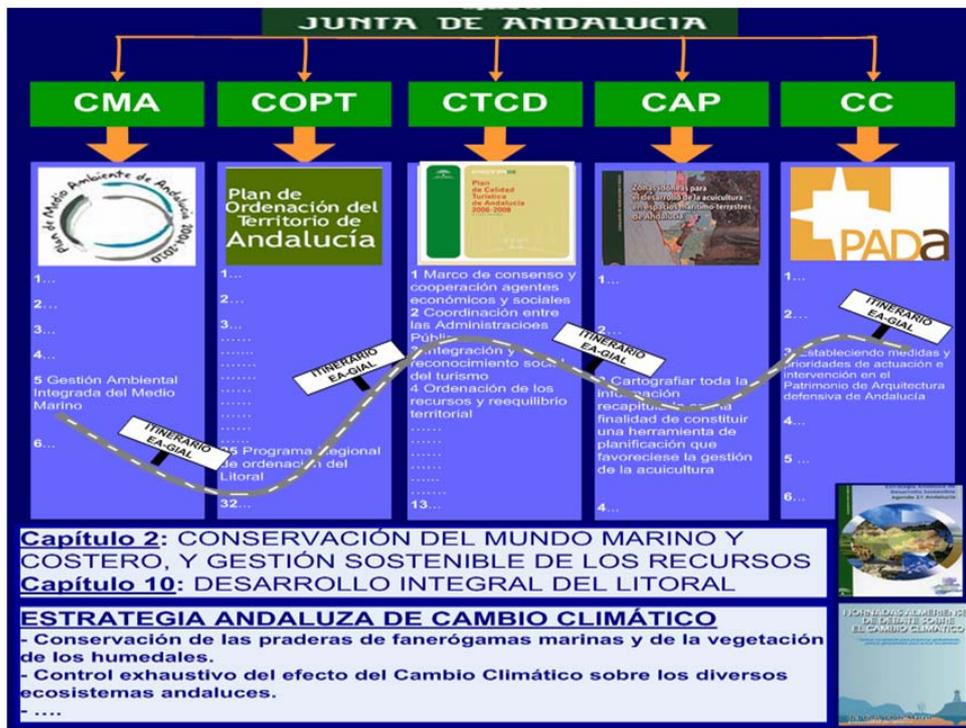


Figura 2.5. Instrumentos estratgicos de la Junta de Andalucia



Esquema de trabajo propuesto

1. Partiendo de una base común	
	<ul style="list-style-type: none"> 1.1. Para entendernos: un léxico común y conceptos aceptados 1.2. Gestión integrada de Zonas Costeras: Antecedentes de una disciplina novedosa 1.3. Aspectos conceptuales y metodológicos de interés para la EA-GIZC 1.4. Objeto y objetivo. Manifestaciones y razones 1.5. Necesidad, beneficios y urgencia de una gestión integrada 1.6. Acerca de una estrategia de GIZC para Andalucía que asuma el ámbito costero-marino
2. Esquema de trabajo que tiene en cuenta los contextos	
	<ul style="list-style-type: none"> 2.1. Contexto andaluz <ul style="list-style-type: none"> 2.1.1. Contexto institucional: legitimidad, responsabilidad y nueva política pública 2.1.2. Contexto ambiental: apunte histórico 2.1.3. Contexto social y económico que no justifica cualquier opción de desarrollo 2.2. Contexto externo <ul style="list-style-type: none"> 2.2.1. La GIZC en la agenda institucional europea 2.2.2. Experiencia internacional y propia sobre estrategias para la GIZC 2.2.3. Contexto general de la gestión de Zonas Costeras en la AGE 2.3. Esquema de trabajo propuesto
3. Perspectiva multidimensional del litoral de Andalucía: La visión del “objeto”	
	<ul style="list-style-type: none"> 3.1. Ámbito geográfico de la GIZC: Propuesta para la Estrategia Andaluza 3.2. Otras dimensiones de las Zonas Costeras para su gobernanza <ul style="list-style-type: none"> 3.2.1. Recursos y procesos naturales en el litoral andaluz 3.2.2. Con respecto a usos (social) y actividades económicas 3.3. “Traducción” transversal de los problemas. Importancia del litoral <ul style="list-style-type: none"> 3.3.1. Traducción socio - ambiental del litoral andaluz 3.3.2. Traducción socio - económica del litoral andaluz 3.4. Escenarios tendenciales

4. Perspectiva institucional del litoral de Andalucía: La visión del “objetivo”

- 4.1. Construyendo un atlas para la gestión
- 4.2. Mapas para una estrategia: elementos innovadores para el análisis y diagnóstico estratégico de la gestión del litoral
 - 4.2.1. GIZC y políticas públicas de la Junta de Andalucía: Mapa político. El primer mapa
 - 4.2.2. Normativa para la gestión del litoral y sus recursos: Mapa de las reglas del juego
 - 4.2.3. reparto de responsabilidades en la gestión del litoral de Andalucía: Mapa temático
 - 4.2.4. Instituciones andaluzas para la gestión de las Zonas Costeras: Mapa de puntos de referencias
 - 4.2.5. Instrumentos para la gestión del litoral de Andalucía: Mapa de estrategias
 - 4.2.6. Aspectos económicos de la gestión de las Zonas Costeras: Mapa de recursos
 - 4.2.7. Formación y capacitación de los administradores: Mapas de geografía muy humana
 - 4.2.8. Información pública y conocimiento técnico- científico: Mapa de energías renovables
 - 4.2.9. Educación y concienciación para la conservación del litoral andaluz: Dibujando el mapa del futuro
 - 4.2.10. Participación social y cooperación institucional para la gestión del litoral en Andalucía: Mapa de fuerzas aliadas
- 4.3 Razones subyacentes: DAFO para la gestión costera en Andalucía

5. Retos institucionales de la gestión pública: Planteamientos y respuestas estratégicas para la GIZC en Andalucía

- Esfuerzos para la mejora de la gestión del litoral en Andalucía.
- Retos pendientes para la GIZC en Andalucía
- Políticas e instituciones implicadas: Buscando sinergias.
- Principios orientadores y metas para una estrategia de GIZC.
- CAME para la GIZC en Andalucía
- Opciones estratégicas (de liderzazo, flexible y espectante)
- Objetivos estratégicos para la GIZC en Andalucía

6. Establecimiento de metas estratégicas

- Meta estratégica 1. Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política
- Meta estratégica 2. Disponer de instrumentos apropiados para un modelo integrado de gestión costera
- Meta estratégica 3. Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC

7. Meta estratégica 1. Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política pública	
	<ul style="list-style-type: none"> Formular una política institucional para la GIZC Mejorar la coordinación y cooperación institucional Favorecer la participación pública
8. Meta estratégica 2. Disponer de instrumentos apropiados para un nuevo modelo de gestión	
	<ul style="list-style-type: none"> Determinar nuevas funciones y responsabilidades institucionales Modificar, adaptar o aprobar los instrumentos normativos necesarios Disponer de instrumentos estratégicos y operativos reglamentarios y voluntarios Crear instrumentos- implantación y seguimiento-estrategia.
9. Meta estratégica 3. Conseguir los recursos necesarios para una implantar la EA-GIZC	
	<ul style="list-style-type: none"> Conseguir recursos económicos Asegurar la formación técnica adecuada Educar para la sostenibilidad Ofrecer información pública y disponer de conocimiento científico adecuado
10. Criterios para la formulación, implantación y evaluación de la EA-GIZC.	

4. PERSPECTIVA INSTITUCIONAL DEL LITORAL DE ANDALUCÍA: LA VISIÓN DEL “OBJETIVO”

4.1. Construyendo un atlas para la gestión

En el capítulo anterior se han ofrecido algunos apuntes relativos al conocimiento del litoral, de sus problemas y de las posibles respuestas ante determinadas amenazas y oportunidades (objeto de la GIZC). A partir de ahora se profundizará en aquellos aspectos más ligados, directa o indirectamente, a la administración y gestión de los intereses públicos (objetivo de la GIZC). En dicha tarea pretendemos utilizar esquemas de trabajo innovadores.

Para empezar el concepto estrategia se ha interpretado en sentido estricto: la forma de alcanzar un objetivo en un entorno adverso, cambiante o incierto. En este caso, resulta prioritario conseguir un cierto equilibrio entre la conservación de los valores socioambientales del litoral andaluz y sus necesidades de desarrollo económico. Y lo anterior entendido desde dentro de las funciones de una gran institución pública como es la Junta de Andalucía. De ahí el sentido corporativo inherente a la EA-GIZC.

Pero, como en cualquier estrategia, resulta imprescindible contar con el mejor conocimiento posible de lo que ocurre dentro de la propia institución. Además, para que el proceso de toma de decisiones se produzca en las condiciones más adecuadas, este trabajo aportará un original punto de vista del modelo de gestión del litoral andaluz y sus recursos. Dicho modelo se identifica con una especie de “atlas de la gestión”. Y para que ese “atlas” pueda editarse resulta imprescindible la elaboración de una serie de “mapas” que respondan a las necesidades de la estrategia. Pues bien, en trabajos de GIZC anteriores²⁵, se ha propuesto un decálogo que aborda diez elementos estructurales o “mapas” de la gestión.

Esta contribución tendría un valor estimable si sirviera para comprender un sistema administrativo de cierta complejidad; ya que este es el primer paso lógico para responder a sus carencias. Por eso el mencionado decálogo incluye aspectos tan fundamentales de la gestión en el ámbito público como: política, normativa, competencias, instituciones, instrumentos estratégicos, formación y capacitación de los administradores, información y conocimiento, recursos económicos, participación y educación ambiental.

En realidad el número diez es utilizado más como recursos didáctico que como referencia cuantitativa de pretendida exactitud; dependerá que algunos aspectos clave se fundan con otros, o no. Tampoco debe olvidarse la estrecha relación de interdependencia que se establece entre todos ellos.

A continuación, y como reseña introductoria, se exponen algunas ideas generales. Estas, aunque muy básicas, son de cierto calado e interés a la hora de interpretar el diagnóstico estratégico que se propone para nuestro modelo de gestión litoral:

A partir de ahora se profundizará en aquellos aspectos más ligados, directa o indirectamente, a la administración y gestión de los intereses públicos (objetivo de la GIZC).

El decálogo incluye aspectos tan fundamentales de la gestión en el ámbito público como: política, normativa, competencias, instituciones, instrumentos estratégicos, formación y capacitación de los administradores, información y conocimiento, recursos económicos, participación, y educación ambiental.

²⁵ Véanse los trabajos de Barragán para España y otros países latinoamericanos (2001, 2003, 2005).

- ✓ Se parte de unos antecedentes históricos cuyos lamentables resultados, para el espacio y los recursos del litoral, son tan difíciles de discutir como fáciles de constatar.
- ✓ El principal aspecto positivo es que se detectan avances en la mayor parte de los frentes analizados. Es cierto que todavía son muy recientes, escasos y que pueden ser tildados de pobres, incluso raquíticos, o lentos. Pero ya empiezan a ser evidentes y a dar muestras de su existencia. También los resultados están aún lejos de poder ser observados.
- ✓ Lo anterior se ha producido, probablemente, como reacción a los efectos devastadores del modelo urbanístico y territorial; pero también como respuesta al carácter depredador de muchas de nuestras actividades con respecto a los recursos naturales; tanto en tierra como en el medio marino.
- ✓ Siguiendo esquemas de trabajo anteriores aplicados a otros países (Barragán 2001), puede afirmarse que Andalucía está pasando de una etapa “Inicial” a otra denominada de “Transición” en su camino hacia un modelo más avanzado de GIZC²⁶.
- ✓ Lo referido en el apartado anterior exige, para la consolidación del “transito” mencionado, esfuerzos institucionales suplementarios. Por ello, no cabe duda alguna de la oportunidad que representa la EA-GIZC, tanto desde el punto de vista histórico como del panorama actual, para el futuro de nuestro litoral.

²⁶ En la publicación citada, “The Coasts of Latin America at the End of the Century”, *Journal of Coastal Research*, 17(4): 885-899, los diferentes países latinoamericanos analizados se distribuyeron en tres categorías, dependiendo de que los atributos de gestión mencionados en el decálogo estuvieran más o menos presentes, y se hubieran consolidado, o no, en las estructuras institucionales. Las tres etapas, de menor a mayor evolución, son: “Preinicial”, “Inicial” y “Transición”.

4.2. Mapas para una estrategia: elementos innovadores para el análisis y diagnóstico estratégico de la gestión del litoral

4.2.1. GIZC y políticas públicas de la Junta de Andalucía: Mapa político, el primer mapa

Este apartado pretende analizar la política institucional de la Junta de Andalucía en relación con la gestión de nuestro litoral. Para ello nos ceñiremos a la séptima y última legislatura de la CAA. Las anteriores no se han caracterizado, precisamente, por la ejecución de políticas públicas destinadas a procurar una gestión más integrada de nuestras áreas y recursos litorales. No obstante, conviene advertir que no se trata de evaluar la propia legislatura a la luz de la GIZC; entre otras razones porque aún no ha finalizado. Solo se pretende analizar, de forma muy sucinta, la GIZC como instrumento al servicio de una determinada política pública.

De lo anterior se deducen algunas hipótesis que se enuncian de la siguiente forma:

- ✓ La gestión del litoral se inscribe dentro del marco de las políticas públicas²⁷ que operan al servicio del desarrollo sostenible de estos ámbitos geográficos.
- ✓ La GIZC, como interpretación específica de un determinado modelo de gestión pública, se identifica en gran medida con el concepto de gobernanza.

Pero para el caso andaluz, además, se supone que:

- ✓ Es probable que en la tardía asimilación del apartado anterior, radique el fracaso de las anteriores políticas públicas respecto al litoral (por cierto, muy parecido a lo que sucede en otras muchas partes del mundo).
- ✓ Por varias razones, pero también por la anterior, no se completa con éxito el proceso que caracteriza a toda política pública (Identificación del problema, Establecimiento en la Agenda Política, Formulación, Adopción, Implantación, Evaluación).

Entre los antecedentes políticos más recientes²⁸ destacan dos propuestas, no llevadas a cabo hasta el momento, que afectan plenamente a la gestión del litoral:

1. El 27 de enero de 2004 se firma, entre el PSOE y Los Verdes, el denominado Programa para la Modernización Ecológica de Andalucía 2004-2008 (50 propuestas). Este se erigió en la base de una alianza estratégica de cara a esas elecciones. El interés del acuerdo radica en la propuesta número 42: creación de la *Agencia para el Desarrollo Sostenible del litoral*.
2. También se ha pretendido la firma del llamado *Pacto por la Defensa del Litoral Andaluz*. Aunque asociado al turismo, no cabe duda que es una iniciativa digna de encomio para cualquier futuro proyecto de GIZC. Las

²⁷ Por política pública entendemos aquello que una autoridad gubernamental decide hacer o no hacer (ya que esto último supone también una forma de actuar).

²⁸ También existen otros antecedentes de legislaturas anteriores que podrían citarse (acuerdos suscritos entre el Partido Socialista y Los Verdes).

bases del citado pacto fueron redactadas para ser suscritas por los principales agentes sociales e institucionales (sindicatos, consumidores y usuarios, FAMP, etc.), y por varias Consejerías afectadas (CTCD, CMA, COPT). Algunas de las 30 medidas propuestas en principio pueden ser muy controvertidas, pero no cabe duda del interés que ésta tiene para la EA-GIZC (el Pacto fue mencionado en la primera comparecencia del Consejero de Turismo ante el Parlamento Andaluz, el 2 de junio de 2004, y manifestó su intención de “retomar”).

En primer lugar hay que reconocer que, desde el punto de vista de la política institucional, esta pretende ser la “Legislatura del agua”.

Para los comentarios que se suceden a continuación se han consultado los Diarios de Sesiones del Parlamento de Andalucía²⁹. Aquí aparece recogida la intervención de los distintos representantes políticos en su primera comparecencia; y tiene como finalidad exponer las líneas de actuación una vez que han sido nombrados Consejeros. Algunas observaciones se han plasmado en el Cuadro 4.1 del texto, así como en el Anexo II. De todas formas somos conscientes del carácter limitado de las conclusiones obtenidas a partir de esta fuente, incluso de que podían haberse utilizado otras (como los programas políticos de los partidos del Parlamento Andaluz o la visión crítica de los partidos de la oposición, por ejemplo). No obstante, pensamos que una aproximación inicial a la realidad de la política actual es posible hacerla de esta manera.

En primer lugar hay que reconocer que, desde el punto de vista de la política institucional, esta pretende ser la “Legislatura del agua”. Así se han llegado a expresar, entre otros, importantes dirigentes políticos con responsabilidades clave (Consejero de Presidencia, Consejera de Medio Ambiente, Consejero de Agricultura y Pesca, etc.). También el actual Presidente de la Junta de Andalucía subrayó la política hidráulica como un tema importante en su discurso político (además de otros que pueden interesar de manera indirecta a la GIZC, por constituir auténticas oportunidades de actuación: recuperación del diálogo institucional con la AGE -esta se nos antoja fundamental-, reforma del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, etc.).

La concentración de esfuerzos en los recursos hídricos, provocará la correspondiente movilización de medios. Y ello, en cierta medida, resta posibilidades a otros ámbitos de la gestión que, como el litoral, aspiran a conseguir un mejor estatus en la agenda política.

En consecuencia, el modelo de gestión del agua, ante su escasez e incesante aumento de la demanda, es un nuevo recurso-problema al que, presumiblemente, se prestará atención prioritaria y mantenida durante cierto tiempo (ya sucedió con los espacios serranos en relación a los incendios forestales). Esto es importante porque la concentración de esfuerzos en los recursos hídricos, provocará la correspondiente movilización de medios. Y ello, en cierta medida, resta posibilidades a otros ámbitos de la gestión que, como el litoral, aspiran a conseguir un mejor estatus en la agenda política³⁰.

²⁹ También han sido de utilidad algunos Diarios de Sesiones donde aparece el Debate de Investidura del candidato a la Presidencia de la JA, o en los que el Consejero expone sus líneas de trabajo (14 de septiembre de 2004 para el CICE), o Decretos donde se describe y justifica la nueva estructura orgánica (190/2005 para la COPT), etc.

³⁰ Un ejemplo de esta afirmación la tenemos en los presupuestos del Ministerio de Medio Ambiente, donde existe una mejor identificación entre Direcciones Generales (Agua, Costas y Biodiversidad), Presupuestos anuales y recursos objeto de atención por parte de la agenda política: en 2005, por ejemplo, la cantidad reservada a la Dirección General de Aguas era de 1.200 millones de € (más del 56% del presupuesto total del citado Ministerio), mientras que para la Dirección General de Costas fue solo de 182 millones de €.

En resumen, 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...

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.

Cuadro 4.1. El litoral en las políticas públicas de Andalucía (VII Legislatura, 2004)

Gestión del litoral	Candid. Presid.	CP	COPT	CTCD	CMA	CAP	CC
Diario de Sesiones	20 abril	12 mayo	2 junio	18 junio	23 junio	23 junio	24 junio
Problemas específicos			Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Agenda Política			Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Propuestas específicas			Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Estrategias y planes específicos				Sí	Sí	Sí	
Integración sectorial				Sí	Sí		
Alianzas institucionales				Sí			
Interpretación gobernanza	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

Fuente: Elaboración propia a partir de los Diarios de sesiones del Parlamento de Andalucía, 2004.

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 COPT, Pacto Andaluz por el litoral desde la CTCD, Programa de Gesti3n para el Medio Marino de la CMA, declaraci3n de las primeras Reservas de Pesca de Andaluc3a desde la CAP, Plan Andaluz de Arquitectura Defensiva de la CC, en el que se incluyen las torres de almenara y los baluartes costeros, etc.

S3lo algunas de las pol3ticas p3blicas expuestas concretaron planes o estrategias que afectan de forma importante al litoral (CTCD, CMA y CAP), y eran menos a3n las que se expresaron en clave de integraci3n intersectorial (CTCD, CMA). Por 3ltimo, solo la Consejer3a de Turismo ha interpretado la necesidad de salir de su estricto 3mbito administrativo, para enfrentarse a los problemas que reconoce en su campo de responsabilidades. Para ello propone alianzas estrat3gicas concretas, que buscan la misma transversalidad que otras consejer3as, basadas en la coordinaci3n y cooperaci3n con las instituciones competentes, pero concreta su propuesta en las de “ordenaci3n del territorio, uso del agua, espacios protegidos, cultura, etc.” Es quiz3s un buen ejemplo de pol3tica p3blica integradora que llega a un cierto nivel de concreci3n y compromiso.

Debido a su trascendencia para la GIZC, 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 Proposici3n no de ley para promover un *proyecto andaluz relativo a la gesti3n 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 Andaluc3a posicionarse ante la futura Directiva Europea sobre gesti3n integrada de zonas costeras, poniendo en valor los esfuerzos en conservaci3n y desarrollo sostenible que la JA viene desarrollando en nuestro litoral.*

Pensamos que con esta “Proposici3n no de ley relativa a la gesti3n integrada de zonas costeras”, dirigida al Consejo de Gobierno, el Parlamento Andaluz legitima, todav3a m3s, las futuras actuaciones que la JA decida emprender con objeto de mejorar el modelo andaluz de gesti3n en el litoral.

Lo expuesto permite obtener algunas conclusiones: No hay pol3tica de gesti3n integrada costera y marina expl3cita y bien definida pero, recientemente, han surgido importantes iniciativas pol3ticas para la GIZC. Estas no han fructificado, todav3a, pero hacen albergar esperanzas fundadas de que se asiste al inicio de la quiebra del modelo de gesti3n vigente. Y es que el litoral empieza a estar presente en la mayor parte de las pol3ticas p3blicas andaluzas; eso s3, a trav3s de una aproximaci3n sectorial, y sin llegar a adquirir el protagonismo de otros recursos que, hist3ricamente, han concentrado los esfuerzos de nuestras instituciones p3blicas.

Tambi3n conviene realzar el importante hecho de que exista absoluta legitimidad democr3tica para desarrollar un proyecto andaluz sobre GIZC: El propio Parlamento Andaluz ha instado al Ejecutivo a llevarlo a cabo.

No hay pol3tica de gesti3n integrada costera y marina expl3cita y bien definida pero, recientemente, han surgido importantes iniciativas pol3ticas para la GIZC.

Conviene realzar el importante hecho de que exista absoluta legitimidad democr3tica para desarrollar un proyecto andaluz sobre GIZC: El propio Parlamento Andaluz ha instado al Ejecutivo a llevarlo a cabo.



JOSÉ A. VÍBORAS JIMÉNEZ, LETRADO MAYOR DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

CERTIFICA: Que el Pleno del Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 1 y 2 de junio de 2005, ha aprobado la Proposición no de Ley en Pleno 7-05/PNLP-000076, relativa a gestión integrada de zonas del litoral, según el texto que se inserta a continuación:

"Proposición no de Ley en Pleno relativa a gestión integrada de zonas del litoral"

El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a promover un proyecto andaluz de gestión integrada de zonas costeras, que suponga liderar a nivel nacional la estrategia de gestión integrada de las mismas marcada por las directrices comunitarias, y que a su vez permita a Andalucía posicionarse ante la futura Directiva marco europea de gestión integrada de zonas costeras, poniendo en valor los esfuerzos de conservación y desarrollo sostenible que la Junta de Andalucía viene desarrollando en nuestro litoral."

Y para que así conste, expide la presente en Sevilla a seis de junio de dos mil cinco, con la Supervisión y Autorización del Ilmo. Sr. Secretario y el Visto Bueno de la Excm. Sra. Presidenta.

Supervisada y autorizada
EL SECRETARIO,

V^a B^a
LA PRESIDENTA

Por último, se destaca otro aspecto novedoso, y absolutamente positivo, observado al menos en los discursos políticos: el sentido de gobernanza³¹ 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 de la actual legislatura. Conceptos clave como coordinación,

³¹ Le Galés (1998) identifica la Gobernanza con un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre.

cooperación, participación, transparencia, etc. son mencionados de forma reiterada acompañando a las directrices para la acción política. Ello es especialmente valioso para el litoral, pues este es uno de los escenarios políticos más complejos que pueda imaginarse: por el elevado número de administraciones competentes, de instrumentos reglamentarios, de agentes sociales e institucionales, de intereses distintos y a veces contradictorios, etc.

Si el concepto gobernanza se asume, uno de los objetivos del análisis de cualquier política pública es, no cabe duda, comprobar cuál es el contorno de la red a la que antes se aludía, su lógica y mecanismos de funcionamiento.

Esta reflexión sobreviene cuando se observa que las tradicionales formas de gobierno no siempre sirven o no se muestran eficaces, sobre todo aquellas que descansan en la relación jerárquica Estado-Sociedad, y en una aplicación mecánica, casi automática, de las normas. Y es que las transformaciones recientes de nuestra sociedad son de hondo calado, tanto como para alterar los patrones convencionales de la gobernabilidad de un territorio (Ruano, 2002, p. 4): *intensificación de la sectorialización y de la diferenciación de políticas y administraciones, intervención de un número mayor de actores políticos en las distintas fases de las políticas públicas, descentralización y fragmentación del Estado, difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado, multiplicación de la intervención privada en áreas tradicionalmente públicas, interdependencia y complejidad reciente de las cuestiones políticas y sociales.*

A partir de estas circunstancias, a las que se añade el papel cada vez más relevante del denominado “tercer sector” y de las organizaciones supranacionales, el concepto de **red política** es una respuesta, aunque parcial, a dichas cuestiones, ya que propone un esquema distinto a las relaciones Estado-Sociedad; que subraya el carácter horizontal, y no jerárquico, de estas relaciones. Y si lo expuesto en el epígrafe anterior resulta válido en términos muy generales, *el nuevo enfoque de la gestión pública consiste en un proceso tendente a lograr la cooperación entre organizaciones en unas circunstancias en que el marco tradicional de las políticas públicas y cooperación interorganizativa se ponen en cuestión* (Ruano, 2002, p. 4).

La Junta de Andalucía debe decidir, en los próximos años con respecto al litoral, si será un mero coordinador contemplativo, o uno de los actores políticos más relevantes que liderará el proceso de gobernanza referido.

Si el concepto gobernanza se asume, uno de los objetivos del análisis de cualquier política pública es, no cabe duda, comprobar cuál es el contorno de la red a la que antes se aludía, su lógica y mecanismos de funcionamiento. Para ello, es preciso conocer a los actores principales, sus formas de organización y relación, sus intereses y metas, los medios con que cuentan, las nuevas fórmulas de cooperación que estarían dispuestos a aceptar, etc. Por eso el decálogo elegido para el diagnóstico estratégico de la EA-GIZC hace énfasis en algunos de los apartados mencionados y no tanto en otros.

Por todo lo anterior, parece recomendable que el concepto de GIZC se identifique con este pensamiento político que se consolida de forma paulatina. Así, la Junta de Andalucía debe decidir, en los próximos años con respecto al litoral, si será un mero coordinador contemplativo, o uno de los actores políticos más relevantes que liderará el proceso de gobernanza referido.

4.2.2. Normativa para la gestión del litoral y sus recursos: Mapa de las reglas del juego

De las responsabilidades transferidas por el Estado a la CAA se deriva una estructura normativa propia. Pero antes de analizarla es imprescindible mencionar la legislación estatal³² que más interesa a la gestión de nuestras Zonas Costeras. Por un lado porque afecta, de manera determinante, a ciertos espacios, actividades o recursos (DPMT, puertos comerciales, etc.) y, por otro, porque ofrece un marco jurídico para la cooperación entre la CAA y la AGE (Convenios, Acuerdos, etc.).

Lo más parecido a una ley de gestión costera que existe en España es la 22/88 de Costas. No obstante, es necesario advertir que está pensada, especialmente, para la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) y no para el área litoral en sentido amplio (Montoya, 1995; Barragán, 1997 y 2002b). Es, sin duda, la norma estatal más importante porque el DPMT tiene que ser considerado la auténtica “columna vertebral” del litoral.

La mencionada ley es de una gran trascendencia para todo el sistema de gestión de las Zonas Costeras españolas. Cuatro poderosas razones avalan esta afirmación. La primera porque, como se afirmaba en párrafos precedentes, constituye la legislación básica del litoral español. En segundo lugar, porque identifica el DPMT con los espacios costeros de mayor valor ambiental y socioeconómico: marismas, albuferas, esteros, playas, dunas, islotes, mar territorial, aguas interiores, recursos naturales de la zona económica exclusiva y la plataforma continental, etc. Es decir, esta ley afecta a los ecosistemas más sensibles, hábitats críticos y recursos naturales de los ámbitos geográficos intermareal y marinos.

La tercera razón radica en que, a partir de la Ribera del Mar, y de la línea que separa el DPMT del dominio privado, se miden las distintas zonas de servidumbre e influencia a la propiedad privada (Miralles, 1992): Servidumbre de Tránsito (6 m ampliables hasta 20 m), Servidumbre de Protección (100 m ampliables hasta 200 m) y Zona de Influencia en Suelos No Urbanos (500 m)³³. En resumen, el límite del DPMT condiciona de forma considerable el desarrollo del primer medio kilómetro del ámbito terrestre litoral. Y, finalmente, como afirma Menéndez (1989 y 1991), porque la Ley de Costas constituye un importante punto de encuentro para las tres escalas básicas de la Administración Pública.

A pesar de una opinión absolutamente favorable hacia la Ley 22/1988 de Costas, es preciso recordar, como lo hacen Joven y Tekke (1994), que dicha ley no conlleva los suficientes mecanismos para desarrollar una gestión integrada del litoral. Por ejemplo, no define instrumentos de planificación estratégica para el DPMT, no crea ningún órgano colegiado que garantice la participación pública, no compromete a la Administración responsable a actuar conforme a criterios concretos y conocidos...

Lo más parecido a una ley de gestión costera que existe en España es la 22/88 de Costas. No obstante, es necesario advertir que está pensada, especialmente, para la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) y no para el área litoral en sentido amplio.

La Ley 22/1988 de Costas no conlleva los suficientes mecanismos para desarrollar una gestión integrada del litoral.

³² Por descontado que también conviene tener en cuenta la normativa de obligado cumplimiento de la Unión Europea. La trasposición de algunas Directivas europeas al sistema normativo español resulta fundamental para la GIZC. Hay que pensar que Directivas como Hábitat, Evaluación Ambiental Estratégica, Marco del Agua o las futuras para el Medio Marino o incluso para la GIZC parecen referencias obligadas para cualquier gestor del litoral.

³³ En el borrador inicial la Zona de Influencia se establecía a 1000 metros pero la oposición consiguió rebajarla a 500 metros.

Pero es que incluso la práctica de la gestión a partir de este instrumento legal, deja al descubierto importantes carencias del mismo. Dichas carencias se reflejan en la nula consistencia que el paisaje adquiere como recurso con entidad propia, y en la imposibilidad de incorporar recursos o criterios bióticos para deslindar el DPMT.

Cuadro 4.2. Normativa estatal de interés para la GIZC de Andalucía

Recurso o actividad regulada	Referencias normativas
Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT)	- Ley 22/1988 de 28 de julio, de Costas
Recursos pesqueros marítimos	- Ley 3/2001 de 26 de marzo de Pesca Marítima del Estado
Actividades e instalaciones marítimas y portuarias del Estado	- Ley 27/1992 de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
Dominio Público Hidráulico (DPH)	- Ley 29/1985, de 2 de agosto, de Aguas.
Espacios naturales protegidos, flora y fauna silvestre	- Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre
Relación entre Administraciones Públicas	- Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas

También el Real Decreto 1302/1986³⁴, de Evaluación de Impacto Ambiental, que constituyó la adaptación española a la Directiva 85/337 europea, es una referencia legislativa muy importante para las actividades humanas en las Zonas Costeras. Más trascendente aún es este Real Decreto cuando se observa la modificación hecha a través del RD 9/2000. En efecto, entre los criterios de selección de los proyectos del Anexo II se contempla la ubicación de los mismos. Las “Zonas Costeras” son citadas de forma explícita en el apartado 2.c.2^a, como áreas geográficas de sensibilidad ambiental y, por tanto, es preciso prestar especial atención a la capacidad de carga del medio natural. El problema, claro está, consiste en que la norma no define ni orienta sobre lo que debe entenderse por “Zona Costera”.

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

En Andalucía existe un importante cuerpo legal que afecta directa, o indirectamente, a la gestión de las Zonas Costeras (Cuadro 4.2). Cabe mencionar, por su trascendencia para la ordenación del territorio, el Decreto 118/1990 en el que se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (CETU, 1990). Este, a pesar de ser un instrumento legal con grandes posibilidades, ha sido muy poco eficaz, según afirmaba un informe del Defensor del Pueblo Andaluz (1995).

Consta de 49 artículos divididos en tres grandes grupos: disposiciones generales, disposiciones particulares por unidades territoriales y disposiciones finales. Las primeras hacen referencia a grandes áreas de actuación: coordinación administrativa,

En Andalucía existe un importante cuerpo legal que afecta directa, o indirectamente, a la gestión de las Zonas Costeras.

³⁴ Modificado por la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

planeamiento urbanístico, actividades turísticas o recreativas, e infraestructuras portuarias. Las segundas se dirigen de forma específica a las diferentes unidades territoriales: sierras litorales, acantilados, dunas y arenales, ramblas, lagunas litorales, playas, estuarios y marismas, provincia nerítica y plataforma continental. Las disposiciones finales orientan de forma breve acerca del seguimiento de las Directrices, del denominado Informe de Seguimiento y sobre su Adaptación y Modificación. La fuerza legal de los dos primeros grupos se lleva a cabo a través de un esquema predefinido: Líneas de Actuación³⁵, Directrices³⁶, Recomendaciones³⁷ y Medidas³⁸.

Pero el hecho de que se publicara en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA), la aprobación de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía no garantizaba, en absoluto, su cumplimiento. Y mucho menos si, como sucedió en realidad, las propias Directrices no se publicaban. El Informe ya citado del Defensor del Pueblo Andaluz (1995, p. 13), expresa su opinión al respecto:

(...) las Directrices del litoral se aprobaron mediante el Decreto 118/1990, de 17 de Abril. Pero con la aprobación de este Decreto surge una incidencia no por anecdótica, sí de importante trascendencia. El articulado del Decreto, publicado en el BOJA nº 40, de 18 de Mayo de 1990, reza literalmente:

Artículo único: Se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía con arreglo al texto incorporado al presente Decreto.

Pero el texto incorporado, nunca se incorporó y, de esta forma, las Directrices no se publicaron. Es decir, el instrumento clave que expresa las líneas en las que se concibe y articula las actuaciones en el litoral no se da a conocer por la vía adecuada en cualquier ordenamiento jurídico, cual es su publicación oficial. Esta peculiar omisión suscita, ante todo, dos cuestiones: en primer lugar, la eficacia jurídica de tales normas; y, en segundo lugar, el resultado final de la tarea de la necesaria divulgación de tales Directrices, novedosas entre muchas de las administraciones e instancias interesadas.

Semejante incertidumbre jurídica se incorporaba a un contexto nada favorable para una gestión integrada. No debe olvidarse que la boyante coyuntura económica auspició, poco tiempo después, una especie de “euforia turística e inmobiliaria”. En consecuencia, la eficacia de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía estuvo negativamente condicionada, desde el principio, por un defecto de naturaleza procedimental y por un contexto económico extremadamente dinámico.

Pero lo más incomprensible es que no haya habido ninguna iniciativa que intentara remediar aquel error. Entre otras razones porque la jurisprudencia del Tribunal Supremo es clara respecto de los instrumentos reguladores que afectan al planeamiento urbanístico (y este instrumento lo hace en gran medida): resulta

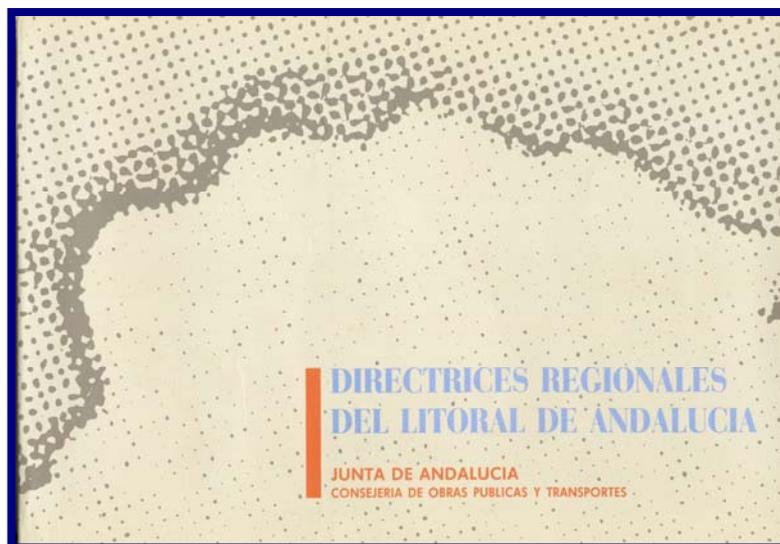
³⁵ Se identifican con los principios y metas que deben regir en la gestión.

³⁶ Según Acosta y Barrera (1998) son determinaciones vinculantes para las Administraciones Públicas en cuanto a sus fines (objetivos y resultados), correspondiendo a éstas la aplicación de las medidas concretas para su consecución.

³⁷ Determinaciones con menor grado de vinculación y eficacia.

³⁸ Determinaciones más concretas.

ineludible su publicación para garantizar sus efectos. Y es que la medida supletoria de tal publicidad no se remedia, como le responde la Administración andaluza al Defensor del Pueblo Andaluz (1995), con *dar una copia a quien la pida*.



Si eso ocurrió con la legislación específica para la ordenación del territorio en el litoral, no debe esperarse nada extraordinario del resto de los instrumentos normativos que son, por lo común, más genéricos. Entre las numerosas leyes vigentes, con algún interés para la GIZC, cabe mencionar las siguientes: de Ordenación del Territorio, de Ordenación Urbanística, Patrimonio Histórico, Espacios Naturales Protegidos, Aguas Litorales, Pesca, Acuicultura y Marisqueo, Puertos Deportivos, Turismo, etc. La más importante observación es que no existe en Andalucía ningún instrumento normativo específico para la GIZC.

Respecto a las leyes de Ordenación Urbanística y de Ordenación del Territorio conviene hacer algún comentario. En la primera, y de manera explícita, se mencionan ciertas medidas y cautelas con respecto a las Zonas Costeras, especialmente para las Zonas de Servidumbre de Protección y de Influencia del DPMT (artículos 10, 17, 185, 225), en el sentido de destinar los terrenos a “espacios libres de uso y disfrute público”.

Sobre la segunda, resulta evidente que ésta no puede ser catalogada como ley sectorial. Pero tampoco es, en sentido estricto, el instrumento más adecuado para la GIZC 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 CMA, necesita concretar mucho más sus criterios de gestión.

Cuadro 4.3. Referencias normativas de inter3s para la gesti3n de las Zonas Costeras andaluzas

Recurso / Actividad Regulada	Leyes y Decretos
Aguas Litorales	- Ley 7/1994, de 18 de mayo, de Protecci3n Ambiental - Decreto 14/1996, de 16 de enero, reglamento de la Calidad de Aguas Litorales
Espacios Naturales Protegidos (ENP), Flora y Fauna silvestres	- Ley 2/1989, de 18 de julio, Inventario de ENP de Andaluc3a - Ley 2/1995, de 1 de junio, sobre modificaci3n de la Ley 2/1989, Juntas Rectoras de los parques Naturales - Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y fauna silvestres - Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la RENPA
Usos en ZSP del DPMT y Vertidos al DPMT	- Decreto 334/1994 para autorizaciones de usos y actividades en Zona de servidumbre de Protecci3n, y vertidos al DPMT
Evaluaci3n de Impacto Ambiental	- Decreto 292/1995, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Evaluaci3n de Impacto Ambiental - Decreto 153/1996, de 30 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Informe Ambiental - Decreto 297/1995, de 19 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Calificaci3n Ambiental
Urbanismo	- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenaci3n Urban3stica de Andaluc3a - Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo
Ordenaci3n del Territorio	- Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenaci3n del Territorio de la Comunidad Aut3noma de Andaluc3a - Decreto 77/1994, de 5 de abril, sobre competencias de la Junta de Andaluc3a en materia de OT y Urbanismo - Decreto 118/1990, de 17 de abril, Directrices Regionales del Litoral de Andaluc3a
Puertos deportivos	- Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de Andaluc3a
Turismo	- Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del Turismo
Pesca Mar3tima, Marisqueo y Acuicultura Marina	- Ley 1/2002, de 4 de abril, de Ordenaci3n, Fomento y Control de la Pesca Mar3tima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina
Recursos y bienes culturales	- Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Hist3rico de Andaluc3a - Decreto 4/1993, de 26 de enero, Reglamento de Organizaci3n Administrativa del Patrimonio Hist3rico de Andaluc3a - Decreto 19/1995, de 7 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protecci3n y Fomento del Patrimonio Hist3rico de Andaluc3a - Decreto 168/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueol3gicas
Emergencias y Protecci3n civil	- Ley 2/2002, de 11 de noviembre de Gesti3n de Emergencias en Andaluc3a - Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protecci3n civil

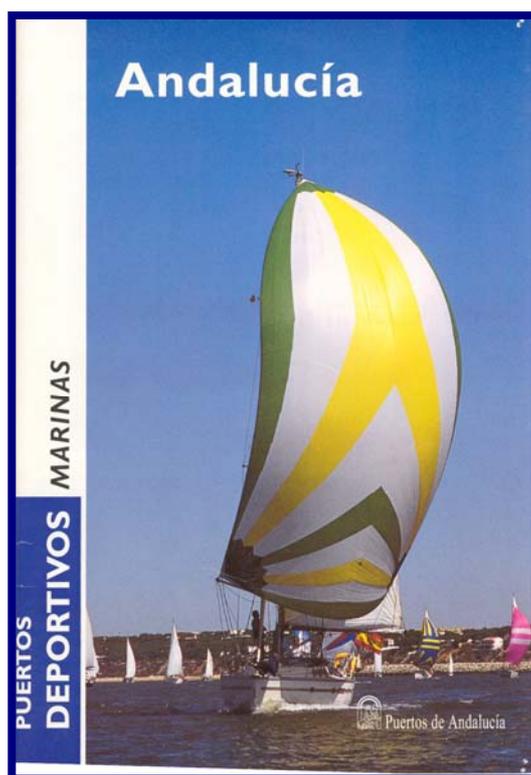
Como era de esperar tampoco hay, en el ordenamiento jur3dico espa3ol o andaluz, normativa espec3fica para la GIZC en la escala local. Y no olvidemos que en algunas normativas de otros pa3ses se contempla la posibilidad del Plan Municipal de Gesti3n Costera. En general, nuestras normas municipales y ordenanzas est3n muy vinculadas a ciertos servicios urbanos como el control de la contaminaci3n ac3stica, gesti3n de residuos s3lidos, abastecimiento y saneamiento del agua, etc. Pero la gesti3n integrada tiene en la escala local un interlocutor ineludible. Entre otras razones porque, adem3s de las competencias que la Ley de R3gimen 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.

Como síntesis de lo expuesto, puede concluirse que Andalucía no dispone de una legislación específica para la GIZC. 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.

Andalucía no dispone de una legislación específica para la GIZC. Ninguno de los numerosos instrumentos reglamentarios vigentes permite la gestión integrada del litoral.

Otros países ya han ensayado, y mantenido desde hace tiempo, modelos normativos parecidos al descrito. Y es que la razón última que sustenta su necesidad es idéntica en estos países y en Andalucía: competencias repartidas entre varias escalas de gobierno y organizadas sectorialmente, un medio marino no incorporado por completo al sistema de gestión, escasos alicientes para propiciar el encuentro entre diferentes sectores y escalas territoriales de la Administración, mecanismos de coordinación y cooperación débiles o basados sólo en la disposición de órganos colegiados unipersonales, etc.



4.2.3. Reparto de responsabilidades en la gestión del litoral de Andalucía: Mapa temático

Como en la mayoría de los países de nuestro entorno, en España, las funciones públicas relacionadas con la GIZC están repartidas entre las diferentes escalas territoriales de administración: AGE, Comunidad Autónoma y Administración Local. En epígrafes anteriores se han comentado algunas de las más importantes que el Estado tiene encomendadas. Por descontado que la CAA ostenta competencias de enorme trascendencia para la GIZC. Entre las que menciona el Estatuto de Autonomía de Andalucía (Cuadro 4.4) destacan la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo, gestión de recursos naturales, espacios naturales protegidos, puertos deportivos y pesqueros, patrimonio histórico, ZSP del DPMT, vertidos, pesca en aguas interiores, acuicultura, marisqueo, etc.

Las funciones públicas relacionadas con la GIZC están repartidas entre las diferentes escalas territoriales de administración: AGE, Comunidad Autónoma y Administración Local.

Cuadro 4.4. Competencias de la CAA que afectan al espacio y recursos litorales

Política territorial: ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda. Zona de Servidumbre de Protección del DPMT; las obras públicas de interés para la CAA cuya realización no afecte a otra Comunidad Autónoma; gestión en materia de medio ambiente; gestión de los recursos naturales; pesca en aguas interiores, marisqueo y acuicultura; caza y pesca fluvial y lacustre; montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias, marismas y lagunas, pastos, espacios naturales protegidos y tratamiento especial de zonas de montaña. Agricultura, ganadería y vías pecuarias; recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía. Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio. Promoción y ordenación del turismo; ordenación del turismo y su promoción, protección de los recursos turísticos; Cofradías de Pescadores; control de vertidos hasta aguas interiores; Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico. Fomento de la cultura e investigación científica. Puertos deportivos, pesqueros, de refugio y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. Sanidad e Higiene, sin perjuicio de lo que establece el artículo 149.1.16, de la Constitución.

La CAA ostenta competencias de enorme trascendencia para la GIZC.

Pero 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 CCAA, 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. En una sentencia reciente, el Tribunal Constitucional ha fallado a favor de la CAA en relación con la gestión del Parque Nacional de Doñana. Las consecuencias no se hacen esperar y la Junta de Andalucía se hace cargo, desde el 1 de julio de 2006, de la gestión directa de este Parque Nacional³⁹.

El desencuentro político de los últimos años entre el partido conservador del gobierno central y el socialista andaluz (1996-2004), explica el estancamiento de algunas competencias no transferidas. Las referidas a los recursos hídricos pertenecientes a cuencas hidrográficas incluidas en el territorio andaluz, constituyen una demanda con cierta presencia en el tiempo.

³⁹ Alrededor del Parque Nacional de Doñana, hasta hace poco tiempo responsabilidad de la AGE, la CAA creó el denominado Parque Natural de Doñana (que incluso llegó a denominarse “del entorno de Doñana”). Durante algunos años convivieron, no siempre de manera coordinada, dos realidades administrativas que tenían como función proteger y conservar un mismo espacio y recursos.

Con posterioridad a las elecciones de 2004 el escenario político cambia: el desbloqueo desemboca en la aprobación del Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos en el ámbito de la antigua Confederación Hidrográfica del Sur (BOE nº 276, de 16.11.04).

Después de haber asumido la ahora denominada Cuenca Mediterránea, la CAA hace lo propio (enero de 2006) con la gestión de la Cuenca Atlántica, que comprende los cursos de agua que mayoritariamente desembocan en esta parte del litoral andaluz. En la reforma del nuevo Estatuto de Autonomía se propone asumir la competencia de nuestra mayor cuenca hidrográfica: la del Guadalquivir. Ello constituye, sin duda, una nueva 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 GIZC; 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 CAA 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 AGE, de la CAA y de 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.

Pero es muy importante señalar que 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 un hecho muy simple: las funciones públicas competencia de la CAA que interesan a la GIZC, no residen en una sola unidad de gestión.

Las competencias de la AGE, de la CAA y de los Municipios, convergen en el mismo espacio físico. Esta gestión fragmentada implica, a su vez, la necesidad imperiosa de coordinación y cooperación.

Las funciones públicas competencia de la CAA que interesan a la GIZC, no residen en una sola unidad de gestión.

En efecto, las responsabilidades de mayor interés para la GIZC 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 GIZC. Al contrario. Piénsese en el papel tan destacado que pueden desarrollar otras Consejerías para determinadas funciones (de Gobernación para la coordinación institucional, de Innovación para el aporte de ciencia y conocimiento, de Economía y Hacienda para la planificación de un determinado modelo económico, etc.).

Por otra parte, derivado del *Derecho Internacional del Mar* existe una distinción jurídico-administrativa básica entre Aguas Interiores y Aguas Exteriores (Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva). En este sentido, la Comunidad Autónoma Andaluza aplica sus competencias y ha desarrollado una normativa en las primeras para las siguientes funciones: control de la calidad de las aguas litorales; regulación de la pesca marítima, marisqueo y acuicultura; planificación y gestión de ENP; y conservación y manejo de especies marinas amenazadas.

En cambio, las Aguas Exteriores también pueden ser competencia de la Comunidad Autónoma en el caso de la conservación y uso de la biodiversidad del medio marino, aunque actualmente no existe una normativa que lo regule. Esta situación se ha producido como consecuencia de la indefinición legislativa existente. En concreto, la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre posibilita a las Comunidades Autónomas la gestión de los recursos naturales marinos en Aguas Interiores y Exteriores aunque ésta no haya desarrollado una normativa específica. Para ello se deben cumplir dos criterios generales:

- Los ecosistemas constituyen un continuo ecológico en las aguas exteriores respecto del resto de los que están situados en tierra, en la zona marítimo-terrestre y en las Aguas Interiores.
- La movilidad de las especies marinas se produce tanto en las Aguas Interiores como Exteriores.

Todo ello sin perjuicio de las competencias estatales de pesca en aguas exteriores y con sujeción a la legislación básica del Estado.

Estos criterios son aplicables para el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Planificación, declaración y gestión de Áreas Marinas Protegidas en el marco de la normativa nacional.
2. Propuesta, designación, declaración y gestión de los Lugares de Importancia Comunitaria y de las Zonas de Especial Protección para Aves, en el marco de las Directivas europeas 92/43/CEE y 79/409/CEE.
3. Declaración y gestión de las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM) establecidas en el Convenio de Barcelona y de las Zonas Marinas Protegidas establecidas con base en otros Convenios Internacionales.
4. Elaboración, aprobación y ejecución de los Planes de Recuperación, Conservación del Hábitat, conservación y manejo para especies marinas incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas o que deban ser protegidas en virtud de tratados internacionales.

Esta compleja situación, derivada de un medio natural dinámico y complejo, requiere además fórmulas de cooperación y coordinación institucional. Esta afirmación es clara cuando los espacios naturales y especies marinas están en aguas costeras de más de una Comunidad Autónoma, requieran la colaboración de la Administración estatal en labores de policía o deban integrarse con competencias sectoriales tanto de la Administración regional como estatal.

4.2.4. Instituciones andaluzas para la gesti3n de las Zonas Costeras: Mapa de puntos de referencias

El siguiente elemento estructural de inter3s para la GIZC es la organizaci3n administrativa o institucional. En Andaluc3a no existe una administraci3n, instituci3n o departamento especializado en la gesti3n del litoral (como ocurre con la Direcci3n General de Costas del , o en otras CCAA, por ejemplo). De esta forma, el enfoque de la gesti3n de los asuntos litorales pierde su car3cter unitario, integrado, y singular.

No obstante, en algunas Consejer3as de la Junta de Andaluc3a existen departamentos que tienen a su cargo ciertos cometidos muy espec3ficos del litoral. As3, desde la Direcci3n General de Prevenci3n y Calidad Ambiental (CMA) se gestionan los usos de la ZSP del DPMT, los vertidos al DPMT, etc. Desde la Direcci3n General del Medio Natural (CMA) se llevan los programas de gesti3n sostenible del medio marino. La Direcci3n General de Pesca y Acuicultura (CAP) es responsable de la pesca en aguas interiores, y acuicultura y marisqueo. La Direcci3n General de Urbanismo (COPT) ha creado hace muy pocos a3os las Oficinas del Litoral en las provincias de M3laga y C3diz (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 Subacu3tica (dependiente de la CC). 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 Atl3ntica, a la Direcci3n General de la Cuenca Mediterr3nea, etc.).

En Andaluc3a no existe una administraci3n, instituci3n o departamento especializado en la gesti3n del litoral.

En los organigramas de nuestras instituciones andaluzas tambi3n deber3an ser objeto de atenci3n las empresas p3blicas. Su car3cter operativo y su especializaci3n las hace realmente interesantes de cara a la futura EA-GIZC. 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 GIZC, son:

- ✓ En 2005 se adscribe, a la D.G. de Participaci3n e Informaci3n Ambiental de la CMA, la coordinaci3n facultativa de la Experiencia Piloto para la Gesti3n Integrada de Zonas Costeras del Levante de Almer3a (CAMP⁴⁰ en sus siglas inglesas), en el que intervienen adem3s la Direcci3n General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente y el PAP-RAC⁴¹.
- ✓ En 2006 se inician los tr3mites para la creaci3n de una nueva unidad funcional dentro de la propia CMA: la del litoral y medio marino.

En 2006 se inician los tr3mites para la creaci3n de una nueva unidad funcional dentro de la propia CMA: la del litoral y medio marino.

Todav3a es pronto para opinar respecto de esta 3ltima unidad administrativa. Entre otras razones porque ni siquiera ha entrado en funcionamiento. Pero su labor, por muy elemental que fuera su estructura, podr3a incrementar la interlocuci3n con y

⁴⁰ CAMP: Coastal Area Management Programme, dentro del Plan de Acci3n del Mediterr3neo, que se inserta, a su vez, dentro del Programa Ambiental de Naciones Unidas.

⁴¹ Priority Actions Programme, Regional Activity Centre cuya sede est3 en Split (Croacia).

entre las instituciones, facilitaría el liderazgo institucional para determinadas actuaciones (especialmente aquellas que requieran del concurso de varias Consejerías), permitiría la continuidad en el tiempo de las iniciativas, se convertiría en una referencia –incluso física- para los usuarios y otros administradores, haría las veces de canal institucional de comunicación en esa red a la que se aludía en el proceso de gobernanza, etc. Aunque lo que verdaderamente le daría sentido es su papel de elemento estructurante, de facilitador, de punto focal para emitir información específica y, sobre todo, su función al servicio de la coordinación y de la impulsión de proyectos de cooperación.

En efecto, las páginas anteriores parecen haber sido redactadas para decantar ciertas ideas que adquieren la categoría de claves. Porque ese es el epíteto que mejor define a la coordinación y cooperación institucional en el marco de la GIZC. El aval de este argumento es fácil de encontrar, tanto en el ámbito político como en el social o institucional. Una de las funciones que preocupa más seriamente a los interlocutores y agentes sociales e institucionales es, precisamente, ese: La imprescindible coordinación y cooperación de las políticas públicas, de la actuación institucional frente al grave problema que representa la desaparición del espacio y los recursos costeros en Andalucía.

Pero la coordinación y cooperación entre administraciones y usuarios no tiene porqué residir de forma exclusiva en fórmulas predeterminadas. La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, brinda posibilidades que pueden utilizarse para abrir nuevos itinerarios. En dicha normativa se ofrecen caminos que facilitan la cooperación entre administraciones; sobre todo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, independientemente del sector al que pertenezcan, siguiendo el principio de lealtad institucional y el respeto de las competencias (art. 4): se pueden crear órganos para la cooperación (art. 5), se pueden firmar convenios de colaboración (art. 6), incluso llegando a establecer planes o programas de carácter vinculante (art. 7). Las relaciones entre las anteriores administraciones y la municipal se rigen por la legislación básica en materia de Régimen Local (art. 9).

Dicha cooperación ya tiene unos antecedentes históricos dignos de considerar. Las Conferencias Sectoriales que la Ley define en su artículo 5º fueron pensadas para mejorar la relación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial. Este instrumento, que proporciona soporte jurídico y administrativo a la cooperación entre instituciones públicas, debería ser tenido en cuenta como una posibilidad más de aumentar el nivel de entendimiento y de cooperación entre diferentes escalas territoriales de gestión pública.

Una de las funciones que preocupa más seriamente a los interlocutores y agentes sociales e institucionales es, precisamente, ese: La imprescindible coordinación y cooperación de las políticas públicas, de la actuación institucional frente al grave problema que representa la desaparición del espacio y los recursos costeros en Andalucía.

Cuadro 4.5. Administracin y gestin de las Zonas Costeras en la Comunidad Autnoma de Andaluca

Recurso o actividad regulada	Entidades de Administracin y gestin y Servicios Operativos	rganos colegiados y unipersonales para la toma de decisiones (*) y asesoramiento
Territorio, usos del suelo	Entidad Regional - Consejería de Obras Pblicas y Transportes (Direccin General Urbanismo y Direccin General de Direccin General de Inspeccin y Ordenacin del Territorio, Urbanismo o Vivienda) - Empresa Pblica de Puertos de Andaluca - Empresa Pblica de Suelo de Andaluca - Empresa Pblica de Infraestructuras de Andaluca	rgano Regional - Consejo de Gobierno - Comisin de Ordenacin del Territorio y Urbanismo de Andaluca - Secretario General de Ordenacin del Territorio y Urbanismo - Director General de Prevencin y Calidad Ambiental
	Entidad Perifrica - Delegacin Provincial de la COPT	rgano Perifrico - Comisin Provincial de OT y Urbanismo - Delegado Provincial de COPT
Turismo	Entidad Regional - Consejería de Turismo, Comercio y Deportes - Oficina de la calidad del turismo - Escuela oficial de turismo - Empresa Pblica del Turismo Andaluz	rgano Regional - Consejo Andaluz del Turismo - Consejo de Coordinacin Interdepartamental en materia de turismo
	Entidad Perifrica - Delegacin Provincial de la CTDC	rgano Perifrico - Delegado Provincial de la CTDC
Recursos y bienes culturales	Entidad Regional - Consejería de Cultura (Direccin General de Bienes Culturales) - Instituto Andaluz de Patrimonio Histrico (Centro de Arqueologa Subacuática)	rgano Regional - Consejo Andaluz de PH y Comisiones - Consejero de la CC - Director General de Bienes Culturales - Comisin de Redaccin del PGBC
	Entidad Perifrica - Delegacin Provincial de la CC	rgano Perifrico - Comisin Provincial del Patrimonio Histrico - Delegado Provincial de CC
RR.NN. y Espacios naturales protegidos (ENP)	Entidad Regional - Consejería de Medio Ambiente (Direccin General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales y Direccin General de Gestin del Medio Natural) - Empresa Pblica de Gestin Medioambiental	rgano Regional - Consejero de la CMA - Director General de la RENPA y Servicios Ambientales - Consejo Andaluz de Medio Ambiente y de la Biodiversidad - Consejo Andaluz de Biodiversidad - Comit Antaluz de Humedales
	Entidad Perifrica - Delegacin Provincial de la CMA	rgano Perifrico - Delegado Provincial de la CMA - Consejo Provincial de Medio Ambiente y de la Biodiversidad - Juntas Rectoras y Patronatos
Aguas litorales y continentales	Entidad Regional - Consejería de Medio Ambiente (Direccin General de Prevencin y Calidad Ambiental) - Agencia Andaluza del agua - Empresa Pblica de Gestin Medioambiental	rgano Regional - Consejero de Medio Ambiente - Director General de Proteccin Ambiental - Consejo Andaluz del Agua - Consejo Interdepartamental del Agua - Comisin del Agua de la Cuenca Mediterránea Andaluza
	Entidad Perifrica - Delegacin Provincial de la CMA	rgano Perifrico - Delegado Provincial de la CMA - Junta de Usuarios
Puertos Deportivos	Entidad Regional - Consejería de Obras Pblicas y Transportes - Empresa Pblica Puertos de Andaluca	rgano Regional - Director-Gerente EPPA - Consejo de Administracin EPPA

Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura Marina	Entidad Regional - Consejería de Agricultura y Pesca (Dirección General de Pesca y Acuicultura) - Empresa Pública de Desarrollo Agrario y Pesquero - Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria IFAPA	Órgano Regional - Consejero de la CAP - Consejo Andaluz de Calidad Agroalimentaria - Director General de Pesca y Acuicultura
	Entidad Periférica - Delegación Provincial de la CAP	Órgano Periférico - Delegado Provincial de la CAP

También la CAA debe explorar mecanismos innovadores para crear espacios de encuentro entre la Administración Regional y los Ayuntamientos. Y conviene no olvidar que, en la experiencia internacional de GIZC, el incentivo a la libre participación no está reñido con el escrupuloso respeto a las competencias de cada institución.

4.2.5. Instrumentos para la gestión del litoral en Andalucía: Mapa de estrategias

En este apartado se analizan algunos instrumentos de los que dispone la Junta de Andalucía, y que interesan a la planificación y gestión de las Zonas Costeras. En epígrafes precedentes han sido mencionados varios de los que posee la AGE. Resulta conveniente reiterar, una vez más, la necesidad de contar con todos los niveles administrativos en cualquier iniciativa de gestión integrada. Esta afirmación es válida para la mayor parte de los sistemas políticos y administrativos. Por descontado que también para el nuestro. No debe olvidarse que, en las últimas tres décadas, la ardua tarea de descentralización del Estado, no ha sido correspondida con un esfuerzo de similar envergadura para dotarse de suficientes instrumentos de coordinación y cooperación institucional.

Existe un reducido número de instrumentos operativos de carácter voluntario.

En términos generales puede afirmarse que existen numerosas y diferentes formas de intervenir sobre el espacio y los recursos litorales. Por tanto, no es de extrañar que el número de instrumentos sea también elevado (Cuadro 4.6). Esta sería, quizás, la primera conclusión de interés para la EA-GIZC. Entre las alternativas de agrupación consideradas hemos optado por la división más sencilla de los instrumentos conocidos: estratégicos y operativos.

Los primeros, o de planificación, orientan al gestor de una forma genérica sobre objetivos, medios, caminos para alcanzar los objetivos, etc., y suelen derivarse de la definición de las políticas públicas correspondientes. Por dicha razón nos centraremos en ellos en esta etapa de la EA-GIZC. Los segundos, al ser mucho más concretos, permiten la gestión cotidiana pues se dirigen a la ejecución, al procedimiento y al control⁴². Las diferencias entre un grupo y otro son relativamente nítidas. No obstante, hay casos en los que resulta difícil determinar su encaje.

La utilización de un tipo de instrumento u otro suele estar muy relacionada con el objetivo, la escala de trabajo, etc. Cada uno de ellos, a su vez, podría subdividirse en otros dos grandes apartados: reglamentarios y voluntarios. Nuestra cultura administrativa sesga hacia el primer modelo, al menos en lo que a los instrumentos operativos se refiere. Por razones obvias, los de tipo estratégico suelen ser potestativos de las instituciones titulares de las competencias reguladas. En cualquier caso, de la observación del Cuadro 4.6 se desprende otra conclusión: existe un reducido número de instrumentos operativos de carácter voluntario⁴³.

Casi todos los departamentos de la administración autonómica poseen un instrumento sectorial de tipo estratégico que afecta al litoral, pero no existe un instrumento específico para la gestión integrada de las Zonas Costeras en Andalucía.

El mismo cuadro mencionado muestra los instrumentos estratégicos más importantes que afectan al litoral y a los recursos de Andalucía, que son por otra parte los que marcan las directrices de una determinada política pública. De su observación se desprenden otras dos conclusiones: por un lado, casi todos los departamentos de la administración autonómica poseen un instrumento sectorial de tipo estratégico y, por

⁴² En el Cuadro 4.6 se han relacionado aquellos que más interesan o afectan a las Zonas Costeras. Aunque desborda el objetivo de este trabajo convendría evaluar las ventajas, la eficacia, el carácter complementario, las incompatibilidades, etc. de estos instrumentos operativos de la Junta de Andalucía, a la luz de la futura EA-GIZC.

⁴³ Aunque no son específicamente litorales entre estos últimos destacan las interesantes iniciativas Ciudad 21 y la incipiente experiencia de Custodia del Territorio.

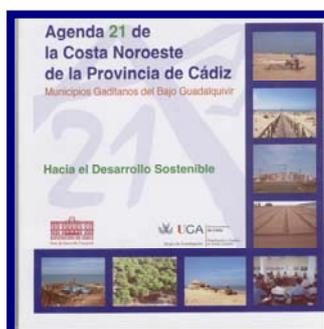
otro, no existe un instrumento específico para la gestión integrada de las Zonas Costeras en Andalucía.

Pero resulta obvio que algunos instrumentos estratégicos pueden influir más directamente que otros en la gestión de las Zonas Costeras y sus recursos. Pensando en la EA-GIZC se citan algunos que han sido agrupados dependiendo de su enfoque:

- a) **Integrado:** Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible. Agenda 21 Andalucía
- b) **Ambiental:** Plan de Medio Ambiente de Andalucía (2004-2010), Red de Espacios Naturales Protegidos, Criterios para la gestión de la ZSP del DPMT de Andalucía, Programa de Gestión Sostenible del Medio Marino Andaluz, Plan de Policía de Aguas del Litoral Andaluz, Plan Andaluz de Humedales, Plan Andaluz de Conservación de la Biodiversidad, Estrategia Andaluza de Cambio Climático, de Educación Ambiental, etc.
- c) **Territorial y de infraestructuras:** Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Plan de Puertos de Andalucía, Directrices Regionales del Litoral de Andalucía⁴⁴.
- d) **Económico:** Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía (2007-2010), Zonas de Interés para los cultivos marinos de Andalucía, etc.

a) Uno de los pocos instrumentos estratégicos de carácter integrado es la denominada *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible. Agenda 21 Andalucía*, que fue liderada por la CMA gracias a un encargo del Consejo de Gobierno fechado el 27 de abril de 1999. El debate del primer borrador, elaborado por un Comité de la propia CMA, tiene lugar en el *Consejo Andaluz para el Desarrollo Sostenible de Andalucía en el Siglo XXI* (CADS). Dicho Consejo fue creado *ad hoc* en octubre de ese mismo año, y estaba compuesto por más de 70 expertos de diferentes disciplinas.

Lo que dicho Consejo propuso sirvió para elaborar un segundo documento denominado *Bases para la Agenda 21 de Andalucía*. Dichas Bases fueron presentadas al *Comité de Acciones para el Desarrollo Sostenible* (representación de las Consejerías encargado de impulsar las medidas en lo que a las competencias autonómicas se refiere), y al *Consejo Andaluz de Medio Ambiente* (CAMA), máximo órgano de participación relacionado con la protección y conservación del medio ambiente. Este ha sido el inicio de los trabajos que han permitido elaborar una *Agenda 21 Andalucía* que se identifica como *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible*.



⁴⁴ Aunque las DRLA se comentaron en el apartado dedicado a la base normativa, no deja de tener, también, consideración de instrumento para la ordenación del litoral.

Para los debates posteriores se crea, en febrero de 2002, el *Foro de Desarrollo Sostenible* dentro del CAMA. Como máximo órgano de participación ciudadana, están representados los diferentes sectores productivos y sociales: empresarios, sindicatos, grupos ecologistas, asociaciones agrarias, de consumidores y usuarios, de vecinos, representantes de municipios, docentes e investigadores, etc. La organización de diferentes Comisiones fue el procedimiento elegido para la elaboración de propuestas. De esta forma se abrieron diferentes líneas de trabajo, estableciéndose las denominadas *Línea Verde*, *Línea Marrón* y *Línea Horizontal*. Cada una de ellas acogía diferentes temas de interés estratégico. En realidad las dos primeras asocian las tareas propias de cada uno de los dos grandes servicios administrativos de la CMA, Gestión del Medio Natural y Calidad Ambiental, a los temas de otras Consejerías más afines.

Cuadro 4.6. Instrumentos que afectan a la planificación y gestión de las Zonas Costeras en la Comunidad Autónoma de Andalucía

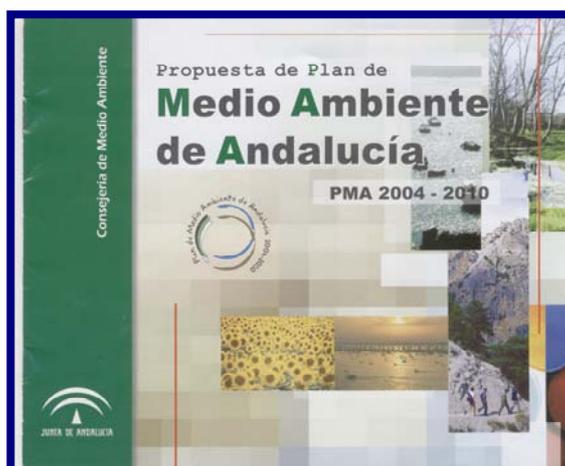
Recurso o actividad regulada	Instrumentos de planificación estratégica o indicativa	Instrumentos operativos de planificación y gestión
Integrado	Estrategia de Desarrollo Sostenible. Agenda 21 de Andalucía	
Territorio, Usos del suelo	Bases, Estrategias y Plan de OT de Andalucía, Planes Especiales de Protección del Medio Físico, Planes Subregionales de OT, Directrices Regionales del Litoral	Planeamiento urbanístico (Véase normativa nacional) que propone el municipio y aprueba Administración Regional
Turismo	Plan General de Turismo, Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía (2007- 2010) (Avance, junio de 2006)	Registro de Turismo, Clasificación de Establecimientos Hoteleros y de Restauración, Inspección turística, Municipio Turístico, Zona de Preferente Actuación Turística (Plan de Actuación Turística Integrada), Programas de recualificación de destinos, Programas de Turismos específicos, Declaración de Interés Turístico Nacional de Andalucía, Plan de playas
Recursos y bienes culturales	Plan General de Bienes Culturales, Plan de arquitectura defensiva de Andalucía	-Declaración de Bienes de Interés Cultural (BIC), Catálogo General PHA, Zona de Servidumbre Arqueológica, 6 tipos de BIC: Conjunto Histórico, Monumento, Zona Arqueológica, Sitio Histórico...
Medio ambiente y ENP	Plan de Medio Ambiente de Andalucía (2004- 2010), Programa de gestión sostenible del medio marino andaluz, Criterios de gestión para la ZSP del DPMT	Además de las establecidas en la Ley Nacional 4/1989: (PORN, PRUG...), Paraje Natural, Parque Periurbano, Reserva Natural Concertada, Planes de Desarrollo Integral: Programas de Fomento, Zona de servidumbre arqueológica, Zona Arqueológica
Aguas litorales y continentales	Plan de Policía de Aguas del Litoral, Programa de Calidad de aguas marinas	Inventario de vertidos al litoral, Autorizaciones de vertido, Canon de vertido, Registro de autorizaciones, Planes correctores de Vertidos Industriales, Red de Vigilancia y Control Automático de la Contaminación Hídrica, Embarcaciones de Vigilancia de Aguas Litorales, Laboratorios de vigilancia y control
Puertos deportivos	Plan de Puertos de Andalucía	
Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura Marina	Plan de modernización del sector pesquero andaluz, Planes marisqueros provinciales, Plan de remodelación de las lonjas,	Zonas Marítimas Protegidas, Reservas de Pesca, Arrecifes Artificiales, Repoblaciones Marinas, Planes Específicos de Pesca, Licencias, Autorizaciones, Censos, Zona aptas para la acuicultura

Por eso la *Mesa Verde* trató “Conservación y uso sostenible de la biodiversidad, conservación del mundo marino y costero y gestión sostenible de sus recursos, agricultura y ganadería sostenible, desarrollo rural, paisaje, planificación del territorio y aprovechamiento racional del suelo, etc.” Y la *Mesa Marrón* se ocupó de la “Gestión del agua, ciudades sostenibles, energía, transportes, protección atmosférica, desarrollo industrial y gestión racional de residuos”. Por último, la *Mesa Horizontal* se hace cargo de temas que afectan a diferentes aspectos de la realidad ambiental, social, económica e institucional: “Desarrollo integral del litoral, turismo sostenible, participación ciudadana, información y educación ambiental, empleo y medio ambiente, coordinación institucional, lucha contra la desigualdad y la pobreza, etc.”

El proceso de elaboración de la A21 Andalucía contó con la asistencia de una Oficina Técnica, adscrita a la Dirección General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales de la CMA. Los hitos principales tuvieron lugar a mediados de 2002 (reuniones de las diferentes Mesas de Trabajo), en noviembre de ese mismo año (Mesa Plenaria) y el 5 de junio de 2003, cuando el Foro aprueba la *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía*, y esta es refrendada por el Pleno del Consejo Andaluz de Medio Ambiente. En la publicación del documento final se incluye una Declaración Consensuada. En ella aparecen los Principios Rectores que inspiran una determinada concepción del DS⁴⁵. Se manifiesta así la importancia de algunos documentos surgidos en Río.

Los contenidos de la EADS que más directamente pueden relacionarse con la EA-GIZC se localizan en las Áreas Temáticas número 2: “Conservación del mundo marino y costero y gestión sostenible de sus recursos”, y número 10 “Desarrollo integral del litoral”. De las orientaciones acordadas (15 y 9 respectivamente), destacan las continuas llamadas a una mejor coordinación y mayor cooperación, que haga más eficaz la función pública de protección y tutela del litoral. Pero también sobresale una interpretación más integrada del litoral: donde a la incorporación del medio marino en todas las políticas, planes y programas sectoriales, se añada la ordenación en profundidad (sobrentendida para el ámbito terrestre). Asimismo, se menciona de forma explícita la conveniencia de diseñar nuevos instrumentos que eviten la degradación observada (Ver Anexo III).

De la EADS los contenidos que más directamente pueden relacionarse con la EA-GIZC se localizan en las Áreas Temáticas número 2: “Conservación del mundo marino y costero y gestión sostenible de sus recursos”, y número 10 “Desarrollo integral del litoral”.

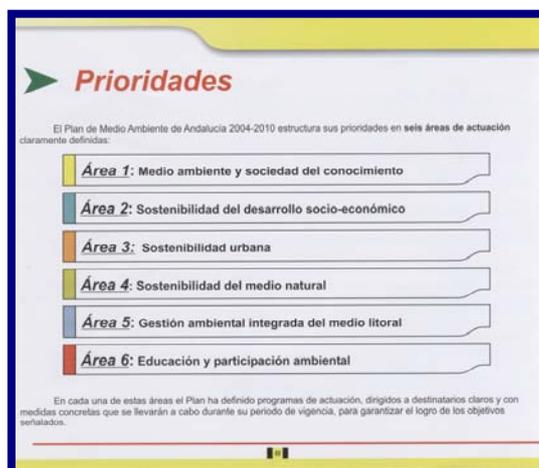


⁴⁵ Si se ha detallado el procedimiento utilizado en la elaboración de la *A21 de Andalucía* es debido a que resulta interesante su arquitectura organizativa para una posterior comparación con las experiencias desarrolladas en municipios y comarcas de la provincia de Cádiz.

Dos de las líneas estratégicas que estructuran el PMA son especialmente interesantes para la GIZC en Andalucía: Gestión integral de los recursos hídricos y Gestión ambiental integrada del litoral.

b) De los instrumentos mencionados en el apartado ambiental destaca el *II Plan de Medio Ambiente de Andalucía* (PMA 2004-2010), que aprobó el Consejo de Gobierno en 2004. No cabe duda alguna que constituye el instrumento más importante y pretende dar respuesta a la política ambiental de la CAA. Este Plan, 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 el PMA 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.



Entre las medidas establecidas para el de *gestión ambiental del litoral* se mencionan: desarrollar una estrategia andaluza para la aplicación de los principios de la Estrategia Europea de GIZC, elaborar una normativa específica para los usos y actividades que afecten al litoral, implantación de la Evaluación Ambiental Estratégica para los planes generales de ordenación urbana, apoyo y configuración de sistema y órganos de coordinación, así como fomentar acuerdos voluntarios o contractuales para impulsar la cooperación entre los distintos niveles y sectores de la Administración (nacional, regional y local), y con los usuarios del litoral y los distintos sectores socioeconómicos, profundizar en los márgenes de actuación de la ley 22/88 de Costas en relación a la gestión de la ZSP del DPMT, elaboración de un manual para difundir las buenas prácticas en el litoral, etc.

Entre las medidas propuestas para el Programa de “Mejora de la calidad ambiental” es preciso subrayar las orientadas hacia una más estrecha cooperación y mejor coordinación de las actuaciones relacionadas con la calidad de las aguas litorales.

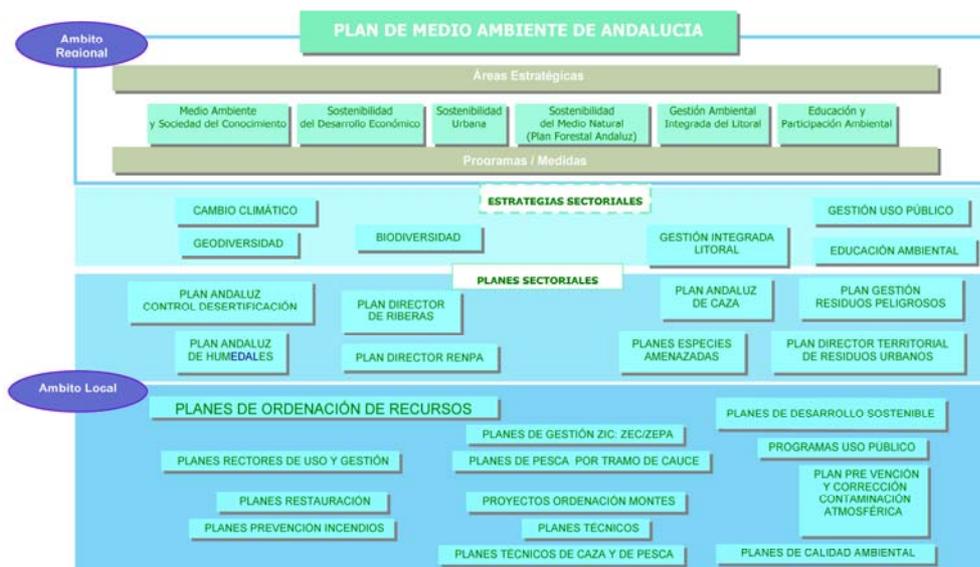


Figura 58. Situacin actual de la planificacin ambiental en Andalucia.

Tambi3n la CMA ha desarrollado durante los 3ltimos a3os (2004-2006) el proyecto denominado "Crterios para la gestin de la ZSP del DPMT de Andalucia". Dicho proyecto supone un considerable avance ya que, por primera vez desde que fueron transferidas las competencias del Estado (1994), la Comunidad Aut3noma posee un nivel de detalle adecuado para responder a la presi3n creciente de las actividades humanas en esta franja que oscila entre 20 y 100 metros a partir de la "Ribera del Mar".

El modelo seguido para desarrollar las posibilidades que otorga el Reglamento de la Ley 22/88 de Costas, se basa en la construcci3n de los denominados "Escenarios de gestin". Estos, a su vez, surgen de la relaci3n que se establece entre los atributos (ambientales, sociales y econ3micos) de la Zona de Servidumbre de Protecci3n y los del propio Dominio Pblico Mar3timo Terrestre. Cada "Escenario" cuenta con unas metas y objetivos que condicionan los crterios utilizados en la respuesta al usuario que demanda un cierto uso o actividad (Cuadro 4.7).

La CMA ha desarrollado durante los 3ltimos a3os (2004-2006) el proyecto denominado "Crterios para la gestin de la ZSP del DPMT de Andalucia".

Cuadro 4.7. Escenarios de Gestin para la ZSP del DPMT

ESCENARIOS DE GESTIÓN			Dominio Público Marítimo Terrestre	
			A Muy sensible	B Sensible
Zona de Servidumbre de Protección	A Áreas Naturales	A1 Áreas Naturales de Elevada Calidad Ambiental	1	2
		A2 Áreas Naturales de Calidad Ambiental	3	4
	B Áreas Rurales	B1 Áreas Rurales con Usos Agropecuarios Tradicionales	5	6
		B2 Áreas Rurales con Usos Agropecuarios Intensivos	7	8
		B3 Áreas Rururbanas	9	10
	C Áreas Urbanas	C1 Áreas Urbanas con Frentes Residenciales Ordenados	11	12
		C2 Áreas Urbanas e Industriales Consolidadas	13	14

Fuente Barragán *et al.*, 2005.

Varios importantes argumentos pueden aducirse a la hora justificar el epíteto de “integrado” para este modelo tan singular de gestión costera. Se mencionan solo dos para la experiencia piloto que fue llevada a cabo en la costa de la provincia de Cádiz: a) tener en cuenta no solo las características de la propia ZSP sino también las del propio DPMT⁴⁶. b) en el procedimiento utilizado para el diseño del modelo han participado las instituciones más influyentes⁴⁷. Un último aspecto novedoso: después de múltiples pruebas, y antes de dar por finalizado el diseño de este instrumento, se implantó de manera provisional durante un año en la Delegación Provincial de Medio Ambiente de Cádiz. Así se pudo comprobar su funcionamiento en la realidad.

La Dirección General de Gestión del Medio Natural de la CMA está desarrollando el Programa de Gestión Sostenible de Recursos para la Conservación del Medio Marino Andaluz.

⁴⁶ En otras CCAA con instrumentos similares solo han sido tenidos en cuenta los atributos de la ZSP. Ello se explica porque la gestión de dicha zona es competencia del ente regional (en contraposición al DPMT que es responsabilidad de la AGE). Y a veces se olvida que la separación entre ZSP y DPMT, aunque utilice criterios físicos y naturales, no dejar de ser un convencionalismo que el legislador emplea como fórmula para una gestión fragmentada del litoral. Además, con frecuencia se olvida que la ZSP, es decir un artificio legal, se crea, precisamente, para defender al DPMT.

⁴⁷ Aparte de la propia Administración ambiental autonómica, participaron en los trabajos: la Demarcación de Costas, la Oficina del Litoral de la COPT, la Consejería de Turismo, la Consejería de Cultura, los Ayuntamientos litorales, Ecologistas en Acción y la Asociación Gaditana en Defensa de la Naturaleza.

Por último, la Dirección General de Gestión del Medio Natural de la CMA está desarrollando el *Programa de Gestión Sostenible de Recursos para la Conservación del Medio Marino Andaluz*⁴⁸. Su objetivo básico consiste en profundizar sobre el conocimiento del medio marino andaluz y establecer las oportunas medidas de gestión. Para conseguirlo se proponen una serie de actuaciones que aparecen reseñadas en el Cuadro 4.8. Este programa, centrado en principio en un ámbito restringido a los fondos de áreas ya protegidas, pretende paliar uno de los principales problemas de las Zonas Costeras de Andalucía: el desconocimiento del medio marino.

Cuadro 4.8. Acciones que realizar dentro del Programa de Gestión Sostenible de Recursos para la Conservación del Medio Marino Andaluz

- Inspección del estado de los fondos marinos y sus comunidades bentónicas.
- Cartografías bionómicas de los fondos marinos, en especial praderas de fanerógamas marinas.
- Inventario de especies invertebradas marinas susceptibles de ser catalogadas.
- Inventario de especies endémicas.
- Conservación y seguimiento de las poblaciones de especies amenazadas y regeneración de poblaciones de moluscos sin interés pesquero.
- Seguimiento de poblaciones de aves marinas.
- Seguimiento de los arrecifes artificiales en espacios naturales protegidos.
- Estudio de la flora ficológica andaluza.
- Redacción de proyectos de obra de los centros de recuperación de especies marinas en Almería y Huelva.
- Programa de divulgación.
- Localización de zonas de interés para la instalación de arrecifes artificiales y/o hundimiento de buques de madera.

Fuente: Elaboración propia a partir de CMA, 2004.

Como aspecto destacado cabe reseñar que algunas de estas actuaciones se harán en colaboración con la Consejería de Agricultura y Pesca, especialmente aquellas relacionadas con la localización de zonas de interés para la instalación de arrecifes artificiales y el hundimiento de buques de madera, etc. También algunos Grupos de Investigación del Sistema Universitario Andaluz participarán en los proyectos mencionados.

c) Dentro del apartado de instrumentos estratégicos de naturaleza territorial destaca el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado en 2006. Las determinaciones del citado Plan se estructuran en: Objetivos, Líneas Estratégicas, Directrices, Normas y Recomendaciones. El punto de partida respecto al litoral es doble: Por un lado, le reconoce unidad territorial al ser identificado como un ámbito dotado de cierta homogeneidad en lo físico-natural y en lo social-económico⁴⁹ Por otro, responde al diagnóstico comentado en páginas precedentes, cuando se identifica el litoral como el espacio más dinámico de la región desde el punto de vista demográfico, territorial y económico.

Por otra parte, reitera que el ámbito litoral *requiere de forma prioritaria políticas de integración y cooperación para asegurar su futuro en condiciones de calidad urbana*

⁴⁸ Presentado mediante proposición no de ley en el Parlamento Andaluz, cuenta con una inversión inicial de casi 1,5 millones de €.

⁴⁹ Ello implica respuestas de planificación también diferenciadas, tal y como se mantiene para otros Dominios Territoriales.

El contenido más interesante del POTA, y que afecta a la EA-GIZC, se refiere al denominado "Programa Regional de ordenación del litoral".

y ambiental. La existencia de problemas y oportunidades compartidos entre los diferentes municipios de cada mbito litoral (y entre el conjunto del dominio litoral) hacen necesario reforzar los instrumentos adecuados para desarrollar estrategias comunes: promocin econmica y desarrollo territorial, dotacin de infraestructuras y servicios econmicos (suelo para reas productivas, centros de desarrollo empresarial, centros de formacin, centros de investigacin, desarrollo tecnolgico e innovacin), dotaciones de servicios logsticos, promocin turstica, proteccin ambiental, etc.



Pero el contenido ms interesante del POTA, y que afecta a la EA-GIZC, se refiere al denominado "Programa Regional de ordenacin del litoral". En efecto, una Directriz propone la *elaboracin de un instrumento de ordenacin general a escala regional que, tomando como punto de partida la experiencia de las Directrices Regionales del Litoral de Andaluca, incorpore los criterios, ms globales, que actualmente se desarrollan en torno a la gestin integrada de zonas costeras*. Este futuro instrumento deber *informar e integrar los contenidos de OT desarrollados a escala subregional⁵⁰ y establecer criterios de coordinacin con polticas regionales concluyentes sobre el litoral*.

Otro aspecto de indudable utilidad para la EA-GIZC hace referencia a los contenidos mnimos del Programa Regional de ordenacin del litoral:

- ✓ *El desarrollo de las determinaciones contenidas en este Plan para el mbito completo del litoral y para cada una de sus Unidades.*
- ✓ *La coordinacin de planes y programas con incidencia sobre el litoral andaluz.*
- ✓ *La definicin de los modelos de implantacin turstica.*
- ✓ *Los criterios de ordenacin de las zonas de agricultura intensiva e invernaderos, con especial atencin a la resolucin de los problemas ambientales y urbansticos que plantean dichos espacios.*
- ✓ *La integracin paisajstica de las infraestructuras, as como la potenciacin y recuperacin del paisaje costero y de las vertientes litorales.*
- ✓ *El manejo hidrolgico-forestal de las cuencas vertientes a los mbitos litorales.*

⁵⁰ Los Planes Subregionales de OT del litoral andaluz aprobados en la actualidad son: Poniente Almeriense, mbito de Doana y Bahia de Cdiz.

- ✓ *Los objetivos, cuantificados por zonas, de ahorro, eficiencia y reutilización en el consumo de agua. Objetivos que deberán servir de base para la aceptación de nuevas actividades consumidoras de recursos hídricos.*
- ✓ *La identificación de espacios excluidos de cualquier proceso de urbanización, ya sea por criterios de protección ecológica, por criterios de ordenación territorial y urbanística o de cualquier otra naturaleza.*
- ✓ *Las medidas necesarias para la protección del medio marino, asegurando el mantenimiento de la productividad biológica.*



La misma Directriz plantea que los órganos responsables de formular y redactar el Programa son, de forma conjunta, los siguientes departamentos de la Junta de Andalucía: Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, Obras Públicas y Transportes, y Turismo y Deporte. Otros detalles de interés recogidos en la ficha ZN-03 son: Programación Temporal en el Corto Plazo y Estimación Económica de 500.000 €.

Dentro del apartado de instrumentos estratégicos relacionados con las actividades económicas destacan los relacionados con la acuicultura y la pesca. Respecto a la primera cabe recordar algunas características del litoral andaluz: la acuicultura en zonas marismas o de antiguas salinas presenta limitaciones debido a las servidumbres que estos espacios suelen tener al estar clasificados como ENP y/o DPMT. Por otra parte, la acuicultura marina en jaulas todavía no ha alcanzado un umbral considerable de desarrollo. Esto es especialmente cierto en el litoral Atlántico de Andalucía.

Por las dos razones anteriores, pero también por los rendimientos comprobados en el medio marino frente a los obtenidos en ámbitos intermareales, la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la CAP (2003), abordó el proyecto denominado *Zonas idóneas para el desarrollo de la acuicultura en el litoral andaluz*. Este instrumento es de largo alcance ya que es la etapa inicial del futuro proceso de colonización acuícola en el litoral andaluz para los próximos años. Su utilidad se justifica al descartar aquellas zonas que tengan algún tipo de incompatibilidad administrativa, ambiental o de otra naturaleza cualquiera.

Para ello, en una primera fase, se han analizado las características sedimentológicas, bionómicas y batimétricas hasta la isóbata de los 50 metros (límite del ámbito de estudio), se han cartografiado los fondos marinos, se ha examinado la calidad de agua, etc. A continuación se han tenido en cuenta los procesos administrativos propios de la actividad para identificar a los principales agentes sociales e institucionales, así como las afecciones vigentes. Antes de proponer la zonificación definitiva se ha procedido, en cada provincia, a desarrollar un proceso participativo que antecede al correspondiente debate entre los actores implicados.

El objetivo último de esta herramienta es la de designar, formalmente, las Zonas de Interés para los cultivos marinos de Andalucía. Y es que esta posibilidad legal no está solo en la Ley nacional de Cultivos Marinos de 1988. También la contempla el artículo 55 de nuestra normativa sectorial (citada en páginas precedentes); Ley 1/2002 de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina de Andalucía.

Y para comprobar la compatibilidad de los futuros proyectos acuícolas han tenido que satisfacerse ciertas necesidades de información cartográfica así como averiguar las limitaciones y servidumbres que cada uso o actividad económica impone en el litoral andaluz. Lo anterior implica la coordinación o cooperación de, al menos, once instituciones públicas de rango autonómico o nacional: Ministerio de Defensa, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Fomento, Consejería de Agricultura y Pesca, Consejería de Cultura, Consejería de Medio Ambiente, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Consejería de Obras Públicas y Transportes, etc. Cada uno aporta sus propios criterios sectoriales que, a su vez, son interpretados como criterios limitantes o excluyentes para la acuicultura marina.

Solo este hecho implica un loable esfuerzo integrador relacionado con la información física y natural, con la de interés militar, arqueológico, turístico, portuario, ambiental, acuícola y pesquera, para las comunicaciones, etc. El resultado es la clasificación de la franja marino costera de Andalucía en: Zonas Idóneas para la acuicultura (2.260 km²), Zonas con Limitaciones (1.341 km²) y Zonas Excluidas (1.624 km²). La edición de una cartografía con cierto nivel de detalle para el medio marino (1:71.500) e interesantes contenidos sobre usos y actividades económicas, contribuye a que la futura EA-GIZC cuente ya con una base informativa de gran utilidad.

Respecto a la pesca extractiva la cuestión es bien diferente. En primer lugar hay que reconocer que los caladeros propios han sido explotados en exceso desde hace bastante tiempo. Ello implica que, a diferencia de la acuicultura, donde el subsector está por desarrollar todavía, el objetivo principal de los instrumentos estratégicos debe estar orientado a la recuperación del caladero andaluz. Es precisamente esta una

de las prioridades estratégicas que marca para Andalucía el borrador del Plan Estratégico Nacional para la Pesca del MAP⁵¹. Para ello se propone un ajuste del esfuerzo pesquero (disminución del número de buques, paralizaciones temporales de la actividad...), un mejor control de las artes utilizadas, etc.

La mayoría de estos objetivos son también compartidos por el Programa de Ordenación y Fomento de las Actividades Pesqueras de la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la CAP que tiene, como veremos en páginas sucesivas las siguientes líneas estratégicas: *Ordenación y gestión de la actividad pesquera y protección y conservación de las zonas marinas costeras, Diferenciación y promoción de los productos andaluces de la pesca, Modernización de la flota pesquera y ajuste a las posibilidades de pesca, Fomento de la acuicultura marina.*

d) Otro de los instrumentos estratégicos importantes para la CAA es el Plan General de Turismo, que se aprueba en el año 2003. En su contenido se observan dos partes bien diferenciadas. La primera de ellas se corresponde con un exhaustivo diagnóstico de la actividad turística en Andalucía. Y una segunda parte se refiere a las estrategias propiamente dichas del plan. Entre sus objetivos generales destaca la consolidación del turismo como sector clave del desarrollo regional.

Ello es así porque se interpreta al turismo como un sistema articulado de actividades con una importante capacidad para fomentar la sostenibilidad del medio ambiente y la identidad cultural de Andalucía. También contribuye, de forma muy notable, a generar riqueza y empleo en la economía andaluza. De acuerdo con ello, arguye el Plan, debe corresponderle el máximo nivel de protagonismo en la estrategia global de desarrollo de Andalucía.

Entre las líneas estratégicas que se proponen, a la EA-GIZC le interesan de manera especial las siguientes: Marco de consenso y cooperación con los agentes económicos y sociales, Coordinación entre las Administraciones Públicas, Integración y reconocimiento social del turismo, Ordenación de los recursos y reequilibrio territorial.

Finalmente, se detallan unas medidas para llevar a cabo las estrategias mencionadas. También se especifica el plazo para realizarlas, así como un conjunto de indicadores de evaluación atendiendo tanto a la ejecución como al resultado. Algunas de las medidas establecidas para las dos primeras estrategias son: Potenciar el Consejo andaluz de Turismo, Cooperación con las corporaciones locales, Cooperación con la Secretaría del Estado de Turismo a través de comisiones bilaterales, Conferencias horizontales entre CCAA, etc.

Otros de los instrumentos de carácter estratégico, de interés para la EA-GIZC, es el denominado Plan de Arquitectura Defensiva de Andalucía (PADA). Este Plan pretende, por un lado, completar el inventario de los elementos de arquitectura defensiva de Andalucía, de enorme trascendencia en el marco de nuestro patrimonio cultural costero. Y, por otro, establecer medidas y prioridades de actuación e intervención, fijando para ello, líneas de protección de los inmuebles y sus entornos, líneas de investigación, líneas de difusión y líneas de cooperación.

⁵¹ Su preparación obedece al reparto de fondos y ayudas comunitarias para el período 2007-2013.

Además de las conclusiones avanzadas en páginas precedentes, otras ideas generales surgen del análisis de los instrumentos 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 recursos⁵², 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.

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.

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

Al principio del presente epígrafe se recomendaba, para el futuro inmediato, profundizar en el análisis y evaluación de los diferentes instrumentos operativos que afectan a las Zonas Costeras. Ahora conviene subrayar, de nuevo, su trascendencia. Entre otras razones porque permiten el devenir de la gestión cotidiana. Aunque todos son importantes, parece que hay que prestar especial atención a los relacionados con el Urbanismo (Planes Municipales de Ordenación y otras figuras que define la ley urbanística), la Ordenación del Territorio (en este momento hay en litoral de Andalucía 6 Planes Subregionales aprobados, otros 6 se están redactando y 2 se formularán próximamente), la Red de Espacios Protegidos (en la que se incluyen como litorales: 1 Parque Nacional, 5 Parques Naturales, 15 Parajes Naturales, 5 Reservas Naturales, 4 Parques Periurbanos y 12 Monumentos Naturales), y los vertidos y calidad de las aguas. Los ya citados, y los vinculados al patrimonio cultural (Bienes de Interés Cultural en especial), con diferente grado de eficacia, gozan de cierta vigencia en el tiempo. Una situación muy distinta, en la que habrá que esforzarse con denuedo, es la referida a los recursos vivos (pesca extractiva y marisqueo sobre todo).

⁵² Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, Plan Andaluz de Medio Ambiente, Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, etc.

4.2.6. Aspectos econ3micos de la gesti3n de las Zonas Costeras: Mapa de recursos

El presente apartado tiene como objetivo analizar, de forma muy b3sica, los aspectos econ3micos y financieros de la gesti3n de las Zonas Costeras. Para ello se ofrecer3n, primero, unas ideas bastante elementales al respecto. A continuaci3n se proceder3 a analizar el destino de algunas partidas presupuestarias de los ejercicios 2005 y 2006 de la Junta de Andaluc3a.

En principio llama la atenci3n que, en t3rminos generales y para un tema de tanta trascendencia, haya tan poca informaci3n disponible. Adem3s, dicha informaci3n est3 muy dispersa entre numerosos organismos e instituciones p3blicas. Por esa raz3n el an3lisis ser3, en el mejor de los casos, de tipo cualitativo.

La situaci3n ideal ser3a disponer, por un lado, de informaci3n sobre el capital disponible (natural y social), as3 como sobre los ingresos que se producen en el litoral gracias a sus recursos. Esto implicar3a tener en cuenta, adem3s de las actividades productivas convencionales, el valor de los servicios que, de manera gratuita, el litoral presta a la sociedad⁵³: defensa natural ante fen3menos meteorol3gicos extremos procedentes del medio marino, reciclado de nutrientes derivados de actividades humanas, producci3n de alimentos y materias primas, v3a de comunicaci3n y transporte, lugar para la contemplaci3n, etc. Por otra parte, y sobre todo, resulta muy necesaria la informaci3n acerca de los gastos que habr3a que asumir para que dichos ingresos no dieran un resultado negativo en t3rminos de contabilidad ambiental y social en el largo plazo. Lo anterior est3 muy relacionado con los beneficiarios de unos recursos que, en algunos casos, ostentan una indudable responsabilidad p3blica en su gesti3n.

Algunas ideas muy elementales

a) Desequilibrio entre los ingresos producidos gracias a los recursos del litoral y los gastos derivados de su protecci3n y conservaci3n. El origen de esta situaci3n se ha descrito en p3ginas precedentes. Las oportunidades que brinda el litoral para el desarrollo econ3mico explican que buena parte de los recursos disponibles se dirijan hacia las Zonas Costeras. La concentraci3n de la poblaci3n justifica que muchas de las inversiones en infraestructuras y equipamientos productivos hayan tenido aqu3 su destino. Actividades como la pesca, la acuicultura, la industria, el comercio mar3timo, la producci3n de energ3a, 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 s3lo en las dos o tres 3ltimas d3cadas.

El proceso de concentraci3n econ3mica anterior ha descansado, hasta el momento, en la utilizaci3n no siempre racional de los recursos litorales (suelo, agua, playas, paisaje, etc.).

El proceso de concentraci3n econ3mica anterior ha descansado, hasta el momento, en la utilizaci3n no siempre racional de los recursos litorales (suelo, agua, playas, paisaje, etc.). Pero al mismo tiempo se observa, como veremos en l3neas sucesivas, que las inversiones dirigidas a la protecci3n, conservaci3n y recuperaci3n de esos mismos recursos (entre los cuales se incluyen los pertenecientes al patrimonio

⁵³ Lamentablemente, no hay ninguna investigaci3n en Andaluc3a en este sentido. De todas formas el trabajo de Constanza et al (1997), para la valoraci3n de los principales ecosistemas del planeta, puede servir al menos de referencia.

cultural), 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 ocasiones, es difícilmente justificable.

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.

Los mecanismos administrativos de recaudación municipal están bien definidos: licencias de obra primero, e Impuesto de Bienes Inmuebles a partir de entonces. También los impuestos relacionados con la transmisión de la propiedad inmobiliaria genera a otras Administraciones considerables ingresos.

Resulta paradójico que este sistema de captación de recursos financieros sea el germen de un proceso de transformación del litoral sin precedentes históricos en Andalucía. Es posible que el crónico déficit presupuestario, o la quiebra técnica contable de alguno de estos municipios, unido a la falta de expectativas de otras actividades económicas que sean capaces de generar recursos impositivos, haya facilitado la irrupción del subsector constructivo en un orden de magnitud que no siempre guarda correspondencia con otras variables del propio municipio (ambientales, equipamientos, infraestructuras, etc.).

Se establece una relación no siempre satisfactoria y equilibrada, para los intereses públicos, entre los costes socioambientales y los beneficios económicos.

De esta manera se establece una relación no siempre satisfactoria y equilibrada, para los intereses públicos, entre los costes socioambientales y los beneficios económicos. Son demasiados los casos en los que se evidencia un empobrecimiento de los atributos de las Zonas Costeras (paisaje, biodiversidad, calidad del medio, procesos naturales, etc.), cuando no su misma desaparición, frente a la obtención de formidables beneficios por parte de la iniciativa privada⁵⁴.

⁵⁴ Según el estudio de Deloitte (2005), sobre el impacto del modelo de desarrollo turístico del litoral, la actividad económica generada por la afluencia de turistas a Andalucía supuso en 2003 más de 3.400 millones de euros por parte de los alojamientos reglados y 3.300 millones de euros procedentes de los alojamientos residenciales.

Resulta lógico pensar que los beneficios obtenidos de la forma descrita no siempre son reinvertidos, a veces ni siquiera de forma testimonial, en la recuperación o protección del mismo patrimonio litoral que permitió su consecución. Así se consolida un proceso insostenible que finaliza, en el largo plazo, con la eliminación de la propia capacidad de atracción de ese litoral (un auténtico proceso de autofagia). En resumen: en la deficitaria estructura de un determinado sistema económico y financiero de las cuentas públicas municipales, está la raíz de uno de los problemas más acuciantes del litoral andaluz.

Pero el caso de las actividades inmobiliarias lícitas es solo el más espectacular. Existen también otras prácticas que tienen, por diferentes motivos, pero sobre todo por la reducida eficacia en su fiscalización y control, adversos efectos económicos para cualquier tipo de contabilidad (económica, social o ambiental). Estas prácticas van desde el consumo de pescado inmaduro hasta el marisqueo de fin de semana, desde la construcción ilegal hasta los vertidos sin depurar.

En resumen, 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. No hay nada parecido al “National Trust” británico o a la fundación francesa “Espacios para el mañana”, por ejemplo. En consecuencia, prácticamente todos los fondos utilizados para la gestión de las Zonas Costeras y sus recursos, provienen del presupuesto y de la hacienda pública.

A las inversiones consignadas en las cuentas de la CAA 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.).

Por lo que respecta al Estado, la Dirección General de Costas del MIMAM, invirtió en el sexenio 2000-2005 una cantidad media anual que ronda los 130 millones de euros en las costas españolas. Los 143 millones de euros del último ejercicio (2005) son significativos del montante destinado en años en los que no está presente alguna catástrofe o emergencia (el desastre del “Prestige” elevó las inversiones en 2002 hasta 234 millones de €). En términos generales la evolución de las inversiones estatales es ascendente pero todavía se encuentran muy lejos de las dedicadas a la gestión de los recursos hídricos, por ejemplo.

Algunos factores relacionados con la gestión pública contribuyen al mantenimiento crónico de un desequilibrio en términos contables.

Prácticamente todos los fondos utilizados para la gestión de las Zonas Costeras y sus recursos, provienen del presupuesto y de la hacienda pública.

Con la excepci3n de Galicia para los dos a3os siguientes al “Prestige”, Andaluc3a es la Comunidad Aut3noma que m3s dinero ha recibido. De la cantidad se3alada, alrededor de 30-35 millones de euros han sido destinados cada a3o, y durante los 4 3ltimos ejercicios, a financiar equipamientos, conservaci3n o mejora del DPMT andaluz⁵⁵.

Por otra parte, conviene recordar que existen muy pocos instrumentos financieros, salvo los relacionados con el consumo y depuraci3n de aguas, o vertido a las aguas litorales, que asocian la recaudaci3n a la utilizaci3n o degradaci3n de los recursos litorales. Ninguna de estas tasas o c3nones garantiza ingresos para la conservaci3n del litoral a trav3s de impuestos finalistas. Adem3s, los agentes privados suelen hacer frente a sus obligaciones impositivas por la actividad econ3mica que desarrollan, y no por el aprovechamiento de los recursos litorales. Lo cual induce a pensar en la conveniencia de ligar la obtenci3n de recursos econ3micos para la gesti3n de las Zonas Costeras de esas mismas actividades que se desarrollan en su seno o a costa de sus recursos.

Por 3ltimo, puede comprobarse que la procedencia de fondos p3blicos es muy diversa. En la CAA son varias las Consejer3as que invierten o emplean fondos espec3ficos en la gesti3n del espacio y recursos litorales: de Medio Ambiente, de Agricultura y Pesca, de Obras P3blicas y Transportes, de Turismo, etc. Por esta raz3n una contabilidad regional no resulta tarea sencilla.

d) Primac3a de un destino productivo de la inversi3n. En cualquier caso, y sin pretender un an3lisis detallado de las cuentas p3blicas, no cabe duda alguna que el destino mayoritario de las inversiones de las Administraciones P3blicas en el litoral es de tipo productivo. El MIMAM, por ejemplo, suele sufragar gastos asociados a la regeneraci3n de playas y a la construcci3n de paseos mar3timos. Seg3n Barrag3n (2004), este tipo de obras de ingenier3a ha supuesto, entre 1988 y 2001, una media que oscila entre el 60 y el 75% del presupuesto de la DGC. La localizaci3n preferente de tales inversiones se produce en 3mbitos totalmente urbanizados y, en gran medida, tur3sticos. Ello denota una finalidad claramente productiva. En otras palabras: se ha prestado poca atenci3n presupuestaria a la recuperaci3n o protecci3n de los valores ambientales de los recursos naturales del DPMT.

Afortunadamente, la administraci3n ambiental andaluza no repite el esquema inversor antes descrito. El gasto sesga mucho m3s hacia finalidades estrictamente ligadas con la protecci3n y conservaci3n ambiental: dispositivo contra incendios (las sierras litorales y sus pinares han soportado durante a3os este permanente peligro), recuperaci3n de especies amenazadas (enebrales costeros, por ejemplo), gesti3n de ENP (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 CMA en las Zonas Costeras es modesta. Solo hay que pensar, por ejemplo, que una de las 3ltimas inversiones anunciadas del Programa de Actuaciones para la Gesti3n Integrada del Litoral

En la CAA son varias las Consejer3as que invierten o emplean fondos espec3ficos en la gesti3n del espacio y recursos litorales: de Medio Ambiente, de Agricultura y Pesca, de Obras P3blicas y Transportes, de Turismo, etc.

La capacidad inversora neta de la CMA en las Zonas Costeras es modesta.

⁵⁵ De ese dinero casi la mitad se emplea en regeneraci3n de playas. Otra parte importante, alrededor de 5 millones de euros cada a3o, de destina a la construcci3n de paseos mar3timos. M3laga y C3diz son las provincias andaluzas donde se concentr3 m3s de las dos terceras partes de la inversi3n total de la DGC.

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.

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.

El litoral en los presupuestos de la Junta de Andalucía

Para obtener algunas impresiones sobre el esfuerzo económico realizado por la Junta de Andalucía en la gestión de las Zonas Costeras, se han revisado las Memorias del Presupuesto de la CAA para los años 2005 y 2006. Resulta evidente que no cabe esperar un apartado específico dedicado al litoral en cada una de las Consejerías; ello permitiría, sin grandes dificultades, obtener conclusiones respecto de las prioridades establecidas en nuestras políticas públicas. Sin embargo, y a pesar de la insuficiente información económica, la financiación de ciertos proyectos permite realizar algunos comentarios de indudable interés.

El primero de estos comentarios alude a que las Consejerías de Medio Ambiente, Obras Públicas y Transportes, y Agricultura y Pesca son las que más objetivos tienen en sus programas presupuestarios referidos a las áreas costeras y marinas. De todas formas, otras Consejerías también tienen previsto algún tipo de gasto relacionado con la gestión del litoral.

Las Consejerías de Medio Ambiente, Obras Públicas y Transportes, y Agricultura y Pesca son las que más objetivos tienen en sus programas presupuestarios referidos a las áreas costeras y marinas.

Así, por ejemplo, la de Gobernación menciona en su programa presupuestario de Seguridad y Protección Civil de 2005, el desarrollo de los Planes Especiales de Emergencias, entre los que destacan los casos de vertidos y contaminación del litoral. En el año 2006 la reseña económica de esta Consejería es aún más evidente respecto al Centro de Emergencias 112-Andalucía, pues entre sus objetivos presupuestarios aparece la redacción y tramitación del Plan Específico de Contaminación del Litoral. También la Consejería de Cultura menciona para 2006 la “investigación y conservación del Patrimonio Arqueológico Subacuático” como rubro contable específicamente dirigido a las áreas costero marinas.

La Consejería de Obras Públicas y Transportes define objetivos presupuestarios para el litoral en tres de sus programas: Ordenación del Territorio y Urbanismo, Infraestructuras y Servicios de Transporte, y Cartografía y Sistemas de Información Geográfica. En el primero y para 2005 se plantea el *impulso de la coordinación de los procesos de planeamiento urbanístico y actividades de disciplina urbanística en el litoral, así como continuar con el desarrollo de programas de seguimiento de los*

procesos de planeamiento en el litoral, la formulación de nuevos planes subregionales, completando la cobertura territorial del conjunto litoral.

Por otro lado, en el ámbito de la disciplina urbanística se refuerza el Programa de Policía Urbanística del Litoral, con un incremento de la actividad en las unidades territoriales y una mejora sustancial en los instrumentos de información territorial, mediante la aplicación de nuevas tecnologías para la explotación de imágenes satélites para la totalidad del litoral de Andalucía.

En el año 2006 los objetivos aparecen más detallados. El objetivo 1 define una continuación de la dotación a la Comunidad Autónoma para los instrumentos de planificación territorial previstos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En particular destacan las siguientes actuaciones: formulación de los Planes de ámbito Subregional del Litoral de Granada, Aglomeración Urbana de Huelva y Aglomeración Urbana de Almería; así como el impulso a la Oficina para la Ordenación del Territorio y del Litoral en la Costa del Sol, creada en el Decreto 174/2005, de 19 de julio. El objetivo 5 de los Presupuestos se refiere a la coordinación y seguimiento del planeamiento urbanístico andaluz, con especial atención al litoral. Entre otras actuaciones se menciona la dotación de medios técnicos, cartografía, imágenes aéreas y de satélite, así como el equipamiento informático adecuado para el objetivo señalado, a través de las oficinas de carácter técnico creadas en las Delegaciones Provinciales del litoral.

En el segundo programa de la COPT, Infraestructuras y Servicios del Transporte, está prevista la modernización de la Red de Puertos andaluces *mejorando, a través de la Empresa Pública de Puertos de Andalucía, las infraestructuras, el equipamiento y la calidad de los servicios prestados en los mismos*. En el ámbito de los puertos deportivos se inician las obras de ampliación de atraques contempladas en la estrategia de la Empresa Pública de Puertos de Andalucía, para adecuar la oferta a la demanda existente, con un horizonte de inversión hasta el año 2015. En los presupuestos del año 2006, el objetivo general de este programa de nuevo es la ampliación y modernización de la Red de Puertos andaluces, así como la mejora de la accesibilidad a la Red de Gran Capacidad y a las zonas litorales.

En el programa presupuestario de Cartografía y Sistemas de Información Geográfico del año 2005 y 2006 se menciona, entre los objetivos a alcanzar, *la producción de los datos espaciales orientados hacia una intensificación del seguimiento de los cambios territoriales que está conociendo la zona del litoral, vinculado a las necesidades de la disciplina urbanística*. Esto se concreta en la conversión a formato vectorial del Mapa Topográfico 1:5.000 y en el inicio de un recubrimiento periódico de ese ámbito mediante ortoimágenes de satélite.

En la Consejería de Agricultura y Pesca, tanto en 2005 como en 2006, destacan numerosos proyectos para las aguas costeras andaluzas en el programa presupuestario de Ordenación y Fomento de las Actividades Pesqueras. En el ejercicio 2005 este programa verá incrementadas sus dotaciones respecto al presupuesto inicial del ejercicio anterior un 33,2%, como consecuencia del aumento de los créditos de la programación estructural europea; derivado de la asignación fondos anteriormente pendientes de distribución. La competencia de ejecución de

estas inversiones corresponde a la Dirección General de Pesca y Acuicultura y se estructuran en las líneas siguientes:

- ✓ *Ordenación y gestión de la actividad pesquera y protección y conservación de las zonas marinas costeras.* Para ello se desarrollarán medidas de protección de los recursos pesqueros reservando determinadas zonas a las modalidades de pesca más selectivas y se continuará con la regeneración de los caladeros especialmente sensibles a la acción de la pesca. Asimismo se continuará llevando a cabo planes tendentes a adecuar el esfuerzo pesquero a las necesidades de recuperación de determinados recursos. Ello se completará con el conocimiento de nuevas especies y nuevos caladeros que permitan que los recursos de nuestras costas puedan ser explotados de manera racional sin que la flota pesquera andaluza pierda rentabilidad y cuota de mercado. Asimismo es obligado garantizar en todo momento la calidad de los productos capturados por nuestra flota y la salud de los consumidores. Es necesario garantizar el cumplimiento de las medidas de ordenación y gestión de la actividad pesquera y el respeto a las medidas de protección y conservación de los recursos, de manera que se preserven las posibilidades pesqueras para los profesionales del sector y se garantice un consumo responsable de los productos pesqueros por lo que se reforzará la actividad que desempeñan los servicios de inspección pesquera dotándolos de medios innovadores acordes con las nuevas tecnologías que mejoren e incrementen la eficacia inspectora.
- ✓ *La diferenciación y promoción de los productos andaluces de la pesca.* Para alcanzar este objetivo se propone la modernización de los establecimientos de comercialización y la mejora de su gestión, la mejora de los procesos de comercialización y distribución de los productos y la promoción y diferenciación de los productos de la pesca de la flota andaluza.
- ✓ *Modernización de la flota pesquera y ajuste a las posibilidades de pesca.* El ajuste de la flota a las posibilidades de los recursos se acompañará de primas a la paralización definitiva de los buques que sean ofertados por los armadores con esta finalidad, con el incremento previsto del 20% cuando se integren en planes de recuperación de recursos aprobados por la Unión Europea.
- ✓ *Fomento de la acuicultura marina.* Las ayudas se dirigen tanto a la realización de proyectos de inversión para el cultivo de las especies tradicionales (dorada, lubina, langostino, almeja), como a la cría de nuevas especies (lenguado, mejillón, etc.). La medida se complementa con estudios sobre la potencialidad de las zonas costeras para albergar nuevos proyectos, el desarrollo de técnicas de cultivo, el seguimiento de la actividad acuícola, y la colaboración con las entidades representativas del sector para su promoción.

La CTCD se refiere a la necesidad de invertir en el "mantenimiento y reposicionamiento de destinos turísticos litorales de Andalucía".

La Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, en el programa presupuestario de Planificación y Ordenación Turística, tanto del año 2005 como del año 2006, se refiere a la necesidad de invertir en el "mantenimiento y reposicionamiento de destinos turísticos litorales de Andalucía". Para 2005 resalta la importancia del

mantenimiento de la competitividad de algunos productos turísticos, normalmente ubicados en las Zonas Costeras, los cuales requieren el inicio de planes de actuación que supongan un enriquecimiento de dichos productos. En los presupuestos del ejercicio 2006 se menciona la importancia del Plan de Recualificación de la Costa del Sol Occidental, presupuestado con 6 millones de €.

En el año 2006 hay una referencia también a las Zonas Costeras en el programa presupuestario de Promoción y Comercialización Turística. Define entre las principales novedades las siguientes: *el apoyo y estímulo del papel de las playas como componente del turismo de litoral, al objeto de favorecer su atractivo de cara a visitantes y residentes a través de la fijación de los equipamientos, servicios e infraestructuras según tipología y uso predominante, priorizándose las actuaciones que mejoren la accesibilidad, y la calidad de las playas, potenciándose el tejido empresarial que actúa en la playa, concienciando al turismo y al ciudadano en la protección y puesta en valor de las playas de Andalucía.*

También la Consejería de Medio Ambiente muestra en sus presupuestos de los últimos ejercicios, una especial preocupación por el litoral y sus recursos. Así, en actuaciones en materia de “calidad ambiental” para 2005 y 2006 se establece, como objetivo específico, *la mejora de la calidad ambiental del litoral*. Las inversiones más importantes dentro de este epígrafe corresponden al Desarrollo del Plan de Calidad Ambiental del litoral en varias provincias y la implementación de la Directiva Marco de Aguas en el litoral andaluz, (destacan el Plan de Calidad Ambiental de Huelva y su entorno, el Plan de Calidad Ambiental del Campo de Gibraltar, la adaptación de los Planes de Control de Vertidos al mar y de Vigilancia de la Calidad de las Aguas a la Directiva Marco de Aguas, y la aplicación del Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales).

En relación a las actuaciones de “educación ambiental”, dentro del Programa "ALDEA" se desarrollan actuaciones dirigidas específicamente a las Zonas Costeras (exposición itinerante que recorrerá los centros educativos costeros). También el proyecto “Cuidemos la Costa y la Red Coastwatch Europa” (inspección en la que el alumnado y el profesorado llevan a cabo un análisis de la situación de nuestras costas) son muestras del interés por el litoral de la CMA en los presupuestos de 2005 y 2006.

En el apartado de “espacios naturales protegidos” de la CMA destaca, para el año 2005, una partida presupuestaria para la creación de una Red de Áreas Marinas Protegidas. Dentro del capítulo de “conservación y aprovechamiento de los recursos naturales”, continúan los programas (Migres) de seguimiento de aves marinas y mamíferos marinos. En cuanto a la flora, cabe destacar la continuación de los planes de conservación y recuperación de los Enebrales costeros y los Artales.

El *Proyecto LIFE* para la Gestión de hábitat litorales de la provincia de Cádiz constituye un hito para Andalucía debido a que se abordan, al mismo tiempo, actuaciones complementarias de indudable trascendencia para la GIZC: recuperación física de hábitats litorales singulares, programa de formación técnica para los funcionarios sobre GIZC, y campaña de sensibilización dirigida a todos los sectores de la sociedad.

También es reseñable el esfuerzo presupuestario del ejercicio 2006 dirigido a la construcción o adquisición de las siguientes infraestructuras y equipamientos: Centro de Recuperación de Especies Marinas en Algeciras, Centro de Recuperación de Especies Terrestres y Marinas en Huelva y embarcación para la vigilancia de los ecosistemas litorales en el Parque Natural del Estrecho (12 millones de €).

También la “información ambiental” relacionada con el litoral se hace presente en los presupuestos anuales de 2005 y 2006. El destino de importantes cantidades se dedica a la implantación de procesos de gestión para la evaluación ambiental mediante nuevas tecnologías de la información (Dinámica y Calidad de las Aguas Litorales a través del S.I.G y Teledetección).

En referencia al gasto ocasionado por la gestión de los recursos hídricos, cabe mencionar los derivados de la transferencia de competencias a la CAA de las cuencas hidrográficas Guadiana 2 y Guadalete-Barbate, ahora denominada Cuenca Atlántica Andaluza; así como de la Cuenca Hidrográfica del Sur, ahora denominada Cuenca Mediterránea Andaluza. Además, la creación de la Agencia Andaluza del Agua como organismo autónomo de gestión requiere de una importante dotación económica.

Por otra parte, conviene no olvidar que casi todas las inversiones realizadas en la Cuenca Mediterránea Andaluza, debido a sus propias características naturales, tienen una repercusión casi inmediata en el litoral. En referencia a los objetivos de gestión de la Cuenca Atlántica Andaluza, destaca el incremento de los recursos hídricos mediante la regeneración de aguas residuales de los centros urbanos del litoral.

Por último, es preciso mencionar que en los presupuestos de 2006 aparece una actuación que persigue un objetivo de notable trascendencia: la coordinación de la política de gestión integrada de zonas costeras. Su importancia es indiscutible para la EA-GIZC, por dicha razón se transcribe literalmente:

La gestión Integrada de Zonas Costeras nace como disciplina con el objeto de procurar el desarrollo sostenible en un ámbito complejo en sus aspectos tanto físico como socioeconómico, sometido a una intensa compartimentación de competencias. Dicha disciplina está respaldada por diversos documentos y políticas de distintas instancias administrativas, entre las que destacan la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre aplicación de la Gestión Integrada de Áreas Costeras (2002/413/CE), donde se insta a los estados miembros, en cooperación con las autoridades regionales, a desarrollar una o varias estrategias nacionales para aplicar los principios de la Gestión Integrada de Áreas Costeras.

Desde la perspectiva autonómica, existen dos documentos a favor del desarrollo de una estrategia de GIZC en Andalucía, que son el área 6 del Plan Andaluz de Medio Ambiente 2004-2010 denominada “Gestión ambiental integrada del litoral”, y la aprobación en el Parlamento Andaluz de la Proposición no de Ley por la que se insta al Consejo de Gobierno a promover un proyecto andaluz de gestión integrada de zonas costeras.

Como respuesta a esta demanda, desde la Consejería de Medio Ambiente durante 2006 se trabajará en estudiar las posibilidades de desarrollo de una estrategia que favorezca la implantación de una gestión integrada del litoral andaluz, y la

implantación del proyecto demostrativo CAMP Levante de Almería. Éste, en tanto que proyecto práctico demostrativo de Gestión Integrada de Áreas Costeras, y promovido por el Ministerio de Medio Ambiente y el Programa de Acción del Mediterráneo del PNUMA; ha sido concebido como una oportunidad para poner en funcionamiento un ejemplo práctico de implantación de esta nueva política de gestión costera.

Como conclusiones generales del análisis presupuestario de la Junta de Andalucía 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.

4.2.7. Formación y capacitación de los administradores: Mapas de geografía muy humana

Casi todos los manuales y documentos internacionales sobre GIZC insisten en la importancia de la figura del gestor costero. Éste, en bastantes ocasiones y dentro de nuestro contexto administrativo, 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 costeros⁵⁶. 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 y de Procesos Políticos, Ecosistemas Costeros y Comprensión Cultural. De lo anterior se deduce que la noción de “gobernanza” está implícita en la formación de este tipo de administradores. Y no resulta recomendable minimizar el papel de estos gestores. Entre otras razones porque, profesionalmente y con frecuencia, se desenvuelven en un contexto socialmente conflictivo o problemático. En el mundo anglosajón, por ejemplo, resulta muy usual que se valore la función del “facilitador” para iniciativas relacionadas con la GIZC.



⁵⁶ En España todavía no existe el homólogo al “Coastal Manager”. Claro que hasta la fecha, y con la excepción del novísimo “CAMP del Levante de Almería”, tampoco se han puesto en marcha programas específicos de GIZC.

Además, resulta imprescindible recordar que, en términos generales, el papel de los funcionarios ha cambiado en el mundo occidental de forma bastante significativa. En efecto, aunque su función original como responsables de la “Implantación de políticas públicas” sigue vigente, no cabe duda que desde mediados del Siglo XX es mayor su influencia en la “Formulación de políticas públicas”. Incluso en los últimos años es creciente su protagonismo en lo que a “Mediación de intereses” (entre la Sociedad, Estado y Mercado) se refiere⁵⁷.

Evolución de los papeles de los políticos y los funcionarios/técnicos (Olmeda, 1999, pág. 153)

	Mediados S. XIX	Primera mitad S. XX	Últimos años	¿Futuro o actualidad?
Implantación de políticas	F	F	F	F
Formulación de políticas	P	C	C	C
Mediación de intereses	P	P	C	C
Articulación de ideales	P	P	P	C

F- Responsabilidad de los técnicos, P- Responsabilidad de políticos, C- Responsabilidad compartida

La formación de gestores costeros en otros países es fruto, al menos en sus inicios, de dos concepciones bien diferenciadas de la GIZC: una muy ligada a las ciencias físicas y naturales, la que podemos llamar aproximación “Ecológica” (con evidentes sesgos hacia la Biología, Ecología, Oceanografía, Geomorfología, Química, etc.), heredera de la escuela que crearon en EEUU algunos biólogos marinos en los años sesenta y setenta del pasado siglo. Y otra más orientada a la gestión de políticas públicas, y que denominamos “Antropológica” (más relacionada con la Gestión Pública, Planificación estratégica, Resolución de conflictos, Técnicas de negociación, Técnicas para la toma de decisiones, Economía de recursos, etc.). Con el paso del tiempo una y otra han ido cediendo parte de sus contenidos hasta producir una interesante fusión. Ello ha facilitado la aparición de esquemas curriculares mucho más integrados.

⁵⁷ Tampoco sería descabellado pensar que en un futuro, más o menos próximo, la “Articulación de ideales” no es algo exclusivamente asumido por la clase política.

Pero hasta fechas muy recientes no ha existido en Espaa formacin especializada en GIZC con el perfil descrito, ni siquiera parecido⁵⁸. En consecuencia, sobre nuestros administradores conviene conocer, al menos, dos aspectos bien diferentes: su formacin original y su capacitacin actual. Sobre la primera existen algunos estudios al respecto para una institucin especficamente costera como es la DGC del MIMAM. En dicho sentido destaca la: reducida diversidad formativa de los tcnicos (alrededor del 90% estaba ligado a la ingeniera de obras pblicas), ausencia de especialistas en GIZC, inexistencia de oferta formativa sobre GIZC (al menos hasta 2005).

La diversidad formativa de los tcnicos y funcionarios de la Junta de Andaluca es considerable.

Por lo que respecta a la Junta de Andaluca la diversidad formativa de sus tcnicos y funcionarios es considerable. Aunque no existen unidades especficamente dedicadas a la gestin de los asuntos del litoral, el hecho de ser una Administracin Pblica de reciente creacin asegura la captacin de tcnicos con nuevas titulaciones. La incorporacin a la Junta de Andaluca de gegrafos⁵⁹, 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 Biologa, Economa, Arquitectura, o cualquiera de las Ingenieras (de Montes, Forestal, Industrial, de Obras Pblicas, CC y Puertos, etc.), por poner solo algunos ejemplos. En consecuencia, conviene prestar atencin a este reciente fenmeno de incorporacin de profesionales con titulaciones de gran inters para la GIZC.

Conviene prestar atencin al reciente fenmeno de incorporacin de profesionales con titulaciones de gran inters para la GIZC.

La bsqueda de posibilidades formativas existentes en Andaluca, y que pudieran interesar a la GIZC, se ha centrado en la oferta del IAAP (Instituto Andaluz de la Administracin Pblica), por un lado, y en la del Sistema Universitario Andaluz, por otro. En el primero, verdadero instrumento para la formacin de los empleados pblicos, se ha examinado el programa para 2006 y no se han encontrado cursos relacionados, directa o indirectamente, con la GIZC⁶⁰.

No obstante lo anterior, la oferta formativa hallada en las hojas electrnicas de las diferentes Consejeras ha sido considerable. Lo que sucede es que casi ninguna, a

⁵⁸ Un tcnico tan especializado como este necesita, adem s, aunque sea en niveles muy bsicos, algunos de los conocimientos bsicos relacionados con la direccin ejecutiva (Olmeda, 1999): Planificacin (Planning), Organizacin (Organizing), Administracin de personal (Staffing), Direccin (Directing), Coordinacin (Coordinating), Informacin (Reporting), Presupuestacin (Budgeting).

⁵⁹ En las conclusiones del Programa Europeo de Demostracin sobre GIZC (Comisin Europea, 1999), se hace una alusin muy positiva a los gegrafos como profesionales bien formados para estos cometidos. Sin embargo, siendo esta afirmacin cierta, en Espaa hay ciertas carencias formativas en relacin a los conocimientos relacionados con el medio marino y a ciertas destrezas y habilidades (tcnicas de negociacin, bsqueda de consenso, comprensin y facilitacin de procesos de gestin, etc.). Asimismo, la Licenciatura en Ciencias del Mar provee a sus graduados de tales conocimientos y de parte de esas destrezas. Entre otras razones porque pueden cursar materias troncales y optativas sobre GIZC.

⁶⁰ El Programa de formacin para 2006 est dividido en varios apartados o niveles: Acceso, General, Perfeccionamiento, Especializado, Promocin, Directivos (8 cursos: 1 negociador + 1 tcnicas directivas) y Formacin de formadores. El que proporciona mayor oferta es el denominado de "Perfeccionamiento" con 268 cursos pero ninguno estaba relacionado, ni siquiera en sentido remoto, con el litoral o sus problemas de gestin. Se ofrecieron 8 sobre Direccin Ejecutiva, de los cuales slo 2 ofrecan interesantes contenidos sobre procesos negociadores y tcnicas directivas.

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 gestión⁶¹.

En el Sistema Universitario Andaluz destaca la Universidad de Cádiz (UCA), que mantiene la oferta formativa más variada y especializada en temas de GIZC (Cuadro 4.9). El origen de las iniciativas más importantes tuvo lugar en 2003, cuando la Comisión Europea aprueba el Proyecto Life-Naturaleza “Conservación de hábitat litorales de la Provincia de Cádiz” presentado por la Consejería de Medio Ambiente. En dicho proyecto se contemplaba que una de las acciones estuviera orientada a la “Formación técnica para la gestión integrada de los hábitat litorales”.

En el Sistema Universitario Andaluz destaca la Universidad de Cádiz (UCA), que mantiene la oferta formativa más variada y especializada en temas de GIZC.

Cuadro 4.9. Oferta formativa de la UCA sobre GIZC

Asignaturas troncales y optativas de la Licenciatura de Ciencias del Mar:

- Planificación y gestión litoral y del medio marino

Formación postgrado y otros:

- Cursos de doctorado: Medio ambiente en Zonas Costeras
- Master en Gestión Integrada en Zonas Costeras (3 ediciones)
- Experto en Gestión Integrada en Zonas Costeras (2 ediciones)
- Master Erasmus Mundus: “Water and Coastal Management” (2 ediciones)
- Homologados por el IAAP sobre GIZC (desde 2005)
- Cursos de verano (desde 1990)

En la Memoria aprobada por la Comisión Europea, la ejecución de aquella actividad formativa se adjudicó al Grupo de Investigación de la UCA “Planificación y gestión de Zonas Costeras”. Dos tipos de cursos organizaron la oferta:

- ✓ de corta duración (40 horas): sobre GIZC dirigidos a técnicos funcionarios, y sobre Gestión de la ZSP del DPMT pensados, especialmente, para el personal que desarrolla su labor sobre el terreno (vigilantes de costas, agentes medio ambientales, SEPRONA, Policía Autonómica).
- ✓ de larga duración (650 horas), Master sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras (2004-2005) para técnicos y funcionarios relacionados con la gestión del espacio y los recursos costeros.

Los funcionarios y técnicos que obtuvieron su titulación de Master en GIZC (Cuadro 4.10), representaron a casi todas las administraciones públicas implicadas en la gestión de los asuntos públicos: Demarcación de Costas, Consejería de Medio Ambiente, SEPRONA (Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil), municipios costeros, etc.

Los funcionarios y técnicos que obtuvieron su titulación de Master en GIZC, representaron a casi todas las administraciones públicas implicadas en la gestión de los asuntos públicos.

La considerable demanda⁶² que tuvo la I Edición del Master sobre GIZC, que se desarrolló entre 2004 y 2005, animó a continuar con la misma para el curso

⁶¹ Fuera de la oferta del IAAP, entre los cursos que más pueden interesar a la GIZC cabe citar el denominado “La crisis de la industria pesquera. recursos, sistemas de gestión y políticas. Una perspectiva regional: Andalucía” de la CAP, y algunos relacionados con el Análisis y Tecnologías del Agua de la CMA. El Plan de Actividades Formativas de la CTCD está muy sesgado hacia las actividades deportivas y lo más relacionado con el turismo se orienta hacia el rural. No hemos encontrado, ni en la oferta del IAAP, ni en la hoja electrónica de la COPT, cursos organizados para los técnicos que trabajan en esta Consejería sobre el litoral o su gestión en 2006.

siguiente⁶³. También el elevado número de alumnos no funcionarios que pudo integrarse en el mercado de trabajo permitió valorar positivamente la iniciativa desde el punto de vista estrictamente laboral.

Cuadro 4.10. Balance general de la acción formativa patrocinada por el Life-Naturaleza “Conservación de hábitat litorales de la Provincia de Cádiz”

Acción Formativa	Nº Total de alumnos APTOS	Nº de alumnos APTOS por Administraciones
Master sobre GIZC	11	3. Consejería de Medio Ambiente 2. Demarcación de Costas Andalucía- Atlántico 2. Ayuntamientos 3. Empresa Pública de gestión Medio Ambiental de la Junta de Andalucía (EGMASA) 1. SEPRONA Guardia Civil
Curso breve sobre GIZC	11	10. Consejería de Medio Ambiente 1. Ayuntamientos
Cursos breves sobre gestión de la ZSP del DPMT	41	25. Agentes de Medio Ambiente de la CMA 4. Vigilantes de Costas (DCAA) 3. Consejería de Medio Ambiente 2. Ayuntamientos 3. SEPRONA Guardia Civil 3. Policía Autonómica de la Junta de Andalucía 1. Consejería de Agricultura y Pesca

El *Proyecto Life* al que se ha hecho referencia en distintas ocasiones fue una oportunidad aprovechada para consolidar una oferta formativa que todavía sigue vigente. A continuación se reseñan algunos aspectos de interés del Master sobre GIZC:

Objetivos principales:

- Formar a graduados o estudiantes de carrera superior en último curso en materia tan novedosa.
- Formar a los técnicos de las diferentes administraciones públicas vinculadas a los recursos o actividades litorales.
- Consolidación de estos estudios con objeto de que en años venideros la UCA sea un referente en España y Latinoamérica en la formación de la GIZC

Enfoque:

- Práctico y aplicado.** Se pretende que al menos el 60% de las horas lectivas tengan este perfil.
- Equilibrado.** Se atenderá al conocimiento del litoral desde enfoques naturales y sociales pero también se aborda la enseñanza de algunas destrezas prácticas de utilidad en la planificación y gestión.

⁶² Superaron las pruebas de la I Edición del Master sobre GIZC 11 funcionarios y 15 jóvenes licenciados.

⁶³ Los matriculados en la II Edición del Master sobre GIZC (2005-2006), completamente sufragada por los propios alumnos, han sido 26, procedentes de 10 países distintos, destacando los de origen latinoamericano. Con tales antecedentes se procede a iniciar la III Edición del Master “Gestión integrada de Zonas Costeras” (2006-2007). Para la III Edición la Fundación Carolina financia 2 becas para las cuales ha habido 275 solicitudes de toda Latinoamérica.

- c) **Basado en la experiencia real.** De técnicos y gestores de la provincia de Cádiz, de España y de otros países europeos, latinoamericanos.
- d) **Participativo.** En la segunda parte de cada sesión el alumno deberá analizar, debatir o aplicar la teoría explicada previamente.
- e) **Orientado hacia las recomendaciones emanadas del Parlamento Europeo** en relación al Programa de Demostración de la Comisión Europea sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras.
- f) **Buscando la conexión con América Latina** a través de la captación de alumnos y profesores.

La estructura del Master en GIZC se organiza a partir de 6 módulos que, a su vez, agrupan a 26 Unidades Didácticas (Cuadro 4.11). Además de los tradicionales aspectos del ambiente litoral, es necesario subrayar la utilidad de los contenidos relacionados con las habilidades personales y sociales, el proceso de toma de decisiones, así como el énfasis puesto en el carácter aplicado y la experiencia propia e internacional.

Cuadro 4.11. Contenidos del Master en GIZC de la Universidad de Cádiz

Módulos	Unidades Didácticas
Introducción y nivelación	1. Introducción a la PGIZC y al conocimiento integrado; 2. Bases físicas y naturales de la PGIZC; 3. Bases socioeconómicas de la PGIZC.
Análisis de Zonas Costeras	4. Análisis socio-ambiental en las Zonas Costeras; 5. Análisis de los recursos físico-naturales en las Zonas Costeras ; 6. Análisis integrado de la vulnerabilidad y el riesgo en zonas costeras.
Planificación y gestión	7. Base jurídica y administrativa de la PGIZC; 8. Planificación y gestión en Zonas Costeras (I); 9. Planificación y gestión en Zonas Costeras (II); 10. Diseño y preparación de proyectos.
Instrumentos y técnicas	11. Fuentes de información y cartografía para la PGIZC; 12. Instrumentos y técnicas relacionadas con la toma de decisiones en los ámbitos litorales.
Habilidades personales y sociales	13. Técnicas de comunicación y de relaciones interpersonales; 14. Técnicas para la negociación, búsqueda de consenso y dinámica de grupos.
Perspectivas aplicadas: análisis desde la experiencia adquirida	15. La gestión del DPMT y de los ámbitos portuarios; 16. Gestión de actividades en el medio marino, Dragados y Mapas de Índice de Sensibilidad; 17. Patrimonio natural y cultural protegido en Zonas Costeras, EDAR y ZSP del DPMT; 18. Urbanismo y Ordenación del Territorio en Zonas Costeras, Usos y actividades del borde costero; 19. Gestión de recursos vivos; 20. Actividades relacionadas con el ocio y el recreo, Turismo sostenible, Estrategias y recursos turísticos del litoral Andaluz; 21. Turismo y ordenación del territorio, Turismo y medio-físico natural y Gestión de Playas; 22. Catástrofes y emergencias. Aprendiendo de los errores; 23. Funciones de las Fuerzas de Seguridad del Estado en la costa; 24. Casos prácticos en PGIZC; 25. Programas Institucionales de Gestión Costera en otros países; 26. Programas Institucionales de Gestión Costera en otros países.

También la Universidad Pablo de Olavide tiene previsto empezar en septiembre de 2006 un Master *on line* sobre Gestión Integrada de Áreas Costeras en el

Mediterráneo. Esta interesante iniciativa de formación, impartida en inglés y dirigida a técnicos de los países del Mediterráneo, se organiza a partir de 5 módulos: fundamentos y métodos, ecosistemas y procesos costeros, marco de actuación en GIZC, políticas sectoriales, herramientas y técnicas.

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 CMA, 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 por esta nueva convocatoria tuvo el mismo tenor de la precedente. Ello puede ser sintomático de la hipotética demanda que existe sobre la formación en temas tan novedosos.

Las conclusiones que pueden obtenerse acerca de la formación sobre GIZC 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 IAAP considera la formación en gestión de 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), 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 GIZC. En la actualidad existen grupos de investigación exclusivamente dedicados a la planificación y gestión de las Zonas Costeras.
- ✓ También puede afirmarse que la Universidad de Cádiz, atendiendo a la oferta formativa que se imparte en su Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales, es un referente internacional sobre estudios de GIZC. Cada año, un considerable número de alumnos europeos y de terceros países, estos últimos procedentes de países asiáticos, africanos y latinoamericanos, acuden a este centro para graduarse en GIZC o en Gestión de Aguas y Costas.
- ✓ En cualquier caso, todo lo anteriormente expuesto es un fenómeno relativamente reciente (el Grupo de Investigación sobre Planificación y gestión de Zonas Costeras se creó hace algo más de una década).
- ✓ 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.

- ✓ 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.

4.2.8. Informacin pblica y conocimiento tcnico cientfico: Mapa de energas renovables

En este apartado se comentan aspectos relevantes, por un lado, de la informacin pblica que las distintas consejeras ponen a disposicin del ciudadano a travs de Internet. Y por otro, del conocimiento tcnico cientfico, con el que cuenta el personal de la administracin en sus tareas cotidianas de la gestin de sus competencias.

Sobre la informacin pblica, en la mayora de las pginas electrnicas la informacin especfica que posee cada una de las Consejeras, se organiza en reas temticas. Los distintos grupos se han recopilado en el Cuadro 4.12.

Cuadro 4.12. Informacin por reas temticas

CONSEJERAS	REAS TEMATICAS
Consejera de Medio Ambiente	Agua; Aire; Biodiversidad; Caza y Pesca; Clima y Meteorologa; Espacios Protegidos; Litoral ⁶⁴ ; Montes; Participacin; Polticas ambientales y Sostenibilidad; Residuos; Sensibilizacin; Suelo y Subsuelo; Vigilancia y Prevencin
Consejera de Obras Pblicas y Transportes	Ordenacin del Territorio; Urbanismo; Cartografa; Vivienda; Arquitectura; Planificacin; Carreteras; Transportes
Consejera de Turismo, Comercio y Deporte	Deporte; Turismo; Comercio
Consejera de Agricultura y Pesca	Agricultura; Agricultura ecolgica; Agroindustria y Calidad; Desarrollo Rural; Ganadera; Informacin Agroalimentaria; Pesca; Regadros y estructuras; Seguros Agrarios; Unin Europea
Consejera de Cultura	Archivos; Artes audiovisuales; Artes escnicas; Bibliotecas; Bienes Culturales; Cooperacin Internacional; el Libro; Flamenco; Fundaciones; Museos y Conjuntos; Mscica; Propiedad intelectual; Voluntariado cultural
Consejera de Innovacin, Ciencia y Empresa	Innovacin; Universidades, Investigacin y Tecnologa; Telecomunicaciones y Sociedad de la Informacin; Desarrollo Industrial y Energético
Consejera de Gobernacin	Administracin Local; Seguridad y Emergencias; Juegos y Espectculos; Consumo; Inmigracin; Voluntariado; Andaluces en el exterior; Elecciones; Animales de Compaa
Consejera de Presidencia	Accin exterior; Relaciones con el Parlamento; Comunicacin social; Gabinete Jurdico; Estudios Andaluces; Protocolo; Honores y Distinciones; Publicaciones y BOJA; Referencias del Consejo de Gobierno

Sin embargo, la informacin general suele estructurarse del mismo modo en la mayora de los portales electrnicos. En informacin general se incluye la normativa o legislacin, estadsticas, publicaciones, directorios, cartografa, agenda, noticias destacadas, archivo, biblioteca, convocatorias, etc.

▪ ¿Qu informacin pblica tiene la Junta de Andaluca?

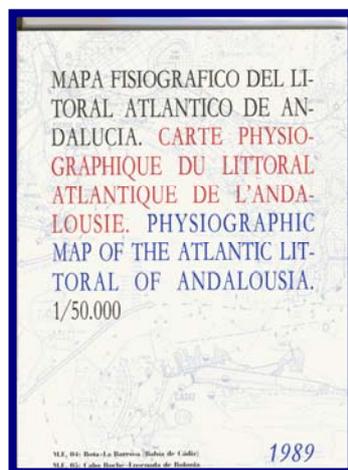
Consejera de Medio Ambiente: En la categora temtica de litoral, existe unnicamente informacin especfica acerca de los ENP del litoral andaluz. En las dems reas temticas, se halla el resto de la informacin especfica referente al

⁶⁴ Un rea temtica del litoral slo existe en la Consejera de Medio Ambiente.

litoral. Esta información suele ser estadística y cartográfica. En la primera de ellas, es preciso desatacar que hay una gran cantidad de información vinculada a la calidad y al estado de las aguas litorales.

En el Informe anual de Medio Ambiente se exponen datos básicos e indicadores ambientales sobre los principales factores ambientales. Los temas ambientales se presentan en 22 capítulos de información, tanto descriptiva como analítica, agrupados en 6 bloques por afinidad temática. Uno de estos bloques es, desde 1988, Gestión del Medio Ambiente Litoral.

Consejería de Obras Públicas y Transportes. A través de Internet la única información disponible relacionada con el litoral es un atlas digital del litoral. Éste es un mapa interactivo que permite ir cargando algunas capas de información como: relieve, nombres de playas, usos del suelo, reforzadas con imágenes satélite. Solamente se puede encontrar el anuncio, en la parte dedicada a cartografía, de diversos mapas: El Mapa Fisiográfico del Litoral Andaluz y el Mapa Fisiográfico del Litoral Atlántico de Andalucía.



Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Existe una publicación del año 2004, referente al segmento turístico Sol y Playa. Este documento ofrece el turismo en cifras por provincias.

Consejería de Agricultura y Pesca. Respecto a la información perteneciente a esta consejería es destacable la cantidad de estadísticas pertenecientes a pesca. Es posible consultar estadísticas de la evolución pesquera, informes de lonjas y mercados, evolución de precios, censo de la flota operativa, producción, comercialización, etc. En la parte dedicada a la acuicultura se puede acceder a estadísticas de cultivo acuícola y además a un listado de proyectos de investigación que se han llevado a cabo. Uno de estos proyectos es el denominado Atlas de Zonas Idóneas para la Acuicultura en Andalucía, ya comentado en páginas precedentes. Esta cartografía no está disponible a través de la web. La información de agricultura en el litoral no está organizada específicamente, pero sí existen informes y estudios de las Oficinas Comarcales Agrarias (OCA) por zonas.

Consejería de Cultura. No es posible consultar información específica del litoral a través de Internet. Sin embargo, existe un catálogo de bienes culturales en el IAPH, clasificado por categorías. Al igual que un completo banco de imágenes organizado

por temas. Ese el caso, por ejemplo, de la arquitectura defensiva, muy vinculada al patrimonio existente en el litoral. En el seno de la página del IAPH existe un canal temático referente al Patrimonio de Arqueología Subacuática. Éste no ofrece ningún tipo de información al respecto, excepto la creación de un servicio especializado para desarrollar labores de documentación, investigación, protección, conservación y difusión de los bienes culturales sumergidos: el Centro de Arqueología Subacuática (CAS).

▪ **¿Es accesible? ¿Es comprensible?**

La información es la base para una cooperación y participación social con conocimiento de causa, de esto caben pocas dudas. El hecho de estar muy dispersa, entre las distintas consejerías e incluso dentro de ellas, ocasiona gran dificultad para su consulta. Por regla general, la mayoría de la información es estadística y cartográfica. Por tanto, depende en gran medida del grado de conocimiento del usuario que la utilización y comprensión de los datos y mapas sea la pretendida.

▪ **¿Qué información podría añadirse?**

Es posible que falte información en un formato más adecuado, 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 mención 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: el medio marino, la ZSP del DPMT, el estado de los recursos vivos marinos, el patrimonio arqueológico subacuático, planeamiento urbanístico, turismo y, en general, aspectos relacionados con la financiación y las inversiones públicas.

Finalmente, es preciso advertir que se aprecia una fuerte desequilibrio en la información ambiental disponible para las distintas Zonas Costeras: destacan, lógicamente, aquellas que forman parte de la red de espacios naturales protegidos.

▪ **¿Está actualizada? ¿Es integrada?**

Generalmente, las estadísticas propias de cada consejería son del año 2005. Y, también, se suelen encontrar evoluciones temporales más o menos actualizadas. No obstante, debido a que existe una total independencia entre las consejerías, se observan casos en los que la información está obsoleta cuando su generación, o levantamiento, no depende de ellas mismas. Por ejemplo: los datos de superficie construida, población censada y población estacional turística que posee la CMA, son antiguos o no existen. Motivo por el cual, en este caso sería interesante una coordinación al respecto entre la COPT y la CTDC.

▪ **¿Cuál es la fuente? ¿En qué soporte está?**

La fuente de los datos estadísticos suele ser la propia Consejería o las Empresas Públicas asociadas. En el caso de la cartografía, la elaboración suele corresponder además de a las Consejerías, al Instituto Geográfico Nacional y al Instituto de Cartografía de Andalucía. 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. Actualmente, la mayoría de la información se encuentra en soporte digital. Aunque gran parte de la cartografía también es accesible en soporte convencional.

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.

▪ **¿Qué información respecto al conocimiento científico-técnico tiene la Junta de Andalucía?**

Consejería de Medio Ambiente (CMA)	
INFORMACIÓN CIENTÍFICO - TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ortofotografía Digital de Andalucía ▪ Cartografía e imágenes satélite en ENP andaluces 2004 ▪ Catálogo de proyectos de información cartográfica ▪ Series de cartografía temática ambiental ▪ Proyectos de información no referenciados territorialmente
HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SinambA (Sistema de Información Ambiental de Andalucía) ▪ SGP (Sistema de Gestión de Proyectos) ▪ SGC (Sistema de Gestión de Consultas) ▪ GESTA (Gestión de Estadísticas Ambientales) ▪ SIG de la ZSP

Sistema de Información ambiental de Andalucía. Se trata de un instrumento que responde a los esquemas de los Sistemas de Información Geográfica, integrando bases de datos georreferenciados (usos del suelos, clima, datos socioeconómicos, datos relativos a la emisión e inmisión de la contaminación, etc.) información gráfica o visual (cartografía, imágenes fotográficas...), e información obtenida por medio de la teledetección, con un amplio abanico de posibilidades de tratamientos relacionados.

Sistema de Gestión de Proyectos. Este sistema gestiona la información en función de en qué fase se encuentre el proyecto. *Fase de definición:* nombre, descripción temática, fuente de la información, fecha de actualización. *Fase de control de calidad:* se hace un control automático, tanto de los datos de estructura, como de los datos de contenido temático. *Fase de carga:* metadatos finales y contenidos.

Existe una serie de capas de información ambiental en la red interna de la CMA, organizadas en distintos subdirectorios. Estas capas se pueden subdividir en dos grandes grupos. Por un lado, aquellas pertenecientes al SGP de los Servicios Centrales, que tienen un alto nivel desde el punto de vista estructural, de integridad y coherencia interna, y son oficiales (pueden ser referidas en los informes). Pero que tienen problemas de actualización (dada la velocidad de los cambios en el litoral muchas de ellas se consideran anticuadas), de escala (no suelen ser de detalle), y sobre todo presenta inconvenientes de uso por parte de los técnicos de las Delegaciones Provinciales, bien por la incomodidad que conlleva localizarlas, entenderlas y hacerlas operativas; bien por lo específico de los proyectos.

Por otro lado, se encuentran las capas generadas por los técnicos de las propias Delegaciones Provinciales, o por asistencias técnicas dependientes de éstas, y presentan justo algunas características contrarias: están muy actualizadas, han sido ejecutadas en una escala de mayor detalle y son fáciles de utilizar. Sin embargo, no alcanzan los requisitos estructurales para poder incorporarlas al SGP; les falta, por tanto, la categoría de “oficiales”. Además, normalmente sólo las conocen aquellos técnicos que las usan y actualizan.

Sistema de Gestión de Consultas. Es un sistema para facilitar el uso del SGP. Éste accede directamente a los metadatos y a la información originaria de un proyecto. Permite la visualización en el caso de proyectos cartográficos.

Gestión de Estadísticas Ambientales. Es una herramienta informatizada de uso corporativo para la gestión de estadísticas oficiales de la CMA, sigue los criterios del Sistema de Información Ambiental de la Consejería y se integra en la Red de Información Ambiental de Andalucía (Orden de 31 de mayo de 2000).

SIG de la ZSP. Consiste en proporcionar las bases para poder aplicar el modelo de gestión que conlleva los “Criterios para la Gestión de la ZSP del DPMT en Andalucía”.

Consejería de Obras Públicas y Transportes (COPT)	
INFORMACIÓN CIENTÍFICO - TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fotografías aéreas y Orto imágenes (impresa y digital) ▪ Cartografía básica ▪ Cartografía temática ▪ Cartografía histórica ▪ Mapas generales ▪ Atlas de Andalucía Incorpora una cartografía de síntesis del Mapa Fisiográfico (1:200.000) ▪ Mapa Fisiográfico del Litoral de Andalucía (1:50.000)
HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SIGLA (Sistema de Información Geográfico del Litoral de Andalucía) 2005

Sistema de Información Geográfico del Litoral de Andalucía. Es una iniciativa de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en colaboración con la Universidad de Sevilla. En este proyecto la COPT mantiene una estrecha colaboración con la CMA, gracias a la cual se ha llegado a un compromiso de mantenimiento y gestión conjunta. Es la primera iniciativa que vincula el conocimiento específico y la planificación de las Zonas Costeras. La información del litoral que reside en el SIGLA se complementa con la derivada del Planeamiento Urbano.

Su utilización está siendo especialmente valorada por las Oficinas Técnicas del Litoral, creadas por la Dirección General de Urbanismo en cada provincia. Ha servido también para nutrir de información y de capacidad de análisis al Plan Específico de Emergencia ante la Contaminación del Litoral elaborado por Protección Civil.

Consejería de Turismo, Comercio y Deporte (CTCD)	
INFORMACIÓN CIENTÍFICO-TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Investigación Turística ▪ Estadísticas
HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SAETA (Sistema de Análisis y estadísticas del Turismo de Andalucía) (operativo desde el año 2000) ▪ Sistema de información Territorial del turismo de Andalucía (operativo desde el 2002)

Sistema de Análisis y Estadísticas de Turismo de Andalucía. Sistema de Análisis y Estadísticas del Turismo en Andalucía, el cual genera información estadística y documental. Es un instrumento para la observación regional del turismo como actividad económica. En la actualidad se conoce la evolución general de las principales variables turísticas para la totalidad de Andalucía. Este tipo de análisis se puede realizar incluso para todas las provincias andaluzas, pero también es necesario disponer de esta información en ámbitos territoriales menores.

Sistema de Información Territorial del Turismo de Andalucía: La información se distribuye en tres secciones diferenciadas: En la primera de ellas, se puede apreciar tanto la localización de la oferta como su mayor o menor concentración en determinadas áreas. En la segunda, se han utilizado *indicadores de intensidad turística* definidos por la Organización Mundial del Turismo (OMT) para relacionar las variables de oferta anteriormente analizadas con el tamaño de un municipio, medido ya sea a través de su superficie o de su población. Finalmente, con los resultados obtenidos en las secciones anteriores, se han realizado diversas zonificaciones en la CAA, y a partir de ellas, se pueden analizar las distintas variables de oferta. En función de las diferentes características de los municipios: los del litoral, los de mayor oferta monumental y los rurales.

Consejería de Agricultura y Pesca (CAP)	
INFORMACIÓN CIENTÍFICO-TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cartografía ▪ Estadísticas ▪ Informes y proyectos sobre acuicultura y agricultura
HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SIG Acuícola (en desarrollo)

SIG Acuícola. Es un instrumento de planificación en acuicultura para administraciones y promotores que permite localizar, e identificar, áreas potencialmente aprovechables para realizar cultivos marinos.

La localización de zonas idóneas para el desarrollo de la acuicultura es una prioridad para las administraciones a escala regional, nacional y europea; como medida de ordenación de la actividad en el seno de la GIZC y como medida de avance y progreso de una actividad que alberga grandes expectativas de futuro.

Consejería de Cultura (CC)	
INFORMACI3N CIENTÍFICO- TÉCNICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cartografía ▪ Archivos históricos ▪ Expertos
HERRAMIENTAS PARA LA GESTI3N DE LA INFORMACI3N	<ul style="list-style-type: none"> ▪ SIPHA (Sistema de Informaci3n sobre Patrimonio Histórico de Andalucía) (operativo desde el 2004)

SIPHA. Sistema de Informaci3n sobre Patrimonio Histórico de Andalucía. Est3 estructurado en dos grandes ámbitos: en primer lugar un visualizador cartográfico que gestiona cartografía base y cartografía temática del Patrimonio Histórico. Y en segundo lugar, bases de datos alfanuméricas de Patrimonio Histórico: Ciudades Históricas, Patrimonio Inmueble y Actividades Arqueológicas. Al Sistema se puede acceder, a través de la red corporativa, desde todos los organismos de la Consejería de Cultura. Desde el exterior pueden acceder los equipos externos u otros colaboradores de la Consejería de Cultura a través de una aplicaci3n en Internet.

A modo de reflexiones finales se ofrecen las siguientes ideas para la informaci3n pública: Se aprecia un fuerte desequilibrio entre la informaci3n ambiental de distintas áreas del litoral obedeciendo a que éstas sean, o no, espacios naturales protegidos; La informaci3n no se presenta en el mejor formato posible para animar a la participaci3n pública; El público general apenas dispone de informaci3n detallada sobre el planeamiento urbanístico, el vector más importante de transformaci3n del litoral andaluz; Se echa en falta más informaci3n sobre los aspectos económicos y financieros.

Sobre la informaci3n del conocimiento técnico científico necesario para la toma de decisiones es posible subrayar lo siguiente: 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 informaci3n; En bastantes departamentos de la administraci3n autonómica la utilizaci3n de la informaci3n 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 cooperaci3n entre dos o más Consejerías que tienen como objetivo integrar informaci3n 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 utilizaci3n por parte de los usuarios finales en el proceso de toma de decisiones; En ocasiones la informaci3n est3 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 informaci3n integrada para la gesti3n del litoral.

En términos muy generales puede afirmarse que: la JA dispone de un importantísimo caudal de informaci3n 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 revoluci3n de las tecnologías de la informaci3n, pero que los beneficios de ésta última queda, en ocasiones, restringida a expertos o especialistas y, por tanto, la informaci3n no siempre circula por los canales en los que se toman las decisiones

La Junta de Andalucía dispone de un importantísimo caudal de informaci3n sobre el litoral

No se observa una estrategia bien definida a partir de la utilizaci3n de la informaci3n como energía que alimente los procesos de participaci3n pública y cooperaci3n institucional.

importantes para el litoral; no existe 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.

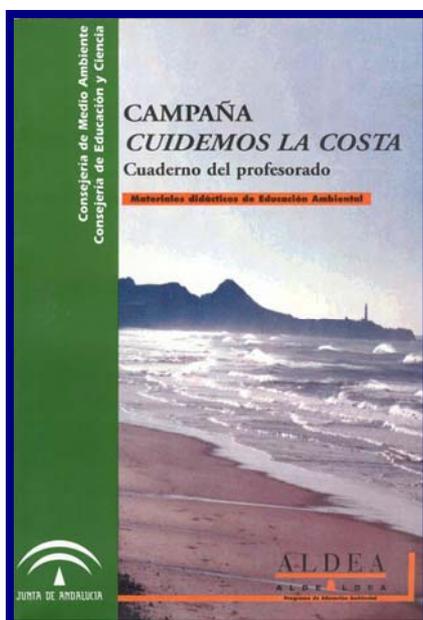
4.2.9. Educación y concienciación para la conservación del litoral andaluz: Dibujando el mapa del futuro

En Andalucía, la educación ambiental implica a organismos sociales e instituciones muy dispares; también se dirige hacia ámbitos geográficos muy diversos. 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, aunque las iniciativas llevadas a cabo por la Junta de Andalucía sobresalen de forma muy destacada.

En el año 2000 se incorpora la Dirección General de Educación Ambiental (DEAS) al organigrama de la Consejería de Medio Ambiente. El Decreto 206/2004, de 11 de mayo, establece su estructura orgánica y en su artículo 13 establece las funciones de la DEAS, entre otras, la de *programación, promoción y fomento de actividades de educación ambiental, con la finalidad de promover un mejor conocimiento del medio ambiente, la adopción de actitudes conscientes y responsables para su conservación y mejora, una sensibilización de los ciudadanos que redunde en incentivar la participación ciudadana en todo lo referido al medio ambiente y la garantía de la integración del uso social, productivo y recreativo de los recursos naturales, sin perjuicio de las competencias de otros centros directivos y la programación, fomento y desarrollo de acciones de sensibilización ambiental en la Comunidad Autónoma.*

Las iniciativas llevadas a cabo por la Junta de Andalucía en materia de EA sobresalen de forma muy destacada respecto a las demás Administraciones.

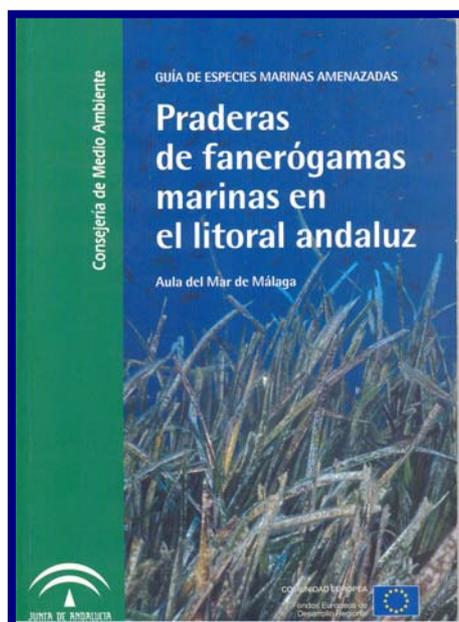
En la actualidad, la Consejería de Medio Ambiente tiene en marcha numerosos programas de educación ambiental orientados a diversos grupos sociales, aunque predominan los destinados a los centros educativos no universitarios. En este sentido destaca la ausencia casi total de proyectos que se realicen en el ámbito litoral orientados a otros grupos sociales (asociaciones, empresas, etc.). Además, los programas y actividades realizadas no siempre son regulares en el tiempo y están bien coordinadas. 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. Consta de cinco líneas de actuación: Información y sensibilización, Utilización de los recursos del medio, Elaboración de materiales didácticos, Formación del profesorado y, finalmente, Innovación e investigación educativa.



En las Zonas Costeras andaluzas, este programa puso en marcha en 1992 la campaña de Educación Ambiental “Cuidemos la Costa”. Su objetivo es el fomento de la educación ambiental relacionada con el medio costero marino en los centros de enseñanza del litoral andaluz, propiciando la colaboración de la comunidad escolar en la protección de la costa, a través del conocimiento de los aspectos naturales y sociales del entorno costero, así como de su problemática ambiental. Realiza diversas actividades como la formación de profesorado y la realización de exposiciones itinerantes sobre el litoral andaluz; pero la actividad principal es su participación en la Red Coastwatch Europa. Su implicación en la misma consiste en la asistencia del profesorado a una jornada previa de formación, la realización por parte del alumnado de la inspección y el tratamiento de la información recogida durante la inspección. Lo anterior se desarrolla, desde hace varios años, en estrecha colaboración entre la CMA y la Universidad de Cádiz (Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales).

En relación a otras experiencias de educación ambiental en el litoral andaluz, destaca 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 II de colaboración transfronteriza entre Andalucía y Marruecos. Los objetivos fundamentales de este programa han sido la sensibilización sobre la incidencia humana en especies vulnerables ante la alteración de su hábitat y la pesca no selectiva (tortugas y mamíferos marinos), así como el fortalecimiento de la red de voluntarios ambientales en el litoral andaluz. Más recientemente, el Proyecto LIFE-Naturaleza de Conservación de hábitats litorales de la provincia de Cádiz (2003-2006) realizó una campaña de sensibilización y divulgación de los valores naturales del litoral de la provincia de Cádiz entre la población residente y visitante.

En las Zonas Costeras andaluzas, este programa puso en marcha en 1992 la campaña de Educación Ambiental “Cuidemos la Costa”. Su objetivo es el fomento de la educación ambiental relacionada con el medio costero marino en los centros de enseñanza del litoral andaluz.



A esta oferta hay que sumar la realización de campañas de dinamización y otras actividades educativas desarrolladas en equipamientos de uso público de los espacios naturales protegidos. En este sentido, se realizaron cerca de 30 actividades en el año 2005 en los programas promovidos por la Consejería de Medio Ambiente, como

“Andalu3a en sus Parques Naturales” o “Conociendo la Naturaleza”, y otras tantas en centros educativos litorales.

Las iniciativas de educaci3n ambiental llevadas a cabo por otras Administraciones P3blicas, especialmente pensadas para el litoral, son muy escasas. La principal raz3n de esta carencia es la falta recursos econ3micos, sobre todo de los Ayuntamientos. En el caso de las Diputaciones Provinciales, son pocos y sin continuidad los programas de educaci3n ambiental enfocados a las zonas costeras. En la actualidad est3n en marcha algunos proyectos, como los cursos de formaci3n para el profesorado de la educaci3n ambiental en la Diputaci3n de M3laga “Curso de monitor de educaci3n ambiental en el medio marino”, y el proyecto educativo “Conociendo La R3bida” de la Diputaci3n Provincial de Huelva.

Por otro lado, son numerosos los usuarios de las Zonas Costeras (familias, asociaciones, profesionales, sector educativo, etc.), que demandan y emplean equipamientos de uso p3blico para actividades de educaci3n ambiental. En el caso de los espacios naturales protegidos (ENP), la Consejer3a de Medio Ambiente tiene una oferta de instalaciones y servicios para mejorar el conocimiento y facilitar su disfrute por parte de los ciudadanos. En la actualidad, los 800 kil3metros de costa andaluza concentran una sexta parte de los equipamientos e infraestructuras de uso p3blico ofertados en toda la Comunidad.

Del total de 130 existentes en el litoral, 12 est3n destinados a la recepci3n e informaci3n de visitantes; 93 permiten el recorrido y la observaci3n del paisaje a trav3s de senderos y miradores; 5 son educativos; 16 son 3reas recreativas; y 3 son instalaciones para el alojamiento (Cuadro 4.13). Estos equipamientos se plantean como recursos para la educaci3n ambiental; y son fundamentales para dar a conocer y realizar una puesta en valor de los ENP litorales, aunque se reconocen deficiencias. Por un lado, el n3mero de centros de visitantes, cinco 3nicamente. Esta carencia se intenta subsanar, s3lo en parte, con la pr3xima apertura del centro de visitantes del Parque Natural Bah3a de C3diz. Por otro lado, el n3mero de equipamientos e instalaciones destinados a la educaci3n ambiental y no vinculados a la red de ENP es muy reducido.

El conjunto de equipamientos de uso p3blico en el litoral andaluz se completa con centros de educaci3n ambiental, algunos de ellos ligados a ENP. En general, son una minor3a los orientados espec3ficamente a la ense3anza de este 3mbito natural; tampoco existe una red de centros que propicie un intercambio de experiencias e iniciativas. Hoy d3a, 3nicamente cuatro funcionan: Aula del Mar de Cabo de Gata “El Corralete” (Almer3a), Aula Marina “El Terr3n” (Huelva), Aula del Mar de M3laga (M3laga) y Centro de Visitantes del Litoral y Corrales de Rota (C3diz). Aparecen otros centros pero sus actividades no est3n restringidas a la tem3tica costera: Centro de Educaci3n Ambiental “El Bujo” en Almer3a; Centro de Recursos Ambientales (El Puerto), Centro Recreativo y de Educaci3n Ambiental “La Forestal” (Rota) y Centro de Interpretaci3n “Huerta Grande” (Algeciras) en C3diz.

A pesar de que estos centros e instalaciones y en general los programas y proyectos de educaci3n ambiental puede crear puestos de trabajo y favorecer la econom3a local, los recursos humanos y materiales son todav3a insuficientes. Es relevante el problema al que se enfrentan de precariedad econ3mica las personas que trabajan en

este mbito profesional, desarrollando su labor de forma eventual. Es necesario definir el marco de competencias profesionales de los educadores ambientales; ello permitir dificar la profesin, definir itinerarios formativos especficos, mejorar sus labores educativas y estabilizar las condiciones laborales en las que estn desarrollando su trabajo.

Cuadro 4.13. Equipamientos de uso pblico en los ENP litorales de Andaluca

Espacio Natural	Equipamiento														TOTAL	
	Centros de visitantes	Ecomuseo	Punto de informacin	Sendero sealizado	Carril cicloturstico	Observatorio cientfico	Observatorio de uso pblico	Mirador	compl. Educ. Ambiental	Aula de la naturaleza	Aula del mar	Jardn botnico	rea recreativa	Campamento de turismo		Casa rural
Almeria																
PN Cabo de Gata-Nijar	1		3	1			1	5		1	1	1		1	2	17
PjN Albufera de Adra						2	1									3
PjN Punta Entinas Sabinar				2												2
Cdiz																
PN Brea y Marismas Barbate				5				2					3			10
PN del Estrecho				5		1	4						1			11
PN Bahia de Cdiz	1			5			4	1				1				12
PN Doana	1						1									2
Otros espacios naturales								1	1				4			6
Granada																
PjN Acant. Maro Cerro Gordo				3												3
Huelva																
PN Doana			1	1	2								1			5
RN Laguna de Portil				1				1								2
PjN Enebrales Punta Umbra				7												7
PjN Lagunas Palos/Madres				1			5									6
PjN Marismas de Isla Cristina				3												3
PjN Marismas del Odiel	1			5			4						1			11
PjN M Ro Piedras Flecha Rompido				3												3
Parque Dunar		1		3				1								4
Otros espacios naturales								1	1				4			6
Sevilla																
PN Doana																1
RNC Dehesa de Abajo	1															1
TOTAL	5	1	6	57	2	3	21	11	1	1	1	2	16	1	2	130

Fuente: Consejera de Medio Ambiente, 2005.

En cuanto a materiales didcticos de temtica 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 educacin ambiental", "Educacin ambiental en el litoral malagueo", "El litoral de la provincia de Cdiz. Manual para el profesor" (editado en 2006), y otras guas de ENP.

En cuanto a materiales didcticos de temtica litoral cabe afirmar que son pocos, aunque diversos (manuales, folletos, etc.) y se publican de manera muy irregular o esporádica.

Las deficiencias antes descritas están recogidas en la Estrategia Andaluza de Educación Ambiental (EAAdEA), proyecto liderado por la Consejería de Medio Ambiente en colaboración con la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, y actualmente en fase de implantación. Esta iniciativa gubernamental elaboró en su primera fase (2001-2003) el documento estratégico en cuyo diagnóstico considera la problemática ambiental e importancia de la educación ambiental en el litoral. En cambio, en sus recomendaciones y líneas de actuación no realiza una mención explícita sobre las necesidades existentes en las Zonas Costeras.

Por otra parte es preciso comentar la situación del voluntariado ambiental. En primer lugar hay que recordar que esta es otra fórmula de concienciación y sensibilización de la sociedad civil, en relación a la conservación ambiental y a la promoción de la sostenibilidad. La Consejería de Medio Ambiente define en el artículo 13 del Decreto 206/2004, de 11 de mayo sus competencias relativas a este ámbito de gestión. En el mencionado artículo detalla que deberá *llevar a cabo el diseño e impulso de las líneas de apoyo a las iniciativas sociales, mediante el desarrollo de programas que posibiliten la participación social y el voluntariado ambiental, sin perjuicio de las competencias de otros centros directivos*, por parte de la Dirección General de Educación Ambiental y Sostenibilidad.

Desde 1995 la Consejería de Medio Ambiente promueve el Programa de Voluntariado Ambiental. A pesar de que en la primera edición se centró en la defensa del medio forestal, en la actualidad se desarrollan numerosas actividades de voluntariado vinculadas al ámbito litoral. De esta manera, la Consejería de Medio Ambiente clasifica en su programa de voluntariado ambiental siete tipologías de actividades de las cuales cuatro de ellas son específicas de las zonas costeras: la Red de Voluntarios Ambientales del litoral andaluz, el Programa Migres, el Proyecto Eremita y la Red Coastwatch. Es importante resaltar que los tres últimos son programas de estudio y conservación del litoral en los cuales el voluntariado participa de manera complementaria.

La Red de Voluntarios Ambientales del Litoral Andaluz se constituyó en 1998 como una estructura de participación dirigida a personas residentes en municipios costeros interesadas en colaborar en la conservación de los entornos litorales. En un inicio se desarrolló para facilitar la colaboración ciudadana en el seguimiento del varamiento de especies marinas amenazadas en coordinación con el Centro de Recuperación de Especies Marinas Amenazadas (CREMA). Paulatinamente, estas acciones han ido ampliándose a otras de conservación de ecosistemas y sensibilización y educación ambiental. Actualmente, la Red cuenta con más de 240 voluntarios organizados en diversas asociaciones. Se prevé un incremento de sus actividades con la próxima apertura de un CREMA en la Bahía de Algeciras. Junto a éste se unirán en próximas fechas uno similar en Carboneras (Almería) y un centro conjunto CREA (especies no marinas) y CREMA. Otras actividades que llevan a cabo son: Jornada de Acción Litoral, acciones de conservación, campañas de sensibilización, seminarios formativos y encuentros, participación en la Red Coastwatch, etc.

El Programa Migres comenzó en 1997 organizado por la Consejería de Medio Ambiente en colaboración con la Sociedad Española de Ornitología (SEO-BirdLife) y la Fundación Migres. Su objetivo es estudiar durante cinco años el paso migratorio postnupcial de las aves planeadoras, cigüeñas y rapaces, a través del Estrecho de

La Red de Voluntarios Ambientales del Litoral Andaluz se constituyó en 1998 como una estructura de participación dirigida a personas residentes en municipios costeros interesadas en colaborar en la conservación de los entornos litorales.

Gibraltar, para contribuir a la conservación de las aves migradoras, de las rutas de desplazamiento y de sus hábitats. El trabajo de campo es realizado por grupos de voluntarios de todo el mundo, con conocimientos ornitológicos. A partir de 2005, los voluntarios pueden participar también en el desarrollo del programa MIGRES Marinas, consistente en la observación de aves marinas en migración a través del Estrecho de Gibraltar.

El Proyecto Eremita, iniciado en el año 2003 y que finalizará el 2008 se realiza de manera conjunta entre la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y el Zoobotánico de Jerez. Su objetivo es encontrar un método de liberación eficaz para el *Ibis eremita* que pueda ser utilizado en el futuro para la recuperación de las poblaciones de esta especie, en grave peligro de extinción, en aquellas zonas en las que ha desaparecido. Los voluntarios realizan estancias en campamentos, participando en la fase de crianza de jóvenes *Ibis eremita*, que se liberan posteriormente en la comarca gaditana del litoral de La Janda.

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 colaborado con el desarrollo de la Campaña "Cuidemos la Costa". De esta manera, y desde el 2001, se 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.

Además, el resto de proyectos definidos por el Programa de Voluntariado Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente como la Red de Voluntarios Ambientales en Espacios Naturales Protegidos, los Campos de Voluntariado Ambiental (Cuadro 4.14) y los Proyectos Locales de Voluntariado, también tienen actividades ligadas al conocimiento y conservación del litoral.

En estos proyectos el voluntariado se centra en tareas de mantenimiento y conservación de ecosistemas costeros (recogida de residuos en zonas de difícil acceso o frágiles, fijación de dunas, limpieza de fondos marinos, construcción de barreras para vehículos, estructuras para el paso de visitantes, etc.); evaluación de la calidad ambiental, actividades de estudio y conservación de flora y fauna (apoyo al varamiento de tortugas y especies marinas amenazadas, censo de aves, vigilancia de nidos, inventarios botánicos, repoblación de peces, etc.); acciones de sensibilización ambiental sobre los valores y problemática de estos ecosistemas (realización de itinerarios guiados, construcción de elementos informativos, información a visitantes, etc.).

Cuadro 4.14. Campos de voluntariado ambiental andaluces cuya actividad se ha desarrollado en Espacios Litorales Protegidos (1996-2004)

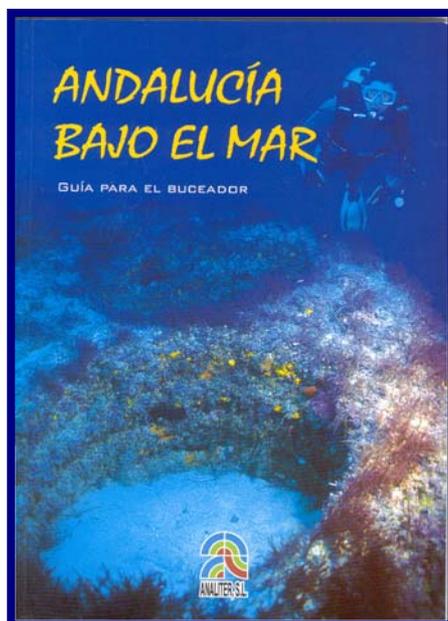
Año	nº	Litoral	Nombre	Espacio litoral protegido
1996	9	2	Conservación de Espacios Naturales	Parajes Naturales de las Marismas del Odiel y de los Enebrales de Punta Umbría
			Mejora ambiental de un paraje costero	Paraje Natural Acantilados de Maro Cerro-Gordo
1997	10	3	Conservación de ecosistemas litorales	Parque Natural Cabo de Gata-Níjar
			Conservación y uso público en Doñana	Parque Natural de Doñana
			Recuperación de un entorno litoral	Paraje Natural Acantilados de Maro Cero-Gordo
1998	9	3	Recuperación de patrimonio etnológico	Parque Natural de Doñana
			Conservación y mantenimiento de entornos litorales	Parque Natural Cabo de Gata-Níjar
			Conservación de ecosistemas y protección de especies marinas	Paraje Natural Desembocadura del Guadalhorce
1999	8	1	Conservación y uso público en Doñana	Parque Natural de Doñana
2000	10	3	Conservación y uso público en Doñana (2)	Parque Natural y Nacional de Doñana
			Uso y manejo de un ecosistema: Salinas	Parque Natural Cabo de Gata-Níjar
2001	10	2	Conservación y uso público en Doñana (2)	Parque Nacional y Natural de Doñana
2002	8	2	Conservación y sensibilización en Doñana	Parque Natural de Doñana
			Diseño y adecuación de itinerarios didácticos	Parque Natural Cabo de Gata-Níjar
2003	8	1	Recuperación de ecosistemas y observación fauna	Parque Natural Bahía de Cádiz
2004	10	1	Sendero en el Jardín Botánico El Albardinal	Parque Natural Cabo de Gata-Níjar
Total	82	18	Fuente: Elaboración propia a partir de la CMA, 2005.	

Algunas ideas o conclusiones generales se obtienen de los comentarios anteriores:

- 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 es, todavía, reciente e insuficiente.
- Por otro lado, 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 gracias a una experiencia cooperativa de gran interés entre la propia CMA y la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales de la UCA.

- Los documentos estratégicos de la propia CMA subrayan la problemática e importancia de la educación ambiental en el litoral.
- La Red Coastwatch en Andalucía, que moviliza a miles de alumnos y a cientos de profesores, se ha consolidado gracias a una experiencia cooperativa de gran interés entre la propia CMA y la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales de la UCA.



4.2.10. Participación social y cooperación institucional para la gestión del litoral 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 estos ámbitos 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.

A continuación se analizan los órganos colegiados con los que cuenta la administración autonómica para hacer efectiva la participación de los agentes sociales e institucionales, públicos y privados. De nuevo se acude a las Consejerías que puedan tener mayor relación con el litoral: Consejería de Medio Ambiente (CMA), Consejería de la Presidencia (CP), Consejería de Obras Públicas y Transporte (COPT), Consejería de Turismo, Deporte y Comercio (CTDC), Consejería de Agricultura y Pesca (CAP), Consejería de Cultura (CC) y Consejería de Innovación Ciencia y Empresa (CICE).

Consejería de Medio Ambiente

En Andalucía existen diferentes órganos colegiados adscritos a la Consejería de Medio Ambiente que intervienen en la administración de los recursos naturales litorales. Dichos órganos se pueden estructurar en tres niveles o ámbitos territoriales. Con este esquema organizativo se pretende cubrir todos los escalones posibles de coordinación, asesoramiento y participación social en la gestión del medio natural: regional, provincial y ámbito de los Espacios Naturales Protegidos.

Cada uno de estos escalones de responsabilidad cubre 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 es de grado diferente en cada uno de ellos.

Adscrito a la CMA, el *Consejo Andaluz de Medio Ambiente*⁶⁵ se constituye como el foro de participación de los diversos sectores interesados en la protección y conservación. Centra su labor en los aspectos más generales del medio ambiente: Conocer preceptivamente los anteproyectos de ley referidos al medio ambiente, conocer los planes y programas ambientales de ámbito regional, emitir informes y efectuar propuestas en materia ambiental, a iniciativa propia o a petición de la CMA,

En Andalucía existen diferentes órganos colegiados adscritos a la Consejería de Medio Ambiente que intervienen en la administración de los recursos naturales litorales.

⁶⁵ Regulado por los Decretos 57/1995 y 179/2000.

recabar del consejero de medio ambiente la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, elaborar propuestas en materia de investigación, sensibilización y divulgación, favorecer la protección del medio ambiente, impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y la privada. De esta manera se evitan duplicidades con otros órganos consultivos y de participación de carácter sectorial. Entre sus miembros no hay representación alguna de la AGE.

Como órgano consultivo y de asesoramiento en las materias forestal, de flora y fauna silvestres, caza y pesca continental se crea el *Consejo Andaluz de Biodiversidad*⁶⁶. Cuya finalidad es garantizar la participación en las políticas públicas que se pongan en marcha; en especial en aquellas dirigidas a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente. En él se integran representantes de los diversos colectivos con intereses en la actividad cinegética y piscícola y en otros aprovechamientos de la flora y la fauna silvestres, las asociaciones relacionadas con la conservación de la naturaleza, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como la Administración Regional y demás Administraciones Públicas, en particular las Entidades Locales a través de las asociaciones más representativas.

Su funcionamiento se realiza a través de plenos y comités especializados. Estos últimos son el de Caza, de Pesca, de Flora y Fauna Silvestres y el Forestal. Además, el pleno tiene la potestad de crear otros que considere necesario establecer con carácter específico no permanente. Cada comité a su vez podrá crear grupos de trabajo para el análisis, seguimiento y estudio de temas concretos. Estos quedarán integrados por personas expertas en las correspondientes materias, procurando una composición multisectorial. Analizando la composición de los miembros del Pleno y de cada uno de los Comités, de nuevo se revela la escasa representación de la administración local y estatal en este órgano colegiado.

A raíz de la aprobación del Plan Andaluz de Humedales⁶⁷ fue creado el *Comité Andaluz de Humedales*, órgano también consultivo de la Administración, que tiene como objetivo prioritario promover una coordinación y participación activa en materia de conservación y uso racional de las marismas y lagunas de Andalucía⁶⁸. Sus miembros son nombrados por un periodo de cuatro años por la CMA y se deben reunir, al menos, una vez al semestre.

Adscrito también a la CMA el *Consejo Andaluz del Agua* es un órgano colegiado de participación, asesoramiento y consulta en todos los aspectos relacionados con el

⁶⁶ Creado en la Ley 8/2003 de la Flora y la Fauna Silvestres (artículo 64).

⁶⁷ Decreto 98/2004, de 9 de marzo, por el que se crea el Inventario de Humedales de Andalucía y el Comité Andaluz de Humedales (BOJA 66/2004, de 5 de abril).

⁶⁸ Velar por el cumplimiento de las actuaciones previstas en el Plan Andaluz de Humedales; Emitir informes, asesorar y efectuar propuestas en materia de gestión, conservación y percepción social de los humedales con objeto de propiciar el conocimiento de estos espacios naturales; Promover la participación y sensibilización de la opinión pública en la conservación y uso sostenible de los humedales; Proponer acciones de investigación, conocimiento, manejo y custodia, y divulgación en materia de humedales; Proponer la modificación del Plan Andaluz de Humedales y, en su caso, la revisión del mismo; Proponer la inclusión de nuevos humedales en el Inventario de Humedales o su modificación; Promover el intercambio de información entre los órganos gestores de los humedales protegidos y las diferentes Administraciones Públicas, elaborar propuestas de designación de humedales como figuras internacionales de protección.

agua⁶⁹, que tiene como objetivo aunar los esfuerzos y conjugar los distintos intereses de los sectores involucrados: administración pública, organizaciones sindicales, empresariales, ecologistas, de regantes y de consumidores y usuarios, con el fin de lograr el mayor consenso posible en las decisiones que finalmente adopte el Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con la política de aguas en la Comunidad Autónoma.

Tras el traspaso de competencias de algunas Confederaciones Hidrográficas, y tras la creación de la Agencia Andaluza del Agua en 2005, se instituye la *Comisión del Agua de la Cuenca Mediterránea Andaluza*, como órgano colegiado y de participación a través del cual la Agencia Andaluza del Agua lleva a cabo la administración de la Cuenca Mediterránea Andaluza. Funciona en pleno y en comisión permanente. Además pueden establecerse comités específicos relacionados con la gestión de los recursos hídricos y la explotación de las infraestructuras hidráulicas.

Para promover actuaciones coordinadas de las diversas Consejerías de la Junta de Andalucía en materia de aguas se crea el *Consejo Interdepartamental del Agua*⁷⁰ adscrito a la Agencia Andaluza del Agua. Aunque entre sus miembros no hay representación del Estado, a sus reuniones podrán ser invitados representantes de la AGE para debatir asuntos que pudieran estar relacionados con sus competencias.

En una escala inferior, en cada provincia, los *Consejos Provinciales de Medio Ambiente y Biodiversidad* vienen a constituirse como órgano colegiado de carácter consultivo, de asesoramiento y seguimiento cuya finalidad es la de promover a nivel provincial, en materia cinegética, piscícola, forestal, de flora y fauna, y ambiental en general, la participación de organizaciones representativas de intereses sociales. Sus miembros, designados por el Delegado Provincial de la CMA correspondiente, se constituyen en Comisiones⁷¹ y tienen la posibilidad de acordar la creación de Grupos de trabajo para el mejor ejercicio de sus funciones. No está prevista la representación de la AGE.

Si bien este órgano colegiado tiene asignadas diversas funciones de relativa trascendencia, en la práctica su tarea se reduce a ser informados sobre las actuaciones y proyectos que la administración regional en la provincia realiza (programa de inversiones, PORN y PRUG de los diferentes espacios protegidos, situación de los planes correctores de vertidos, etc.).

La Comunidad Autónoma de Andalucía también ha contemplado para sus ENP órganos colegiados de participación, aunque no para todas sus tipologías. Cada Parque Natural cuenta con una Junta Rectora como órgano colegiado de participación, con funciones de coordinación de las Administraciones Públicas y

⁶⁹ Actuar como órgano de información, consulta y asesoramiento; Informar los anteproyectos de leyes y proyectos de decretos en materia de aguas; Formular iniciativas y proponer medidas para la mejor gestión, uso y aprovechamiento del recurso.

⁷⁰ El Decreto 55/2005, de 22 de febrero, por el que se aprueban los Estatutos del organismo autónomo Agencia Andaluza del Agua derogó el Decreto 103/2001, de 24 de abril, por el que se crea el Instituto del Agua y se regula la Comisión Interdepartamental del Agua.

⁷¹ Dichas comisiones son la "Forestal", la de "Caza" y la de "Protección Ambiental", que preparan y estudian los asuntos sobre los que debe pronunciarse en el Consejo.

colaboracin ciudadana en la conservacin del espacio protegido. Por su parte, las Reservas y Parajes Naturales de reconocimiento internacional cuentan con un Patronato que asiste al Director Conservador y cumple idnticas funciones a la Junta Rectora de los Parques Naturales. Estos rganos son esencialmente cuerpos de carcter consultivo. Aunque su opinin no es vinculante en la toma de decisiones por parte de la Consejera de Medio Ambiente, los rganos gestores siguen sus recomendaciones de forma habitual.

Las competencias y funcionamiento de las *Juntas Rectoras*⁷² y los *Patronatos* vienen fijados por la legislacin propia de cada espacio protegido; en la prctica acostumbran a tener un carcter ms asesor y de control que ejecutivo, aunque formalmente aprueban el presupuesto y programa de actuacin anual as como los informes preceptivos (pero no vinculantes) ms importantes. Estos rganos colegiado son organismos que propician el encuentro de los que, viviendo dentro o fuera del espacio protegido, tienen intereses en el mismo: empresarios y trabajadores, propietarios agrcolas y pesqueros, regantes, asociaciones deportivas (caza, pesca y otros), ecologistas, etc. Precisamente son los rganos colegiados que ms han evolucionado. Su funcionamiento no es tarea fcil, ya que muchas veces los intereses de este colectivo estn enfrentados. Es por ello que se hace imprescindible que los acuerdos sean tomados por consenso ms que por mayora, lo que sin lugar a dudas representa un esfuerzo importante, cuanto menos de tiempo, lo que dificulta la gestin del espacio.

Cuadro 4.15. Participacin de los agentes sociales e institucionales en las Juntas Rectoras de los Parques Naturales litorales de Andaluca

Parque Natural	AGE	Adm. Reg.	Adm. Local	Sindic.	Sector econ.	Cientif.	Ecolog.	Asoc.	Politic.	Presid.	Total ⁷³
- Brea	1	12	2	3	6	6	2	6	4	1	43
- B.Cádiz	2	12	5	3	6	6	2	6	4	1	47
- Doana	3	12	14	3	6	7	3	7	4	1	60
- C. Gata	2	12	3	3	6	6	2	6	4	1	45
- Estrecho	3	12	5	3	8	6	2	6	4	1	50
Total	11	60	29	15	32	31	11	31	20	5	245

Fuente: Elaboracin propia.

A travs de su normativa se puede tener una idea aproximada de la composicin de las Juntas Rectoras (Cuadro 4.15). El nmero de sus componentes es cerrado, es decir viene determinado por una norma que lo regula⁷⁴. Su cuanta vara entre los 43 del Parque Natural de la Brea y los 60 del de Doana. Esta variacin entre unos espacios y otros se debe fundamentalmente a la cantidad de municipios que se circunscriben al espacio protegido. Estas cifras han sido criticadas como

⁷² Reguladas en los Decretos 239/1997 y 530/2004.

⁷³ Cada uno de estos grupos suele estar representado como sigue: *AGE*: funcionarios de la Demarcacin de Costas, de Confederaciones Hidrogrficas o del Ministerio de Defensa; *Administracin Regional*: Delegado del Gobierno en la provincia; Delegado Provincial de la CMA, un representante del resto de Consejeras, Director Conservador y un representante del IFA; *Administracin Local*: representantes de los Ayuntamientos y Diputacin; *Representacin social*: organizaciones empresariales, agrarias, o de pescadores, Comunidad de Regantes, Universidad, CSIC, personas de reconocido prestigio con conocimiento del Parque Natural, asociaciones (caza, montañismo, vecinos, consumidores...), polticos.

⁷⁴ Decretos 239/1997 y 530/2004.

consecuencia de que el exceso de participantes las hace poco operativas en su funcionamiento. De todas formas hay que decir que realmente a las sesiones plenarias acuden menos de la mitad de los representados.

En relación a los participantes, es lógico que la Administración Regional sea la que ostente mayor representación institucional, seguida de la local. La Administración General del Estado tiene una relativa representación, sobre todo teniendo en cuenta que gran parte de algunos espacios protegidos litorales son DPMT. En el resto de representantes se constata un cierto equilibrio social. No obstante, diferentes grupos de presión (sindicatos, asociaciones ecologistas) reclaman que se reequilibre su composición, de forma que se reduzca la representación de las administraciones públicas y se aumente la de las entidades sociales, potenciando su papel de participación social. La frecuencia con que se reúnen es, en general, bastante modesta. La tónica general es que se celebren una o dos reuniones al año.

Por lo general, las Junta Rectoras funcionan a través de sesiones plenarias (ordinarias y extraordinarias), aunque algunos órganos, a título particular o a instancias del Director Conservador, han creado comisiones y grupos de trabajo con el objeto de hacer más efectivo su funcionamiento.

Consejería de la Presidencia

Adscrito a una Consejería distinta a la de Medio Ambiente⁷⁵, el *Comité de Acciones Integradas para el Desarrollo Sostenible* viene funcionando como un instrumento para el impulso de la política ambiental en Andalucía. En este sentido actúa como órgano de coordinación con las restantes políticas y actividades económicas que se desarrollan en la Comunidad. Fundamental ha sido su papel en el desarrollo y avance de figuras de planificación que permiten la compatibilización de las actividades socioeconómicas y la conservación de los recursos naturales, sobre todo en espacios de especial interés ambiental como pueden ser los Parques Naturales. Las funciones del Comité se ejercen atendiendo a los acuerdos y sugerencias que se adoptan en el Consejo Andaluz de Medio Ambiente. A diferencia de los restantes órganos analizados, no es un órgano de participación social ya que todos sus miembros pertenecen a la administración regional. Su papel es fundamentalmente de coordinación entre las distintas consejerías⁷⁶.

⁷⁵ Concretamente a la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos (Consejería de la Presidencia). Decretos 248/1988 y 488/1996.

⁷⁶ Entre sus funciones destacan: El impulso, la propuesta, coordinación, seguimiento y evaluación de los planes y programas cuyos objetivos se dirijan a armonizar el desarrollo socio-económico y el fomento del empleo con la preservación del medio ambiente y el uso sostenible de los recursos naturales; promoción de acciones que impliquen la integración de las consideraciones ambientales en el conjunto de políticas, planes y programas que se lleven a efecto en Andalucía; Informar los proyectos de PORN, PRUG, Planes de Desarrollo Integral, Planes de Desarrollo Sostenible y cualquiera otra figura de planificación que afecte a los ENP andaluces; La promoción del conocimiento del estado de los recursos naturales de Andalucía, mediante la realización de estudios e inventarios que permitan su mejor gestión y su más correcta utilización; La propuesta a la Comisión Delegada de Planificación y Asuntos Económicos de planes, programas y actuaciones dirigidas a la efectiva aplicación e integración en Andalucía de la normativa ambiental de la UE.

Consejería de Obras Públicas y Transportes

Como órgano consultivo y de participación social, adscrita a la COPT, existe a escala regional una *Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Está compuesta por representantes de las tres escalas administrativas, sindicatos y otros agentes económicos y sociales y por expertos en las materias relevantes para la ordenación del territorio. Suele elaborar informes para el mejor desarrollo de la política territorial en Andalucía, así como para los proyectos, desarrollo y modificaciones de los planes de O.T.⁷⁷

En cada provincia, por su parte, se ha creado una *Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo*, ésta, a diferencia del anterior órgano colegiado, tiene carácter más consultivo y resolutorio que participativo⁷⁸, de hecho, en él solo está representada la administración. Este hecho habla poco en favor de la pretendida transparencia que se le otorga a la política de ordenación del territorio.

Consejería de Turismo, Deportes y Comercio

El *Consejo Andaluz del Turismo*⁷⁹ es el órgano consultivo y de asesoramiento de la Junta de Andalucía en materia de turismo, a través del cual los sectores sociales interesados participan en la toma de decisiones⁸⁰. Efectivamente, la importancia y necesidad de este órgano se justifica, por una parte, constatando que el turismo es una actividad eminentemente privada, y por otra, en la importancia decisiva para la economía andaluza. Es por ello que aquí están representados los trabajadores, los empresarios turísticos y los consumidores, técnicos, expertos, etc. Entre sus miembros no hay representación de la AGE. El Consejo Andaluz del Turismo funcionará en Pleno y en Comisión Permanente.

En las líneas de actuación expuestas en el Parlamento Andaluz por el Consejero para la presente legislatura (2004-2008) y recogidas en el Diario de Sesiones (18-06-

⁷⁷ Competencia en todas las ciudades de más de 100.000 habitantes. Sus funciones son: Informar el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, y sus revisiones y modificaciones; Informar preceptivamente las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística, durante el trámite de información pública y los PGOU.

⁷⁸ Competencia en municipios de menos de 100.000 habitantes. Sus funciones son: Informar los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, sus revisiones y modificaciones; Aprobar los PGOU y sus revisiones y modificaciones; Aprobar los Planes de Sectorización y sus innovaciones, los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano y los Planes Especiales para la implantación de Actuaciones de Interés Público en SNU; Informar los PGOU.

⁷⁹ Contemplado en la Ley 12/1999, de 15 de diciembre, del turismo y regulado en el Decreto 21/2002, de 29 de enero, por el que se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Turismo.

⁸⁰ Sus funciones son: Ser consultado preceptivamente en los procedimientos de: Declaración de Municipios Turísticos, de Zonas de Preferente Actuación Turística; Elaborar el Plan General de Turismo, los Programas de Recualificación de Destinos, los Programas de Turismos Específicos; Aprobación de Denominaciones Geoturísticas o de medidas especiales para la promoción y el aprovechamiento de los recursos turísticos de las mismas; Declaración de fiestas, acontecimientos, rutas o publicaciones de interés turístico nacional de Andalucía; Adopción de los acuerdos de delegación de competencias a favor de las Entidades Locales; Elaboración de disposiciones de carácter general que tengan por objeto la ordenación o promoción del turismo...; Supervisar el desarrollo y cumplimiento de los planteamientos y objetivos del Plan General del Turismo; Informar cuantas propuestas o iniciativas considere convenientes en orden a la mejora de la situación del turismo en Andalucía.

2004) la CTDC pretende convertirse en el coordinador de todas las competencias que están en otras Consejerías, pero que afectan decisivamente al turismo, tales como, la ordenación del territorio, el uso del agua, espacios protegidos, patrimonio cultural, etc. Instando al Gobierno para que ponga en marcha una transversalidad entre Consejerías que tienen competencias compartidas. Y también buscar una mejor coordinación con la FAMP y con los Ayuntamientos. Esta labor, en un principio la puede hacer efectiva el *Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de turismo*, pues es el órgano de planificación estratégica, coordinación y asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo⁸¹.

Consejería de Agricultura y Pesca

La CAP no tiene un órgano colegiado de interés para la GIZC⁸². En las líneas de actuación expuestas en el Parlamento Andaluz por el Consejero para la presente legislatura (2004-2008) y recogidas en el Diario de Sesiones (23-06-2004) la Consejería de Agricultura y Pesca pretende impulsar la coordinación de las políticas de investigación agraria, ganadera y pesquera, con el IFAPA (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa) desde el ámbito de la propia Consejería.

Consejería de cultura

El Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico⁸³ constituye el órgano superior de carácter consultivo en materia de Patrimonio Histórico en el ámbito territorial de Andalucía⁸⁴. En su composición no hay ningún representante de la AGE. En el seno de este Consejo, y con dependencia directa de su Presidente, se constituyen seis⁸⁵ Comisiones Andaluzas de Bienes Culturales, la que mayor interés suscita en relación con la gestión costera es la *Comisión Andaluza de Arqueología* compuesta por nueve vocales, designados por el Consejero de Cultura, entre personas de reconocido prestigio en el campo de la Arqueología. Actúan como órganos de información, consulta y asesoramiento técnico, en el ámbito específico de la arqueología.

Como órganos descentralizados periféricos se constituyen las Comisiones Provinciales del Patrimonio Histórico. Son los órganos consultivos de apoyo a las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Cultura. En cada provincia de la

⁸¹ Sus funciones son: Conocer la situación turística general de Andalucía y la intervención que las diversas Consejerías desarrollan mediante informes de los órganos implicados; Informar con carácter previo los programas de actuación que, vinculados al mundo turístico, fueran a ser realizados por la Administración de la Junta de Andalucía; Establecer los criterios generales de actuación y las líneas estratégicas básicas que guiarán la actividad de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Turismo; Coordinar todas las actuaciones que, en materia de Turismo, puedan afectar al ámbito de acción de distintas Consejerías.

⁸² Como órgano colegiado de carácter consultivo adscrito a la CAP se creó el Consejo Andaluz de la Calidad Agroalimentaria. Su objetivo es asesorar a la Junta en la promoción de los productos agroalimentarios andaluces de calidad, en la política de calidad y en la relación de dichos artículos con el entorno social, económico y cultural de su territorio.

⁸³ Regulado por los Decretos 4/1993, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Administrativa del PHA y el 19/1995, de 7 de Febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del PHA.

⁸⁴ Sus funciones son: Informar con carácter preceptivo la aprobación de Planes y Programas regionales en materia de Patrimonio Histórico, los proyectos de delegación de competencias propias en materia de Patrimonio Histórico a las Corporaciones Locales y las propuestas de creación de órganos locales de gestión de Patrimonio Histórico en los que participe la Consejería de Cultura.

⁸⁵ Bienes Inmuebles; Bienes Muebles; Etnología; Archivos y Patrimonio Documental y Bibliográfico; Museos y Arqueología.

Comunidad Autónoma de Andalucía se constituye una que ejercerá, en la respectiva provincia, las funciones de asesoramiento, informe y coordinación en materia de Patrimonio Histórico⁸⁶. Al igual que ocurría el Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico, en este órgano colegiado de escala provincia no hay representación alguna de la AGE.

En las líneas de actuación expuestas en el Parlamento Andaluz por el Consejero para la presente legislatura (2004-2008) y recogidas en el Diario de Sesiones (24-06-2004) la Consejería de Cultura pretende, con objeto de conseguir una mayor eficacia en las políticas de conservación del patrimonio, revitalizar y ampliar las líneas de cooperación con otras administraciones, instituciones y particulares⁸⁷. Enlazando con lo anterior, en otra de las líneas de actuación, que implica la redacción del Plan Andaluz de Arquitectura Defensiva y actualización del inventario de este patrimonio, se prevé, en colaboración con la Consejería de Empleo, la ejecución de un importante grupo de intervenciones, sobre todo en castillos, fortalezas y torres almenaras.

Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa

Esta consejería no tiene órgano colegiado de interés para la GIZC. En las líneas de actuación expuestas en el Parlamento Andaluz por el Consejero para la presente legislatura (2004-2008) y recogidas en el Diario de Sesiones (18-06-2004) se destaca la importancia de mejorar los mecanismos de coordinación institucional entre los distintos Ministerios y Consejerías con competencias en la materia, investigación y desarrollo tecnológico, agricultura y pesca, educación, empleo, etc.

Algunas conclusiones se desprenden de la información analizada en páginas precedentes:

- 1) No existen mecanismos ni canales de participación social, cooperación institucional o asesoramiento orientados, de forma específica, a la gestión integrada del litoral.
- 2) La participación social en temas que interesan a la GIZC se encausa a través de numerosos órganos colegiados. Estos, por lo general, se traducen en Comisiones o Consejos, Regionales o Provinciales.
- 3) 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.
- 4) De los puntos anteriores 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

⁸⁶ Concretamente emite informe sobre: Proyectos de obras y otras actuaciones sobre bienes inmuebles que deban ser autorizadas por los órganos competentes en materia de protección del Patrimonio Histórico; Adecuación de las autorizaciones o licencias concedidas por los Ayuntamientos de los Conjuntos Históricos; Propuesta de declaración de Bienes de Interés Cultural y de inscripciones en el Catálogo General del PHA; Propuesta de declaración de Zonas de Servidumbre Arqueológica; Instrumentos de planeamiento urbanístico que afecten al PHA.

⁸⁷ Colaboración instituciones públicas: Ayuntamientos (“Programa de Cooperación Municipal”); Acuerdo entre Consejerías; Fuerzas de Seguridad del Estado (“Programa de Protección del Patrimonio arqueológico contra el expolio”); Cooperación internacional: Distintos programas e iniciativas impulsadas por la Comisión Europea (Ej.: “Programa Cultural 2000”); Participación ciudadana: “Programa Voluntariado Cultural”.

- normativa vigente. Además, podría ser aprovechada y dirigida sin grandes esfuerzos suplementarios hacia la GIZC.
- 5) 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.
 - 6) 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 (por ejemplo algún conservacionista en la *Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo*).
 - 7) 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.)
 - 8) 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.).

Cuadro 4.16. rganos Colegiados en Andaluca con incidencia en la Gestin del Litoral en Andaluca

rgano colegiado	Consejeria	Funcin	Escala	Nº	CAA	AGE	AL	RS
Consejo Andaluz de Medio Ambiente	CMA	Participacin	R	25	3	---	3	19
Consejo Andaluz de Biodiversidad	CMA	Participacin Consulta Asesoramiento	R	45	11	4	2	28
Comit Andalu Humedales	CMA	Coordinacin Participacin Consulta	R	27	9	4	2	12
Consejo Andaluz del Agua	CMA	Participacin Consulta Asesoramiento	R	39	13	5	2	19
Comisin del Agua Cuenca Mediterrnea Andaluza	CMA	Participacin	R	43	14	3	4	22
Consejo Interdepartamental del Agua	CMA	Coordinacin	R	13	13	---	---	---
Consejos Provinciales de Medio Ambiente y de la Biodiversidad	CMA	Participacin Consulta Asesoramiento	P	32	1	---	3	28
Juntas Rectoras de P N	CMA	Participacin Consulta Asesoramiento	ENP	43 - 60	12	1-3	2-14	28-31
Comit Acciones Integradas para el Desarrollo Sostenible	CP	Coordinacin	R	20	20	---	---	---
Comisin OT y Urbanismo	COPT	Participacin Consulta Asesoramiento	R	53	26	2	8	17
Comisin Provincial de OT y Urbanismo	COPT	Consultivo Resolutorio	P	24	14	2	8	---
Consejo Andaluz de Turismo	CTDC	Participacin Consulta Asesoramiento	R	36	14	---	6	16
Consejo de Coordinacin Interdepartamental materia de turismo	CTDC	Coordinacin	R	13	13	---	---	---
Consejo Andaluz de Patrimonio Histrico	CC	Participacin Consultivo	R	25	10	---	5	10
Comisin Andaluza de Arqueologa	CC	Informacin Consulta Asesoramiento	R	10	1	---	---	9
Comisin Provincial de Patrimonio Histrico	CC	Informacin Asesoramiento Consulta Coordinacin	P	13	8	---	3	2

Fuente: Elaboracin propia.

CAA: Representantes de la Comunidad Autnoma de Andaluca
AGE: representantes de la Administracin General del Estado
AL: Representantes de la Administracin Local
RS: Representantes sociales

4.3. Razones subyacentes: DAFO para la gestión costera en Andalucía

A continuación se procede a la síntesis (Cuadro 4.1) de los diferentes apartados del decálogo de gestión de nuestras Zonas Costeras. Con el análisis de cada uno de ellos se han pretendido desglosar las que denominamos razones subyacentes. Por estas se entienden aquellas causas últimas o profundas, que ayudan a detectar o a comprender mejor (que no a justificar), determinadas disfunciones de un sistema administrativo o de gestión pública que no siempre son fácilmente visibles.

A continuación estas causas son interpretadas a la luz de un diagnóstico estratégico. Para ello se utiliza la matriz de análisis DAFO. Esta herramienta analítica permite trabajar con información e ideas referidas al contexto: uno interno (Debilidades y Fortalezas) y otro externo (Amenazas y Oportunidades). De esta forma se opera en los planes estratégicos de tipo empresarial. Lo que sucede es que la EA-GIZC se mueve en un ámbito público de gestión. Para dicho ámbito de actuación, algunos autores (Medianero, 2004) proponen la utilización de los criterios expuestos en la Figura 4.1 para la clasificación de las ideas surgidas en el diagnóstico. De todas formas es preciso advertir que no serán extraños los desacuerdos a la hora de realizar la tarea de clasificación.

Figura 4.1. Matriz DAFO

<p>D DEBILIDADES</p> <p>“ Talones de Aquiles” Desventajas Recursos y capacidades escasas</p>	<p>A AMENAZAS</p> <p>Resistencia al cambio Falta de interés y motivación Altos riesgos y grandes obstáculos</p>
<p>F FORTALEZAS</p> <p>Capacidades distintivas Ventajas naturales Recursos superiores</p>	<p>O OPORTUNIDADES</p> <p>Cambios en el entorno social, económico, político, tecnológico Nuevas tecnologías y procesos productivos Necesidades insatisfechas de los usuarios</p>

Fuente: Medianero, 2004.

En cualquier caso, al menos para la EA-GIZC, se han interpretado los diferentes términos desde una perspectiva más amplia y no atendiendo, de forma determinante, a que el emparejamiento dialéctico se deba producir, forzosamente, a partir de un contexto interno y otro externo. También se valorará, como criterio taxonómico, el hecho cronológico. Es decir, que la idea en cuestión, tanto si es negativa como positiva sea, o no, una realidad presente; que pueda producirse en un futuro más o menos próximo, etc. El resultado se expresa en el Cuadro 4.2. Dicho resultado es de crucial importancia para expresar de manera más compacta y sintética el diagnóstico, pero también para definir los objetivos y las líneas estratégicas.

Cuadro 4.1. Ideas para un diagnstico estratgico de la gestin de las Zonas Costeras andaluzas

Declogo	Diagnstico general
<p>1. Poltica</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La GIZC no ha sido un asunto de inters prioritario para la Junta de Andaluca. Empiezan a detectarse seales de signo contrario como reaccin a la degradacin evidente del espacio territorial y de algunos recursos. Prueba de ello es el intento de establecer algunas alianzas estratgicas. ▪ No hay poltica de gestin integrada costera y marina explcita y bien definida. ▪ Recientemente han surgido importantes iniciativas polticas para la GIZC. Estas no han fructificado, todava, pero hacen albergar esperanzas fundadas de que se asiste al inicio de la quiebra del modelo de gestin vigente. ▪ El litoral empieza a estar presente en la mayor parte de las polticas pblicas andaluzas; eso s, a travs de una aproximacin sectorial, y sin llegar a adquirir el protagonismo de otros recursos que, histricamente, han concentrado los esfuerzos de nuestras instituciones pblicas (forestales, hdricos, etc.). ▪ Conviene realzar el importante hecho de que exista absoluta legitimidad democrtica para desarrollar un proyecto andaluz sobre GIZC: El propio Parlamento Andaluz ha instado al Ejecutivo a llevarlo a cabo. ▪ Por ltimo, se destaca otro aspecto novedoso, y absolutamente positivo, observado al menos en los discursos polticos: el sentido de gobernanza que adquiere de forma progresiva la accin de gobierno en Andaluca. ▪ Ello es especialmente valioso para el litoral, pues este es uno de los escenarios polticos ms complejos que pueda imaginarse.
<p>2. Normativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En Andaluca existe un importante cuerpo legal que afecta directa, o indirectamente, a la gestin de las Zonas Costeras, pero no dispone de una legislacin especfica para la GIZC. ▪ Ninguno de los numerosos instrumentos reglamentarios vigentes permite la gestin integrada del litoral. ▪ Lo anterior sucede a pesar de que desde organismos y programas internacionales (Consejo de Europa, Unin Europea, Naciones Unidas, etc.) se inste a la aprobacin de un texto normativo adaptado a las necesidades de la GIZC. ▪ En Andaluca, y por diferentes motivos, los ensayos normativos con algn inters para la gestin de las Zonas Costeras (el caso de las DRLA resulta paradigmtico) han sido neutralizados. ▪ Todava no se regula el medio marino y sus recursos en sintona con sus caractersticas especiales y de acuerdo a las competencias de la CAA.

3. Competencias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las funciones públicas relacionadas con la GIZC 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 GIZC; 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 GIZC. 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.
4. Instituciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 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). ▪ No hay órganos de coordinación, cooperación o asesoramiento en esta materia. ▪ No obstante, en algunas Consejerías de la Junta de Andalucía existen departamentos que tienen a su cargo ciertos cometidos muy específicos del litoral: desde la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental (CMA) se gestionan los usos de la ZSP del DPMT, los vertidos al DPMT, etc. ▪ 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 (CAP) es responsable de la pesca en aguas interiores, y acuicultura y marisqueo. La Dirección General de Urbanismo (COPT) 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 CC). ▪ También es reciente la creación de la Agencia Andaluza del Agua (que acoge al Instituto del Agua de Andalucía, a la Dirección General de la Cuenca Atlántica, a la Dirección General de la Cuenca Mediterránea, etc.).

<p>5. Instrumentos Estratégicos</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Casi todos los departamentos de la administración autonómica poseen algún instrumento sectorial de tipo estratégico que interesa a la GIZC. Sin embargo, no se ha diseñado un Programa Andaluz de GIZC. ▪ La preocupación por la GIZC desde la administración andaluza se manifiesta en los instrumentos aprobados recientemente: EADS, PMA, POTA, Criterios de Gestión para la ZSP-DPMT, Plan de Gestión Sostenible del Medio Marino Andaluz, etc. ▪ 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. 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. ▪ Se observa un reducido número de instrumentos operativos de carácter voluntario.
--	---

<p>6. Formaci3n y capacitaci3n de los administradores</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Derivada de la juventud de la Administraci3n andaluza, parece que existe una razonable diversidad en la formaci3n acad3mica de los administradores vinculados al litoral. Sin embargo, se observan notables deficiencias respecto a la formaci3n especifca para la GIZC. Se echa en falta una polftica institucional al respecto. ▪ Las necesidades formativas para la gesti3n de los asuntos costeros relacionadas con algunas habilidades sociales (resoluci3n de conflictos, b3squeda de consenso, dinamizaci3n social, etc.), y destrezas personales (capacidad de an3lisis y sntesis en procesos y problemas complejos, t3cnicas directivas, etc.), todavfa no son valoradas, de forma suficiente, en la oferta institucional. Convendrfa pensar m3s en un modelo formativo que tuviera en cuenta el dise1o curricular y las destrezas intelectuales necesarias para un proceso de gobernanza. ▪ No se ha encontrado relaci3n entre la oferta formativa especifca de cada Consejerfa y los asuntos referidos al litoral o a sus recursos, y mucho menos en lo que respecta a su gesti3n. ▪ Tampoco el IAAP considera la formaci3n en gesti3n de Zonas Costeras como un asunto de inter3s para la Junta de Andalucfa. ▪ Las escasas iniciativas de formaci3n en GIZC desarrolladas, para t3cnicos y funcionarios de la JA, han venido de la mano de la CMA y a trav3s de proyectos internacionales (de la Uni3n Europea y de Naciones Unidas), que han sido ejecutados por universidades andaluzas. ▪ El Sistema Universitario Andaluz ha cofinanciado, hasta su consolidaci3n, una lnea de investigaci3n y formaci3n particularmente vinculada a la GIZC. En la actualidad existen grupos de investigaci3n exclusivamente dedicados a la planificaci3n y gesti3n de las Zonas Costeras. ▪ No se han encontrado mecanismos que aseguren la relaci3n permanente entre la oferta formativa de la Universidad sobre GIZC, y las necesidades de los t3cnicos y funcionarios de la JA. La actual relaci3n obedece a proyectos concretos o a iniciativas particulares pero no a una estrategia formativa de car3cter formal.
<p>7. Recursos econ3micos</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 protecci3n y conservaci3n. Desequilibrio que es mantenido o auspiciado, tambi3n, desde el sector p3blico. ▪ El origen de los recursos destinados a la ordenaci3n, protecci3n o recuperaci3n del litoral es exclusivamente p3blico. La inversi3n p3blica denota sesgos de finalidad productiva en exceso, lo cual empieza a contrastar con la renta relativa disponible en Andalucfa. ▪ Sobre los presupuestos de la JA: Existe un n3mero considerable de partidas presupuestarias destinadas al espacio litoral o a sus recursos. Algunas Consejerfas destacan especialmente por establecer vnculos entre sus objetivos presupuestarios y el litoral. Estos objetivos tienen en cuenta las necesidades de conservaci3n pero, sobre todo, las de acondicionamiento (equipamientos e infraestructuras) y aprovechamiento (explotaci3n econ3mica de los recursos). Entre ellas sobresalen las de Medio Ambiente, Obras P3blicas y Transportes, Agricultura y Pesca, y Turismo. ▪ No se observan nexos de uni3n 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. Educaci3n y concienciaci3n</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La CMA de la Junta de Andaluc3a es la Administraci3n que m3s ha desarrollado, y con diferencia, una l3nea de trabajo sobre educaci3n ambiental orientada espec3ficamente 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, todav3a, insuficiente. Los documentos estrat3gicos de la propia CMA subrayan la problem3tica e importancia de la educaci3n ambiental en el litoral de cara a su sostenibilidad; hay, pues, conciencia interna de la situaci3n real. ▪ El n3mero de equipamientos e instalaciones destinados a la educaci3n ambiental que no est3n vinculados a la red de espacios naturales protegidos es muy reducido. ▪ Resulta preocupante la situaci3n de precariedad econ3mica a la que se enfrentan aquellos profesionales que trabajan en este campo. Tamb3en los recursos did3cticos disponibles sobre el litoral, aunque diversos, son bastante escasos y se editan de forma poco regular. ▪ La Red Coastwatch en Andaluc3a, que moviliza a miles de alumnos y a cientos de profesores, se ha consolidado en el tiempo gracias a una experiencia cooperativa de gran inter3s: 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 direcci3n adecuada, aunque la falta de recursos resulta evidente.
<p>10. Participaci3n y cooperaci3n</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No existen mecanismos ni canales de participaci3n social, cooperaci3n institucional o asesoramiento orientados, de forma espec3fica, a la GIZC. ▪ La participaci3n social en temas que interesan a la GIZC se encauza a trav3s de numerosos 3rganos colegiados. ▪ Estos instrumentos facilitan al mismo tiempo la participaci3n p3blica y la cooperaci3n institucional. ▪ Existe una valiosa e interesante cultura que pretende consolidar un modelo m3s participativo y cooperativo de gesti3n. Podr3a ser aprovechada y dirigida sin grandes esfuerzos suplementarios hacia la GIZC. ▪ Convendr3a revisar la representaci3n que ostentan algunos agentes sociales e institucionales en determinados 3rganos colegiados, especialmente aquellos que tienen m3s competencias o mayor influencia en los asuntos costero marinos. ▪ Para la GIZC resulta crucial la participaci3n de los distintos sectores privados m3s activos en la costa (los relacionados con los recursos vivos, con las actividades inmobiliarias, grupos ecologistas, etc.). ▪ Las 3ltimas legislaturas han sido pr3digas en la creaci3n de cauces participativos. Pero este avance debe ir parejo a la disponibilidad de medios que facilite esa participaci3n (informaci3n en formatos y soportes adecuados, t3cnicos bien preparados en ciertas destrezas y habilidades sociales, etc.). ▪ Nuestra Comunidad Aut3noma no posee, todav3a, l3neas de actuaci3n espec3ficas para reforzar la cooperaci3n con los municipios litorales que fomenten la b3squeda de un modelo m3s sostenible de desarrollo.

Cuadro 4.2. 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 GIZC (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 JA. ✓ 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"> ✓ 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. ✓ 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...

Cuadro 4.3. Síntesis del diagnóstico estratégico

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