

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

Bases para el debate

LA GESTIÓN DEL LITORAL EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

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

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

2. NORMATIVA

3. COMPETENCIAS

4. INSTITUCIONES

5. INSTRUMENTOS

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

7. RECURSOS

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

10. PARTICIPACIÓN

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

Redacción: Javier García Onetti, Javier García Sanabria

Dirección: Juan Manuel Barragán Muñoz

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

Relación de entrevistados:

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

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

Cádiz, enero de 2011

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

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

1. POLÍTICA Y ESTRATEGIA

En 2002, el gobierno regional presentó la **“Estrategia Valenciana para la Gestión Integrada de la Costa”** (EVGIZC), que se apuntaba como la “base de la política de la Generalitat Valenciana en este campo”. Sin embargo, no ha tenido el desarrollo posterior esperado y en conjunto se puede afirmar que la región no cuenta con una política de gobierno específica de Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL), por lo menos de manera explícita. Se ha observado en distintos documentos de gestión (generalmente estratégicos), un reconocimiento extendido de la extrema fragilidad del litoral valenciano y la amenaza que afronta, así como la degradada situación en la que se encuentra, principalmente por su excesiva urbanización (actualmente el 61% de los primeros 500m ya son urbanos o urbanizables y en una superficie que supone el 14% de la región, los municipios costeros, vive el 55% de la población (Objetivos y criterios de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana, 2008), el 71% si consideramos las comarcas litorales (J. Llin, J.M. Torner, 2009¹)) o por los graves problemas de regresión en tramos costeros de las provincias de Castellón y Valencia (en Alicante el problema de erosión es estructural). Esta unanimidad contrasta con la ausencia de declaraciones políticas explícitas, firmes y consensuadas sobre cómo ha decidido el ejecutivo afrontar la necesidad evidenciada de cambiar el modelo actual de gestión. Al menos en lo referido a un nuevo modelo de carácter integrador, asumido por todos los departamentos y convenientemente adaptado para enfrentarse a las implicaciones de administrar un entorno ya de por sí complejo.

En general, en los últimos años, cuando en esta región se habla de la costa se hace desde políticas sectoriales todavía no suficientemente integradas entre sí: la ordenación del territorio y urbanismo, el turismo (que aportaba antes del inicio de la actual crisis más de un 13% del PIB (Exceltur, Impactur 2009)) o el sector portuario (existe de media 1 puerto cada 11 km y algunos expertos atribuyen a la infraestructura portuaria algunos de los problemas de regresión ya referidos). Estas serían las políticas regionales prioritarias y determinantes en éste ámbito, destacándose también la ausencia de una definición clara sobre la política de gestión del medio marino. Una política general que estableciera las bases y los criterios de actuación de los distintos departamentos autonómicos facilitaría mayor coordinación administrativa y mayor coherencia entre las diferentes políticas sectoriales. Sin embargo, la rápida generación de riqueza en este ámbito (en la primera franja de 500 metros se genera hasta el 15% del PIB valenciano (Plan de Infraestructuras Estratégicas 2010-2020 (PIE)) ha favorecido la aparición de vectores de presión (sector inmobiliario y turístico, gobiernos locales...). Pueden identificarse diversas iniciativas, de mayor o menor peso institucional, para cambiar esa deriva, sobre todo para la ordenación del litoral. Sin embargo, muchos de los proyectos han sido neutralizados (en su aprobación o en su desarrollo posterior). La ausencia de acuerdos de gobierno en los que también estén vinculados tanto municipios como empresas privadas favorece la vulnerabilidad de estas iniciativas ante condicionantes políticos y económicos alejados, tanto de criterios científico-técnicos, como del interés general. Esta situación crea un contexto que complica la integración intersectorial e interterritorial y puede provocar una pérdida general de riqueza si no se permiten iniciativas para frenar la alteración de los ecosistemas litorales de los que se nutre, por encima de su umbral de tolerancia (“el litoral es el activo territorial más valioso de la Comunitat Valenciana, un espacio clave para el futuro autonómico. [Sin embargo], aún suavizando los crecimientos que se han dado en los últimos años, el escenario tendencial presenta claros componentes de insostenibilidad” (PIE, 2010))

¹ La Red de Parques Litorales de la Comunitat Valenciana, J. Llin, J.M. Torner, 2009. X Jornadas Españolas de Costas y Puertos.

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

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

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

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

2. NORMATIVA

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

Dado los problemas de esta región en relación al desarrollo urbanístico en el litoral, destaca la especial densidad de instrumentos normativos en esta materia, así como el complejo contexto que los rodea (Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje, Ley 10/2004, del Suelo No Urbanizable, Ley 16/2005, Urbanística Valenciana, Decreto

67/2006, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación y Gestión Territorial y Urbanística...). Hay que recordar, por ejemplo, que en abril de 2005 Bruselas abrió expediente infractor al Gobierno de España y al Consell de la Generalitat Valenciana, solicitando cambios urgentes en la Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística (LRAU, promulgada en 1994). El 13 de diciembre de 2005 el Parlamento Europeo pidió una moratoria en la construcción de nuevas viviendas y en las recalificaciones urbanísticas en la región, y el 14 de diciembre la Comisión lanzó un ultimátum a la Comunidad Valenciana para que ajustara en tres semanas su ley urbanística a la normativa europea. En respuesta, la Generalitat Valenciana aprobó el 30 de diciembre la Ley 16/2005. Así, se puede decir que se han realizado cambios para tratar de reforzar y adaptar el campo normativo a la compleja realidad, pero se han logrado escasos resultados.

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

Sin embargo, la norma más destacada de legislación en Valencia en relación a la costa sería, sin duda, la **Ley 4/2004, de Ordenación del Territorio y Protección del Paisaje**, que en su artículo 15 plantea criterios y directrices básicas en la ordenación del litoral y prevé la elaboración del Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana, PATLICOVA (elaborado en 2006, pero sin desarrollar). Esta Ley, además, también reserva un capítulo específico para la gobernanza ("Título V, Gobernanza del territorio y el paisaje"), basado en los principios de *responsabilidad, coherencia, eficacia, participación social y accesibilidad a la información territorial*, desarrollando figuras nuevas como las Juntas de Participación de Territorio y Paisaje como cauce directo de intervención pública. Esta figura se ha desarrollado en el **Reglamento del Paisaje** (Decreto 120/2006, de 11 de agosto, del Consell). Pese a contemplar también la constitución del Instituto del Paisaje de la Generalitat², todavía no han sido puestas en marcha las principales medidas de participación, incluidas las Guías de Participación.

En términos generales cabe apuntar tanto la atomización como el escaso desarrollo de muchos de los criterios, directrices y recomendaciones normativos que se establecen para la costa, y "la realidad es que, en muchos casos, se están planificando desarrollos urbanísticos que su materialización conllevaría serios problemas de sostenibilidad ambiental" (Lidia Pérez González, Jefa de la Demarcación de Costas en Valencia, 2008).

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

² Instituto del Paisaje de la Generalitat (Decreto 106/2008, de 18 de Julio, del Consell), anteriormente Instituto de Estudios Territoriales y del Paisaje (art. 65 Ley 4/2004)

3. COMPETENCIAS

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

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

Para facilitar la GIAL, la EVGIZC proponía la creación de órganos colegiados y convenios de colaboración interterritoriales. Destacan en la actualidad los dos convenios firmados por el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino y el Gobierno Regional (2005 y 2007). Su continuidad ha sido escasa y sólo han reaparecido con iniciativas puntuales. A la vista del limitado desarrollo del acuerdo firmado en 2005, **“Resolución de 21 de julio de 2005, por la cual se pone a disposición pública el Convenio marco de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Generalitat Valenciana para la Gestión Integral del Litoral de la comunidad Valenciana”**, enero de 2009 ambas administraciones acordaron reactivar el compromiso suscrito. Es, sin duda, una noticia positiva y un paso que está facilitando la puesta en marcha de iniciativas interesantes, ya que siendo la erosión y regresión costera uno de los más preocupantes problemas que en estos momentos tiene la Comunitat Valenciana, este convenio puede ser un escenario interesante para que cada administración juegue su papel en la lucha contra este problema de forma coordinada. Se centra sobre aspectos muy concretos y no se puede decir que sea suficiente para cubrir las necesidades de integración (apuntadas en su título), con lo que debe ser complementado con acuerdos más globales que faciliten vías de coordinación interterritorial más estables.

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

Sí hay algunas iniciativas de mención encaminadas a implicar y lograr la colaboración de los Ayuntamientos que han tenido una evolución interesante. Además de algunos convenios que vinculan a gobiernos locales, destaca la interesante participación indirecta de la Generalitat, a través del área de turismo, a la hora de gestionar las playas, principalmente urbanas (competencia de los municipios con la supervisión de las Demarcaciones de Costas). Mediante herramientas voluntarias e incentivos, vinculados sobre todo a equipamiento, se han

logrado desarrollar iniciativas flexibles que, yendo más allá de las fronteras competenciales, facilitan una gestión más responsable e imbricada en un marco regional coherente. Pese a no poder considerarse una iniciativa de GIAL, sí puede servir de ejemplo a la hora de priorizar las metas comunes de gestión frente a las rígidas fronteras administrativas y políticas. Es decir, la gobernanza debe pasar a depender antes de las voluntades institucionales que de las personales.

4. INSTITUCIONES

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

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

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

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

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

En cuanto a su funcionamiento, el Servicio de Costas cuenta en su equipo con técnicos capacitados en materia de GIAL. Parte de su equipo técnico mantiene la EVGIZC como documento de referencia. También se ha observado que se trata de consolidar la cultura de la coordinación y la colaboración como modo natural de trabajo, lo que se refleja, por ejemplo, en la relación continua con la Demarcaciones de Costas y con otras consellerías de la Generalitat. No en vano, “la coordinación y seguimiento de las actuaciones de las diferentes

administraciones con incidencia en el territorio costero” forma parte de las funciones que tiene que asumir este servicio (DECRETO 117/2007, de 27 de julio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Consellería de Infraestructuras y Transporte).

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

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

5. INSTRUMENTOS

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

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

En el caso de los instrumentos de planificación territorial de escala supramunicipal, existen retrasos en su aplicación, escenario que se complica con intentos malogrados de llevar a cabo algunos de estos planes de ordenación. Destaca el **PATLICOVA, Plan de Acción Territorial del Litoral de la Comunidad Valenciana**, que no ha salido adelante (después de su elaboración en 2006), pese a estar prevista su puesta en marcha en la legislación (incluido el Decreto que aprueba la ETV). Sí lo ha hecho, de manera sectorial, por ejemplo, el PATRICOVA: Plan de Acción Territorial de Carácter Sectorial sobre la prevención del Riesgo de Inundación en la Comunidad Valenciana (con un capítulo específico para la costa). Mientras persisten estos retrasos, ya se constatan indicios de degradación del principal capital de la región. Como muestra, durante los trabajos llevados a cabo en la redacción del Plan de Espacios Turísticos de la Comunitat Valenciana, el grupo de Turismo Litoral constató como una amenaza la falta de correspondencia entre los elementos con los que se promociona la oferta turística (la diversidad de la oferta y la calidad ambiental) y la realidad (J. Llin, J.M. Torner, 2009).

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

Por otro lado, la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda está desarrollando la **Infraestructura Verde**, que consiste en un Sistema de Espacios Abiertos en el litoral en los que se pretenden incorporar los terrenos con figura de protección ambiental, con elevado valor natural y paisajístico, los caracterizados como suelo agrícola de elevada capacidad de uso y los corredores de conexión biológica y territorial que unen los espacios protegidos del litoral o con los del exterior. En esta línea, las iniciativas del **Proyecto Costa-Natura**, están encaminadas a la regeneración integral del litoral, lo que requiere la colaboración del conjunto de Administraciones con competencia sobre el espacio costero. Este proyecto plantea, entre otras, las recuperación de tramos de costa con elevado grado de erosión, programa de mejora de la calidad de las aguas de baño, recuperación del dominio público marítimo-terrestre, regeneración de los humedales del litoral, un programa de seguimiento de los efectos del cambio climático, un programa de regeneración paisajística del litoral, actuaciones de regeneración y mejora de los ecosistemas sumergidos, programas de excelencia ambiental y paisajística, así como planes de uso público sostenible para

determinados tramos del litoral, especialmente para aquellos incluidos en los Parques Naturales.

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

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

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

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

A nivel académico, en esta Comunidad, existe oferta formativa relacionada con el litoral, principalmente asociada a la ingeniería y a la ecología, sin embargo se han encontrado escasas iniciativas de formación superior en materia de GIAL, a nivel de Licenciatura o Diplomatura y ninguna de máster oficial de posgrado. Existe un título de carácter multidisciplinar, el segundo ciclo de la Licenciatura de Ciencias del Mar de la Universidad de Alicante, donde se cursa una asignatura enfocada a la GIAL (Planificación y Gestión del Medio Litoral y Marino).

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

Todo esto se refleja en el perfil de los gestores y tomadores de decisiones de la administración. Por lo general predomina el perfil tradicional de ingeniería, asociado también al tipo de gestión que se realiza. En cualquier caso, los técnicos de esta administración muestran un importante carácter innovador que debe ser complementado con las actividades formativas necesarias. La oferta de capacitación en GIAL desde la Administración Pública es escasa, con lo que se dificulta que este modelo de gestión permeabilice poco a poco entre técnicos y tomadores de decisiones. Se puede concluir, por tanto, que sería interesante impulsar estrategias formativas y de capacitación de carácter formal y permanente desde las instituciones públicas con responsabilidad en el litoral, dirigidas a técnicos y al cuerpo de funcionarios (tanto de la escala regional de gestión como de la local). Pese a que hay cierta cooperación en investigación y gestión entre científicos y gestores, sería deseable ampliar esa colaboración al diseño y organización de actividades formativas multidisciplinarias. Se ha

observado alguna actividad formativa, con cierta participación de la administración, centrada en la gestión integral, más que integrada. Es decir, en ella se interpreta la GIAL como disciplina técnica basada en un conocimiento científico complejo, frente a aquella, complementaria, que la propone como una nueva filosofía dentro del ámbito público de la administración (en la que sí se trabaja, por ejemplo, desde la Facultad de Geografía, que ha colaborado en las propuestas de gobernanza de la ETV). Existe, como ejemplo, un Convenio de colaboración entre la Dirección General de Puertos, Aeropuertos y Costas y la Universidad Politécnica de Valencia, para la formación teórico-práctica de personal en materia de puertos y costas.

Resulta interesante el Programa FOR-MAR, del Instituto de Ecología Litoral de Alicante (cofinanciado por la Fundación Biodiversidad y el Fondo Social Europeo (FSE)). Se trata de un Programa de formación ambiental para la conservación de la costa y el medio marino. No está centrado, eso sí, en aspectos de gestión ni está ofertado a técnicos de la administración pública, sino que consiste en el desarrollo de acciones gratuitas dirigidas a trabajadores privados de la Comunidad Valenciana. Está destinado, por tanto, a incorporar en el sector privado aspectos relacionados con el medio ambiente costero-marino, lo que puede ser interesante a la hora de implicar más al sector empresarial en las posibles iniciativas de GIAL.

7. RECURSOS

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

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

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

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

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

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

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

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

Elaboración propia a partir de los presupuestos anuales publicados por la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo.

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

Presupuestos de la Generalitat Valenciana más relacionados con el litoral (en miles de euros):

Institución	Concepto de gasto presupuestado	2010		2011		Variación 2009/2010	Variación 2010/2011
		€	%	€	%		
Generalitat Valenciana	Total presupuesto de gasto	14.392.850	100	13.713.637	100	+ 0,74 %	-4,72 %
	Total Inversión real (Cap. VI. Suministros, Obras y Servicios)	723.935,66	5.03	664.056,62	4.84	-13,88%	-8.27%
Consellería de Infraestructura y Transporte	Total presupuesto Consellería y relación con presupuestos Generalitat	426.010,16	2,96	313.384,66	2,29	-16,52 %	-26,44 %
	Total gasto previsto en programa 514.10 y relación con presupuesto Consellería	8.209,06	1,93	7.606,25	2,43	-25,92 %	-7,34 %
	PREVISIÓN en 2010 para 2011, de la inversión real en programa 514.10 y presupuesto finalmente asignado en 2011	9.861,67	6,03 (respecto 2011)	5.718,05	3,49	-90,62 %	-42,02 %
	PREVISIÓN para 2012 de la inversión real en programa 514.10	17.197,87 €		2.840,08 €		-	-83,49 %
	PREVISIÓN inversiones reales en programa 514.10 para los 5 años siguientes	45.035,92 €		12.072,50 €		-84,93 %	-73,19 %
Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda	Total gastos Consellería y relación con presupuestos Generalitat	337.926,46	2,35	260.776,36	1,90	-25,80 %	-22,83 %
	Total gasto prevista en programa 432.30 y relación con presupuesto Consellería	1.869,01	0,55	1.544,45	0,59	-21,74 %	-17,37 %
	PREVISIÓN en 2010 para 2011, de la inversión real en programa 432.30 y presupuesto finalmente asignado en 2011	650,00	0,61 (respecto 2011)	444,49	0,42	-	-31,62 %
	PREVISIÓN Inversión en programa 432.30 para año 2012	0,00		0,00		-	0 %
	PREVISIÓN inversiones reales en programa 432.30 para los 5 años siguientes	1.293,56		444,49		-	-65 %

Elaboración propia a partir de los presupuestos anuales publicados por la Consellería de Economía, Hacienda y Empleo.

514.10 Programa de Infraestructura de Puertos, Aeropuertos y Costas de la D.G. de Puertos, Aeropuertos y Costas.

432.30 Programa Ordenación del Territorio y el Litoral de la D.G. del Territorio y Paisaje.

De esta manera, se pueden alcanzar varias conclusiones:

- Tras la llegada de la crisis económica se ha reducido el presupuesto para las dos consejerías de mayor interés en el litoral, de manera considerable en el caso de la Consellería de Medio Ambiente, Agua, Urbanismo y Vivienda.
- Dos de los programas presupuestarios más relevantes para la gestión costera tienen escaso peso en el conjunto de los presupuestos de sus respectivas consellerías y también ha descendido su dotación presupuestaria (sobre todo en el periodo 2009 – 2010), siendo el descenso acumulado para 2011 de elevadas proporciones.
- Las previsiones de futuras inversiones en el Programa de Infraestructura de Puertos, Aeropuertos y Costas han ido reduciéndose considerablemente. Se prevé un descenso muy importante de inversión en este programa en los próximos 5 años.

- En la Consellería de Infraestructura y Transporte se constatan objetivos de gestión muy ambiciosos e interesantes para la GIAL, si bien en el desarrollo posterior de los programas presupuestarios y de las líneas de actuación asociadas, la inversión se centra básicamente en equipamiento y obra pública. Resultaría muy efectivo trasvasar parte de esos recursos aumentando la dotación para asuntos relacionados con la gobernanza (educación, investigación, formación, coordinación, participación...), sobre todo atendiendo a los objetivos de GIAL y a las funciones atribuidas a esta Dirección General (apuntadas en el capítulo de instituciones).
- No es sencillo profundizar en los criterios directos de asignación de recursos y relacionarlos con acciones concretas de gestión. Algunas de las líneas de actuación no están lo suficientemente detalladas (Programa Ordenación del Territorio y el Litoral, por ejemplo) y en ocasiones es difícil realizar un seguimiento del avance de ciertas iniciativas concretas a través de los balances presupuestarios.
- Pese a lo señalado en los dos últimos puntos, cabe valorar este apartado en relación a lo observado en otras Comunidades Autónomas. En ese sentido, es muy positivo que se definan los problemas, los objetivos y las actuaciones que la administración tiene intención de llevar a cabo. Se entiende por tanto que aun que haya espacio para la mejora, sí se está avanzando por el buen camino hacia la transparencia en cuanto a asignación de recursos por parte de la Generalitat.

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

Prácticamente todos los recursos relacionados con la gestión de la costa y el medio marino son de origen público, y en concreto de la administración regional. Es importante constatar el gran peso presupuestario que van adquiriendo las Empresas Públicas y Entidades Autónomas. Dicho peso alcanzó en 2010 el 21,38% del Presupuesto Consolidado³.

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

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

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

³ Análisis y evaluación de los Presupuestos Autonómicos de la Generalidad Valenciana – 2010, Cámara de Contratistas de la Comunidad Valenciana.

frente a los escasos esfuerzos de autoanálisis, encargado desde la propia administración, para evaluar su gestión en el espacio litoral. Tal vez es por ello que sigue sin ser suficiente la respuesta de la administración pública a los graves problemas detectados. El **Instituto Interuniversitario de Desarrollo local (IIDL)**, a través del área de investigación en “**Gobernanza Territorial, Ordenación del Territorio y Medio Ambiente**”, está abriendo camino en este sentido.

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

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

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

Al igual que en materia de formación, capacitación y educación, en las iniciativas relacionadas con la GIAL o la gobernanza se echa en falta que se asuma, como aspecto transversal, el capítulo de información y conocimiento, sobre todo en la creación de una estrategia específica para su correcta generación, gestión y difusión en el medio costero-marino. No existe por ahora ningún Observatorio que genere información para facilitar la participación pública, si bien se pretende crear uno en el esperado Instituto del Paisaje de la Generalitat (asociado, por tanto, al Gobierno Regional).

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

La mayor parte de la información científico-técnica tiene su origen en los centros de investigación, pero aún deben buscarse los medios para mejorar su utilidad para el gestor, la sociedad, la empresa privada y para otros centros de investigación. Recientemente se ha creado el primer **Instituto de Investigación para la Gestión Integrada de Zonas Costeras (IGIC)** en España, en la sede del Campus Gandía de la Universidad Politécnica de Valencia. Las

principales líneas investigadoras son el estudio y conservación medioambiental y de los recursos biológicos de las zonas costeras; las herramientas tecnológicas aplicadas al medio marino y litoral; y el conocimiento, planificación y gestión de zonas de costeras. Por ahora, sin embargo, ha centrado sus trabajos en materia de acústica, contaminación ambiental y ecotoxicología y nuevas tecnologías de investigación del medio marino, y aún no ha profundizado en materia de planificación y gestión de zonas costeras.

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

El medio marino sigue siendo la asignatura pendiente. Existen organismos científicos que están avanzando en el estudio de estos entornos de manera disciplinar. Destaca el **Centro de Investigación Marina (CIMAR)** de Alicante, creado en 2005 mediante convenio entre la Universidad de Alicante y el Ayuntamiento de Santa Pola (con el que colaboran en la gestión de su litoral) y el **Instituto de Ecología Litoral**. En este caso se trata de una Fundación de la Comunidad Valenciana cuya función principal desde 1990 es la de “contribuir a la conservación de los ecosistemas marinos, litorales y terrestres”. Resulta interesante la interadministrativa y compleja estructura de su patronato, pues en él se integran 10 municipios, además de la Mancomunidad de Alicante, la Diputación Provincial, varios Departamentos de la Generalitat Valenciana, dos Universidades, una Caja de Ahorros y el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Desarrollan proyectos sobre todo de investigación, pero también de formación y participación/voluntariado y educación.

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

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

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

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

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

10. PARTICIPACIÓN

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

Pese a que el nivel de asociacionismo y voluntariado no es suficiente, en los procesos puntuales de participación así como en el desarrollo de conflictos concretos se observa como el propio ciudadano empieza a exigir su espacio de corresponsabilidad, sin esperar a que la administración le otorgue el permiso o le facilite la vía. En relación al litoral y al medio marino, ese asociacionismo se canaliza principalmente por grupos conservacionistas. Mientras tanto, no existen mecanismos ni canales de participación social, cooperación institucional o asesoramiento orientados, de forma específica, a la GIAL. El primer paso para cambiar esta situación, sin embargo, se dio con la Ley 4/2004 de Ordenación del Territorio y de Protección del Paisaje, desarrollando figuras nuevas como las **Juntas de Participación de Territorio y Paisaje**, como cauce directo de intervención pública reforzado en el Reglamento del Paisaje. Además se proponen como hoja de ruta hacia la gobernanza **Planes de Participación Pública**. En 2008 se aprobó la **Ley de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana**, sobre la que habrá que estar atentos a su desarrollo y en la que destaca el fomento del apoyo mutuo y colaboración entre asociaciones de ciudadanos y la introducción de nuevas herramientas de participación que aprovechen las nuevas tecnologías. Sin embargo, para la gestión del litoral parece más positivo lo que se apuntaba en la documentos de trabajo para elaborar la **Estrategia Territorial Valenciana**, que siguiendo las recomendaciones del Libro Blanco de la Unión Europea sobre la Gobernanza, consideraban la participación como uno de los cinco pilares para la buena gobernanza, y apuntaban que “es crucial su introducción desde el principio, en la fase de generación de objetivos y alternativas de los distintos planes y programas, así como en su ejecución y evaluación”. Pese a que en el capítulo dedicado a la

gobernanza en ninguna parte aparece nada específico de la costa, el mar o el litoral, puede ser un punto de inflexión para que se canalice la todavía tímida tendencia asociativa.

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

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

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

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