



Fundación Biodiversidad



2010 Año Internacional de la Diversidad Biológica



Universidad
de Cádiz

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

Bases para el debate

LA GESTIÓN DEL LITORAL EN LAS ISLAS BALEARES

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

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



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

Proyecto “Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales (REGIAL)”**Financiado por la Fundación Biodiversidad y la Universidad de Cádiz****Redacción:** Javier García Onetti, Javier García Sanabria**Dirección:** Juan Manuel Barragán Muñoz**Revisión y coordinación regional:** Joana María Petrus Beygestioncostera.regial@uca.es*Relación de entrevistados:*

- *Celestí Alomar Mateu, Jefe de la Demarcación de Costas en las Illes Balears, Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM).*
- *Bernat Aguiló Siquier, Director General de la Dirección General de Ordenación del Territorio, Consejería de Medio Ambiente i Movilidad, Govern de les Illes Balears.*
- *José María González Ortea, Jefe del Servicio del Litoral, Consejería de Medio Ambiente y Movilidad, Govern de les Illes Balears.*
- *Amy Diedrich, Coastal Ocean Observing and Forecasting System of the Balearic Islands (SOCIB)*
- *Pablo Balaguer Huguet, Coastal Ocean Observing and Forecasting System of the Balearic Islands (SOCIB).*
- *Alumnos del Máster en Gestión Integrada de Áreas Litorales, Universidad de las Islas Baleares (UIB).*
- *Joana María Petrus Bey, Directora del Departamento de Ciencias de la Tierra y del Máster en Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de las Islas Baleares (UIB).*

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 las Illas Balears se echa en falta una política costera explícita y accesible, asumida a nivel de gobierno y, por lo tanto, compartida por todos los departamentos que lo forman. La Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) no ha sido asunto de interés prioritario en la política de gobierno ni en las políticas sectoriales de sus departamentos.

Sin embargo, en esta Comunidad Autónoma hay que prestar especial consideración tanto a su contexto físico y geográfico, como al administrativo y al político. Su carácter archipelágico favorece la presencia de atributos propios de la “**insularidad**”, de carácter acumulativo (aislamiento, fragmentación, escasez de superficie y recursos...). Esta realidad condiciona las políticas de gestión de recursos, infraestructuras, la ordenación del territorio... así como la distribución de responsabilidades en la administración. Es destacable la prioridad política que supone la ordenación insular, y el importante protagonismo competencial de la administración supramunicipal, es decir, de los Consejos Insulares. Además, el índice costero (km de costa / km² de superficie total) es mayor que en otros ámbitos, siendo en el caso Balear 25 veces superior al de la España continental. El fenómeno de la “**litoralidad**” en Baleares es tal que diversos informes internacionales apuntan a considerar islas de este tipo enteramente como área litoral, lo que evidentemente condiciona cualquier política o iniciativa de GIAL. Las zonas costero-marinas se convierten en entornos estratégicos, más relevantes y complejos en términos económicos, sociales, ecosistémicos, pero también de gestión, de lo que ya lo son en ámbitos continentales. En este tipo de archipiélagos la gestión costera a escala regional interfiere de alguna manera con la gestión de la isla en su conjunto.

Sumándose a este contexto geográfico singular, el contexto político ha sufrido en los últimos años importantes cambios y agitaciones (3 cambios de gobierno en 3 legislaturas con frágiles acuerdos, diversas crisis institucionales que se han sumado a la crisis económica...). Con esta realidad, el desarrollo de nuevas políticas, que supongan importantes cambios en el modelo de gestión y en el modelo de desarrollo, y que precisen de medidas de consenso político y continuidad en el largo plazo ha sido difícil. Más aún con los condicionantes apuntados de insularidad y litoralidad extrema, que requieren sólidos acuerdos de gobierno. El excesivo grado de polarización política no favorece la búsqueda de fórmulas de consenso en el modelo territorial, sobre todo en el nivel regional.

Entre las políticas sectoriales que más se han priorizado en esta Comunidad Autónoma (CA) con respecto a la costa, destaca sin duda el turismo. Pero también el medio ambiente, gracias, entre otras cosas, al excepcional calado que ha tenido el mensaje conservacionista de algunos grupos de presión en sectores clave de la sociedad como el educativo, y que ha apremiado a la Administración a responder en consecuencia. La particular relación **paisaje - calidad ambiental - turismo** ha favorecido la aparición de vectores de presión opuestos, con políticas encaminadas a la protección de ese patrimonio natural costero excepcional frente a las dirigidas a su explotación inmobiliaria, turística, y en definitiva, de perfil productivo. En este vaivén, condicionado a veces por el cambio político apuntado, se han desarrollado los escasos acercamientos a la GIAL o hacia la gobernanza en la ordenación territorial.

A nivel **Insular**, cada isla ha tenido una evolución particular. En Formentera, donde el Consell coincide con el único Ayuntamiento, no ha sido tan urgente la necesidad de establecer medidas de coordinación y cooperación interinstitucional y su pequeño tamaño ha facilitado la cercanía entre administración y ciudadano. En Menorca, la realidad política ha facilitado el consenso en la ordenación territorial y en el modelo de desarrollo elegido para el área litoral, y así se refleja en la reciente iniciativa de GIAL que acaba de comenzar a diseñarse para el conjunto de la isla. Ibiza merece un análisis diferente motivado por la evolución particular de su sector turístico. En cuanto a la mayor de las islas, Mallorca, la escala local ha cobrado especial relevancia en cuanto a políticas de gestión costera tanto para las alejadas como las

cercanas a la GIAL. En algún caso prácticamente han llegado a convivir ambas líneas políticas. En las dos últimas islas, además, la ausencia de políticas de GIAL, y la lentitud en la puesta en marcha de los planes insulares, pueden considerarse graves (no hay que olvidar la relevancia de la costa para el conjunto de cada isla).

En Baleares se echa en falta, por tanto, una política de GIAL que se vea sustentada con una Estrategia Regional (inexistente hasta la fecha). A través de ella deberían apoyarse iniciativas regionales e impulsarse Estrategias Insulares en la materia. Además, facilitaría la colaboración interinsular, sobre todo en materia de gestión marina y en el intercambio de experiencias. Permitiría también el establecimiento de una serie de directrices y criterios, flexibles a cada realidad insular, consensuadas en una política de gobierno (asumida en todas las políticas sectoriales, de coherencia regional y con el aporte de recursos necesarios).

La GIAL tampoco se observa en las estrategias sectoriales con incidencia en la zona costero-marina. De hecho, resulta sorprendente que en la **Estrategia Balear contra el Cambio Climático de 2005** (Consejería de Medio Ambiente), así como el Plan de acción previsto para el periodo 2008-2012, no se traten con suficiente especificidad las zonas costeras (A. Chica, 2010). Ninguna de las actuaciones se focaliza en los ambientes costeros y marinos, lo que contrasta con los riesgos asociados que se dan en islas.

La futura asunción de competencias de esta CA sobre el DPMT, similar a la de Cataluña, insta a la administración regional a preparar un pronunciamiento serio y de gobierno sobre cómo se quiere afrontar este nuevo reto.

En relación al medio marino la definición de una estrategia explícita es más urgente y prioritaria, y debe ser asumida con liderazgo desde el Govern Balear. Deberá tenerse en cuenta, por ejemplo, la gran influencia que ha tenido y tiene la pesca en la conservación de la biodiversidad marina, debido a las características geográficas, ambientales y sociales de las Islas Baleares. La gestión de esta actividad deberá estar íntimamente relacionada con la gestión de la biodiversidad (en lugar de ser tratada únicamente como una cuestión socioeconómica).

2. NORMATIVA

El marco normativo en relación a temas costeros y marinos destaca, como en otras comunidades, por su carácter sectorial. No existe ninguna norma específica sobre GIAL, y las que hay no son suficientes para cubrir las necesidades de integración y facilitar la gobernanza de esta área. Los instrumentos normativos de mayor relevancia para el litoral se encuadran en general en la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente, aunque ninguno se ciñe específicamente a la regulación de las zonas costeras.

Sobre todo se echa en falta (en la escala regional de gestión) un instrumento normativo específico de ordenación del litoral. Por ahora, el gobierno integra los criterios y directrices para ordenar este espacio en la normativa general sobre ordenación del territorio.

Debe destacarse la precocidad normativa sobre ordenación territorial. En 1987 se aprueba la emblemática **Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares**, sustituida posteriormente por la **Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial**. Actualmente se está trabajando en el **Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio y del Urbanismo de las Islas Baleares**, que será un primer paso para actualizar la normativa tras la reciente aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía, incluidos aspectos relacionados con la ZSP y el DPMT. Por ahora no hay referencia en la norma a nada relativo a la GIAL.

Los instrumentos normativos más directamente dirigidos al litoral van encaminados a establecer criterios para el desarrollo de instrumentos de gestión por parte de Consejos Insulares o Ayuntamientos (**Decreto 72/1994, por el que se regula la formulación, tramitación y aprobación de los Planes o Normas de Ordenación del Litoral**). La **Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias** (con origen en la Ley 8/87) crea las **Áreas de Protección Territorial (APT)**, que para las Islas de Mallorca, Menorca e Ibiza son la franja de 500 metros, y la de 100 metros para la de Formentera, medidas desde el límite interior de la ribera del mar. Además, establece las pautas que marcarán la redacción posterior de Planes Territoriales Insulares.

De forma similar a lo ocurrido en Cataluña y Galicia, en las Illes Balears se aprobó una norma urbanística mediante la que se trataba de poner freno a la nueva construcción en ciertas zonas para limitar la ocupación de los escasos espacios libres que quedan. Se hizo de manera urgente a través del **Decreto Ley 1/2007 de 23 de noviembre de medidas cautelares hasta la aprobación de normas de protección de áreas de especial valor ambiental para las Illes Balears** y, definitivamente mediante la **Ley 4/2008, de 14 de mayo, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible de las Illes Balears**. Aunque tiene especial incidencia sobre las zonas costeras, al contrario que en esas dos Comunidades Autónomas (CCAA), no es específico del litoral (aún esto se recuerda el contexto geográfico de las islas). Esta peculiar norma, va encaminada a tres objetivos: preservar más de 1500 hectáreas de la transformación urbanística; intervenir sobre algunos conceptos de ordenación territorial ambiguos y sobre algunas prácticas urbanísticas y de desarrollo turístico especialmente agresivas no correctamente reguladas; y, por último, la ley incluye una amplia disposición derogatoria, con la que “deroga expresamente las disposiciones legales singulares que se aprobaron durante la legislatura anterior” y que, según se apunta, creaba una situación de “urbanismo a la carta”. La ley por tanto no interviene en aspectos de gobernanza ni de GIAL.

En materia de medio ambiente, además de un avance generalizado en su incorporación transversal en diferentes sectores, destaca la **Ley 5/2005, para la conservación de los espacios de relevancia ambiental (LECO)**, que trata las figuras de protección para los Espacios Naturales Protegidos junto con la **Ley 1/1991, de Espacios Naturales y de Régimen Urbanístico de las Áreas de Especial Protección de las Islas Baleares**, que crea las Áreas de Especial Protección de Interés para la Comunidad Autónoma.

Por norma general, en el **medio marino** sigue observándose un importante vacío de normativa en materia de gestión, más allá de las de carácter sectorial, y también deberá ser abordada esta cuestión para acometer los nuevos retos competenciales. De hecho, Baleares es la única Comunidad Autónoma que no cuenta con una ley propia en materia de pesca, si bien ya está disponible un **Anteproyecto de Ley de pesca marítima, marisqueo y acuicultura**. Esta norma establecerá por fin un marco normativo autonómico para este sector, de acuerdo con la nueva situación competencial. A través de ella se incluye el fomento de la participación social en la conservación de los recursos marinos y será pionera, junto con Galicia, en la regulación del turismo pesquero y el turismo marino sostenible. Se trata de una noticia muy positiva, si bien habrá que estar atentos a cómo se afronta el hecho de que esta ley puede ser aprobada antes que la nueva Ley de Pesca Sostenible (remitida en agosto de 2010 a las Cortes Generales) y de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de Protección del Medio Marino, ambas de carácter estatal.

En resumen se puede apuntar que el campo normativo en esta Comunidad debe ser actualizado, en lo que se refiere al litoral y al medio marino tras las nuevas competencias otorgadas a esta región sobre el DPMT. Además, la legislación actual no es suficiente para iniciar un proceso de cambio dirigido hacia un modelo más integrado de gestión del litoral.

3. COMPETENCIAS

En general, las responsabilidades de las diferentes escalas territoriales están claramente repartidas. La compleja convergencia competencial, sin embargo, facilita que todavía se observen algunos conflictos, sobre todo en el medio marino. En este caso hay que añadir otra escala de gestión con especial protagonismo, la supramunicipal, asociada al nivel insular. Teniendo en cuenta esta realidad, es difícil concebir cualquier iniciativa de GIAL sin la participación de los cuatro entes administrativos (estatal, regional, insular y local). El nuevo Estatuto de Autonomía Balear (**LEY ORGÁNICA 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears**) añade un nuevo reparto competencial en el litoral, tal y como se ha apuntado. Las principales novedades de estos cambios se centran, en este ámbito, en la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre (similar al ya realizado en Cataluña), incluyendo el Mar Territorial. Actualmente el traspaso de competencias se encuentra en proceso de negociación y podría estar completado aproximadamente en un año. Resulta inquietante la escasa participación de la Demarcación de Costas de Baleares en este proceso.

El reparto de responsabilidades en el litoral, por ahora, otorga al **Gobierno Regional** la responsabilidad de establecer las normas y directrices generales sobre ordenación del litoral, medio ambiente y medio marino. Este nivel es el más indicado para la creación de un instrumento estratégico de GIAL de carácter regional, así como la coordinación y colaboración intersectorial e interinsular. Con el Estatuto, los **Consejos Insulares** han visto ampliadas algunas de las responsabilidades más relevantes, en detrimento del gobierno regional (atendiendo a la situación de otras CCAA). La nueva norma prevé una atribución directa, en calidad de competencias propias de los consejos insulares, de materias como urbanismo, vivienda y ordenación del territorio incluido el litoral. Existe un Consejo (Consell) por cada isla que, por ahora, en materia de ordenación del territorio asume competencias en la elaboración y aprobación de los planes territoriales insulares, así como su desarrollo (**Ley 2/2001 de 7 de marzo de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de ordenación del territorio**). También les compete el otorgamiento de autorizaciones (e inspección y sanción) referidas a obras, instalaciones y actividades permitidas en la **zona de servidumbre de protección del DPMT** (sobre suelo urbano o urbanizable).

En el medio marino, el **Anteproyecto de Ley de pesca marítima, marisqueo y acuicultura** establecerá cuáles son las nuevas competencias concretas tanto del Gobierno balear como de los consejos insulares de las Islas en esta materia. Los Consells Insulars de Menorca, Ibiza y Formentera ya cuentan con ciertas competencias sobre pesca desde 1999.

En Baleares no existen órganos de coordinación específicos para el litoral. Las iniciativas de colaboración y coordinación entre distintas escalas de gestión están asociadas a proyectos o iniciativas muy concretas. Esto, al igual que en otras CCAA, facilita que los procesos de gobernanza dependan demasiado de la voluntad de los gestores, lo que los hace vulnerables a los cambios institucionales y a las oscilaciones políticas ocurridas en esta región en los últimos años.

Se han intentado acuerdos entre Admón. del Estado y CA. Destaca el firmado en 2007, siguiendo la política iniciada por el MARM con las diferentes CCAA costera en materia de GIAL. En este caso, pese a que se mantiene en su contenido el objetivo de garantizar la colaboración y la coordinación entre ambas instituciones “en el marco de la gestión integrada de la costa”, centra su desarrollo sobre todo en actuaciones de obra e infraestructura costera, tal y como se especifica en el propio título: **Convenio de colaboración entre el Ministerio de Medio Ambiente y el Gobierno de las Illes Balears para actuaciones en infraestructuras de costas** (RESOLUCIÓN de 23 de marzo de 2007). Pese a que su continuidad ha sido relativa, debe destacarse como una iniciativa positiva, que ha tenido mayores facilidades y resultados que en

otras CCAA. La Demarcación de Baleares, además, ha llevado a cabo complejas actuaciones, con la colaboración de ayuntamientos y el gobierno regional.

Se está desarrollando también una iniciativa con la colaboración entre el MARM, el Consell de Menorca y los municipios de la isla para la elaboración del **Plan Insular de la Costa de Menorca**, impulsado inicialmente desde asociaciones de ciudadanos y ONG (GOB de Menorca, por ejemplo). Cabe señalar, de nuevo, la todavía escasa participación en estos acuerdos del ente periférico de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar.

4. INSTITUCIONES

La inestabilidad política muchas veces se traduce en inestabilidad institucional, algo que se ha observado en Baleares, con constates reestructuraciones en los últimos años, motivadas también por la inestabilidad económica global. En 2003 se creó Dirección General de Calidad Ambiental y de Litoral (Decreto 29/2003), dentro de la Consejería de Medio Ambiente. Poco a poco fue asumiendo más responsabilidades, con modificaciones estructurales posteriores (Decreto 9/2006, Decreto 11/2007), hasta que se creó en 2008 la **Dirección General del Mar y del Litoral** (Decreto 23/2008), con enorme protagonismo. Esta gran Dirección General llegó a aglutinar un importante conjunto de tareas: la ordenación del litoral; la intervenciones en la zona de servidumbre de protección del DPMT; actuaciones en DPMT; la navegación y buceo deportivo; la educación ambiental sobre el mar, en coordinación con la Dirección General del Cambio Climático y Educación Ambiental; la formación e información en relación con el mar, en relación con la entidad de puertos de las Islas Baleares; el Museo del Mar; y la ejecución de planes y acuerdos nacionales e internacionales relativos a las competencias de esta dirección general.

En la última reestructuración de febrero de 2010, el gobierno regional aprobó un nuevo cambio mediante el **Decreto del Presidente 3/2010, de 7 de febrero**. Las principales novedades introducidas fueron que, a partir de ese momento, la Consejería de Movilidad y Ordenación del Territorio, pasó a integrar la Consejería de Medio Ambiente, con la nueva denominación de **Consejería de Medio Ambiente y Movilidad**. El cambio no ha tenido las mismas consecuencias para ambas Consejerías. Si bien la de Ordenación del Territorio ha mantenido en la nueva estructura sus tres Direcciones Generales, y la de Medio Ambiente ha pasado de cuatro a dos. Entre ellas ha **desaparecido la Dirección General del Mar y el Litoral**, cuyas funciones son ahora asumidas por cuatro direcciones generales de diferentes consejerías. En cuanto a las responsabilidades sobre ordenación del litoral y gestión de la ZSP, se encuentran en la **Dirección General de Ordenación del Territorio** mediante el **Servicio del Litoral**.

La escasa duración de las estructuras administrativas, además de confundir al ciudadano y al resto de administraciones, dificulta enormemente la continuidad de políticas, de modelos de gestión o de iniciativas de medio o largo plazo. Se complica de esta manera la viabilidad de cualquier iniciativa de GIAL, que demasiado a menudo depende del empuje de personas concretas.

Respecto del medio marino, destacan la Consejería de Agricultura y Pesca, que se encarga de las Reservas Marinas, y la Dirección General de Biodiversidad de la Consejería de Medio Ambiente y Movilidad, que asume responsabilidades sobre los ecosistemas marinos y los espacios protegidos, incluidos los Parques Nacionales. La administración ambiental coordina, además, el Centro de Coordinación del Plan de limpieza del litoral.

Resaltar la gran acumulación de Agencias, Fundaciones, Institutos y Empresas de carácter público que han ido surgiendo en Baleares. La crisis económica y política está obligando a fusionar o eliminar gran parte de estas instituciones.

5. INSTRUMENTOS

También en Baleares son anecdóticos los instrumentos (estratégicos u operativos) que tratan de alguna manera la GIAL. No existe todavía ninguno específico en la materia o en asuntos que pueden facilitar una gestión integrada (gobernanza, por ejemplo). En los documentos estratégicos se debería, además, incidir en mayor medida sobre el modelo de gestión que lleva a cabo la administración.

Los instrumentos más relevantes para el litoral, por ahora vienen de la mano de la ordenación del territorio. Con anterioridad a la Ley 22/1988 de Costas ya se había regulado la elaboración de instrumentos de ordenación del litoral (**Decreto 18/1987, sobre formación, tramitación y aprobación de los Planes de Ordenación del litoral**). Este decreto, tras la publicación de la norma estatal y tras la sentencia del Tribunal Constitucional que otorgaba a las CCAA competencias en materia de Ordenación del litoral, fue derogado mediante el **Decreto 72/1994, por el que se regula la formulación, tramitación y aprobación de los Planes o Normas de Ordenación del Litoral**. El Decreto establece los criterios y fines a partir de los cuales se formulará la ordenación de las Zonas de Servidumbre de Protección del DPMT y reserva un capítulo (III) para definir los “Criterios de distribución y explotación de instalaciones de servicios de temporada, obras e instalaciones permanentes y programas de actuación de obras”. No está claro el desarrollo de este decreto.

A falta de una estrategia regional de GIAL, las **Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias (Ley 6/1999)** son las que marcan las pautas para la redacción de los instrumentos de ámbito insular y los de carácter sectorial (**Planes Directores Sectoriales**).

Los **Planes Territoriales Insulares, PTI** (responsabilidad de los consejos insulares) son actualmente los instrumentos de mayor protagonismo (sobre todo después de la Ley 14/2000, de Ordenación Territorial) y el marco de referencia a la hora de plantear cualquier iniciativa de GIAL en cada isla. Todas las islas tienen un **Plan Territorial Insular (PTI)** aprobado: Mallorca, en 2004, Ibiza y Formentera, en 2005 y Menorca, en 2006. Sin embargo, dada la escasa extensión de las islas (en la más grande, Mallorca, no se puede estar a más de 24 km de la costa), y al elevado índice costero (25 veces mayor que en la España continental), los procesos antrópicos y naturales del litoral, así como la complejidad de su gestión, tienen una incidencia directa sobre el conjunto de la isla, es decir, es difícil plantear el ámbito de actuación que debería abarcar un hipotético instrumento insular de GIAL. Su relación con los PTI resulta evidente.

Actualmente se está llevando a cabo el Proyecto para crear una nueva Ley de Ordenación del Territorio y del Urbanismo de las Islas Baleares, que en principio no ofrece excesivas novedades en materia de instrumentos de ordenación (mantendrá los tres instrumentos apuntados), y se centrará en distribuir competencias.

Cabe destacar que en esta Comunidad Autónoma algunas de las iniciativas más interesantes tienen su origen en demandas de la base social, es decir, vienen de abajo a arriba, generalmente a través de ONGs (GOB, Greenpeace,...). Como ejemplo, destaca el **Plan Insular de la Costa de Menorca**, que lleva a cabo el Consell de Menorca, pero que fue impulsado desde asociaciones de ciudadanos y ONG (GOB de Menorca) y en cuya elaboración están colaborando el MARM, el Govern Balear y los municipios de la isla.

Este Consell ya fue nacional e internacionalmente reconocido por su trabajo en el **Plan Territorial Insular de Menorca** y en el **Plan de Desarrollo Sostenible de Ámbito Insular**, dentro de la declaración de la isla como **Reserva de la Biosfera**. Este último punto se utilizó como estrategia, basada en construir socialmente un concepto de desarrollo para convertir en activo lo que el resto de islas baleares habían convertido en escaso (el paisaje, la playa virgen...) y que

actuó como política preventiva de una degradación que no ha llegado a agravarse tanto como ha ocurrido en Mallorca e Ibiza.

En cuanto al medio marino, esta CA está especialmente concienciada con su conservación, tanto por motivos medioambientales como turísticos o extractivos. Mediante el **Decreto 91/1997, de 4 de julio, sobre Protección de los Recursos Marinos** se regulaba, por ejemplo, el uso de **arrecifes artificiales** y la declaración y gestión de las **Reservas Marinas** (en Baleares hay 7 de las 10 existentes en el Mediterráneo español). Existen diversas iniciativas en marcha para ampliar la protección marina en el entorno de las islas baleares (declaración de varias Áreas Marinas Protegidas, creación de un santuario de cetáceos...). Con la **Ley de pesca marítima, marisqueo y acuicultura (todavía Anteproyecto)**, por ejemplo, se pretende crear una red de áreas de reserva para proteger los recursos marinos de unas 50.000 hectáreas, y también se plantea la creación de nuevas figuras de gestión, como los **planes de gestión anual o plurianual, de recuperación y los experimentales**. Por ahora, las Reservas Marinas se han mostrado como instrumentos apropiados a la hora de alcanzar efectos ambientales positivos, mediante la ordenación en determinadas zonas de una actividad que puede suponer un importante factor perturbador de la biodiversidad marina. El uso de criterios de conservación de esos bienes naturales (en lugar de considerarlos simplemente como recursos), está suponiendo una estrategia correcta a la hora de facilitar la permanencia de la actividad pesquera, así como de los ecosistemas marinos de los que se nutre.

Cabe resaltar también el **Plan de Limpieza del Litoral**, dedicado sobre todo a aguas de baño.

En la escala local, destacan iniciativas relacionadas con la Agenda 21, como la desarrollada por el Ayuntamiento de Calviá, en la isla de Mallorca. En 1997, tras un amplio proceso de participación social, este municipio aprobó y puso en práctica el Plan de Acción de la **Agenda 21 Local de Calviá**, que recibió un importante reconocimiento internacional como buena práctica. Con esta herramienta, el municipio costero dio un giro de 180º al modelo que había seguido, pasando a desclasificar suelo urbanizable (1350 ha), a derribar hasta 12 edificios en la zona costera (Plan de Esponjamiento) o a crear el Foro Asesor de Ciudadanos (para definir en un proceso participativo la rehabilitación integral del municipio). En abril de 1997, organizó la Conferencia Internacional sobre Turismo y Desarrollo Sostenible en el Mediterráneo en la que se aprobó la "**Declaración de Calviá**" sobre Turismo y Desarrollo Sostenible. Tras varias revisiones, en 2005 presentó un nuevo "**Plan de Acción Agenda 21 Calviá + 10**", en el que destacaban Líneas Estratégicas dirigidas desde a la modernización institucional o a la gobernanza a la recuperación y mejora del entorno natural en el medio marino y las playas. En 2009 ha vuelto a recibir un nuevo reconocimiento por la aplicación del **Plan Integral del Litoral del municipio de Calviá (PILC)**, iniciado en 2001, mediante el distintivo europeo de calidad medioambiental de la etiqueta Quality Coast, otorgado por la Unión Europea a través del Programa CoPraNet.

En cuanto a los instrumentos operativos asociados a la Administración del Estado, el procedimiento de **deslinde** en esta CA está ejecutado a un 98%.

6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

En esta Comunidad, a nivel académico, existe una oferta formativa relacionada con la costa y el medio marino, sobre todo de carácter técnico y menos asociada a la gestión. A nivel de formación superior, en 2009 se inició un **Máster Oficial de Posgrado específico de GIAL, organizado por la Universidad de las Islas Baleares**, a través del Departamento de Ciencias de la Tierra. La oferta formativa en GIAL en general aún es escasa. Esto se refleja en el perfil de los gestores y tomadores de decisiones, a los que se les facilitan desde la administración escasas

oportunidades para ampliar su capacitación tanto en materia específica de GIAL como en ciertas habilidades sociales asociadas con la cultura del consenso, el debate, la participación y la deliberación o con la resolución de conflictos complejos. Esto no está acorde, por tanto, con las dificultades que encuentran estos técnicos a la hora de gestionar los asuntos de los que son responsables. En los últimos años se ha observado una interesante proliferación de cursos y seminarios de corta duración relacionados con la GIAL, muchos de ellos de carácter más local, entre los que destacan las jornadas organizadas en algunas islas, como Formentera (Consellería de Medio Ambiente) o el que lleva a cabo la Fundación Biodiversidad (MARM) y la Universidad de las Illes Balears en Mallorca.

No se conocen estrategias formativas ni de capacitación de carácter formal específicas para la GIAL desde ninguna de las instituciones públicas con responsabilidad en el litoral, en formación superior o en formación del cuerpo de funcionarios. Al igual que en otras comunidades, 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.

7. RECURSOS

Para analizar la asignación y distribución de recursos al litoral balear, cabe recordar primero que por su carácter insular y archipelágico, y por su alto índice de litoralidad, es difícil distinguir partidas que de una u otra manera no afecten al área costero-marina. El condicionante de insularidad, además, confiere a esta comunidad un régimen económico especial, reconocido desde la Constitución Española (artículo 138.1) y su legislación (LEY 30/1998, de 29 de julio, del Régimen Especial de las Illes Balears, etc.) y desde las instituciones europeas (Tratado de Ámsterdam, 1997, etc.). Existen herramientas económicas para la compensación de los efectos de las limitaciones territoriales sobre el desarrollo económico y la gestión en general (transporte, dimensión de los mercados, abastecimiento de agua y energía, gestión de residuos, con escasa diversificación económica (centrada en el turismo),...). Se puede decir que las islas dependen de estas ayudas económicas para su desarrollo equilibrado y sostenible. El Régimen Especial, por ejemplo, contempla que “los efectos del desarrollo económico impulsado por el turismo vacacional impacta de una forma mucho más contundente sobre el medio natural, haciendo más difícil la vía del desarrollo sostenible. Especial consideración han de tener, pues, los problemas relacionados con el mantenimiento de un paisaje, que es la base de la economía de las islas”. Por ello, entre otras cosas, recoge un conjunto de disposiciones para garantizar el desarrollo sostenible del archipiélago en lucha con “la fragilidad ecológica del territorio insular y el carácter limitado de sus recursos naturales, además de la concentración de las actividades económicas en el sector terciario”.

Pese a que esta realidad es asumida desde todas las instituciones, se constata un desequilibrio entre los ingresos producidos gracias a los recursos del litoral (incluido el paisaje o el buen estado de las playas) y los gastos derivados de su protección y conservación, si bien en términos relativos son más elevados que en la mayoría de las otra Comunidad Autónoma costeras españolas. Este último punto no siempre ha sido así. El desarrollo urbanístico de las islas en la primera línea de costa, era reflejo de una inversión privada y pública de fuerte sesgo productivo. En las últimas décadas existe una mayor concienciación, con especial crecimiento en la escala local y, en parte, con inestimable aportación de ciertas asociaciones conservacionistas, que han hecho más consciente a la administración regional e insular que debe invertir recursos en proteger los elementos que sustentan su principal fuente económica. El sector turístico, desde empresas privadas hasta las instituciones públicas responsables de este sector, han impulsado cambios en el destino de inversiones públicas y privadas (si bien la mayor parte siguen teniendo origen público), para la recuperación de zonas degradadas. Aún

así, existe todavía una fuerte inercia, aún con pujanza suficiente, que persigue un beneficio a corto plazo.

Debe mejorarse en transparencia y en facilidades al ciudadano para conocer la distribución final de los recursos destinados por las diferentes Consejerías a iniciativas en el litoral. Todavía no se hacen evaluaciones de los impactos reales de las inversiones efectuadas, sobre todo en relación a su conservación o uso sostenible.

8. CONOCIMIENTO E INFORMACIÓN

En cuanto al conocimiento del medio costero-marino necesario para la toma de decisiones, podemos decir que, en términos generales, Baleares dispone de información más que aceptable sobre los diferentes subsistemas que lo componen, sobre todo del físico-natural y el socio-económico. El esfuerzo de recopilación y agregación de información científico-técnica es el apropiado en una fase inicial de GIAL, con especial esfuerzo en el medio marino, muy destacable respecto de otras CCAA. Sin embargo, el mayor problema en relación al conocimiento en esta Comunidad es la enorme distancia entre éste y el gestor que debe usarlo para tomar decisiones, tanto por su tratamiento como por el formato en el que se ofrece, pero sobre todo por su dispersión e invisibilidad. La utilidad de este conocimiento, por tanto, contrasta enormemente con su potencial para la GIAL.

Esto puede estar motivado porque el organismo que genera la información se encuentra alejado de la toma de decisiones y porque aún se debe avanzar en la aplicación de las herramientas adecuadas para su integración y uso. Otro de los motivos es la escasa coordinación en el ámbito universitario y en la investigación en general, donde existen multitud de grupos de investigación que trabajan asuntos sensibles para las zonas costero-marinas, pero que no siguen metas comunes que vertebran y dosifiquen las iniciativas. Esto ahonda en la distancia entre los generadores de conocimiento y los tomadores de decisiones que deben sustentarse en él. En ocasiones el esfuerzo investigador o no atiende a las necesidades de gestión o se convierte en un ejercicio intelectual con escasa aplicación.

Esto se ha tratado de combatir mediante la colaboración entre el CSIC y la Universidad de las Illes Balears, a través de la creación del **Instituto Mediterráneo de Estudios Avanzados (IMEDEA)**. Si bien ya destacaba ampliamente por sus potentes esfuerzos de investigación del medio marino y el litoral balear, en materia de GIAL merece atención especial tras la firma de un Convenio entre éste y el Govern Balear para la creación, en 2005, de la **Unidad de Gestión Integrada de las Zonas Costeras**. Dicha unidad desarrolló más de 30 proyectos de investigación, para lo que se implicó a más de 70 investigadores de múltiples disciplinas. Parte de ese esfuerzo, además, se ha dirigido al estudio de la propia administración y su funcionamiento, e incluso a la generación de nuevas herramientas de gestión. Sin embargo, algunas de las iniciativas desarrolladas de mayor utilidad no han sido, por ahora, aprovechadas por la administración, tal vez porque no se realizaron de manera coordinada con ella o con los técnicos y gestores responsables del uso del resultado final, o no tenían la vinculación temprana de estas instituciones. Otras iniciativas sí han tenido más progresión, como el **Sistema de Indicadores para la Gestión Integrada de la Zona Costera de las Illes Balears**, aprobado por el Consejo Económico y Social de las Illes Balears mediante Dictamen 5/2007 y que prevé la creación de un **Observatorio GIZC Balear**.

Por otro lado, la continuidad de estos trabajos será posible tras la reciente creación del **Sistema de Observación Costero de las Illes Balears (SOCIB)**, con origen en la Unidad de GIAL del IMEDEA, que ya están empezando a desarrollar nuevos proyectos. Se espera que alguno de ellos vaya encaminado a facilitar a la administración la tarea de asumir las nuevas

competencias sobre el DPMT y también sobre el Mar Territorial, con alguna iniciativa de investigación, por ejemplo, para la ordenación del mar Balear.

Si bien la mayor parte de la información científico-técnica, destinada tanto para la gestión como para su difusión, tiene su origen en los centros de investigación, la administración regional e insular realiza algunos esfuerzos a través de su propio equipo técnico o de otros organismos públicos o consorcios financiados por ella. Destacan los estudios sobre turismo, como los del Centre d'Investigacions Tecnològiques i Turístiques de les Illes Balears (CITTIB), también las Memorias del Consejo Económico y Social (CES) y sobre todo el Instituto de Estadística de las Illes Balears (IBESTAT).

Como ejemplo de difusión de información en materia ambiental, en diciembre de 2009 se publicó el libro **“El Estado del Medio Ambiente en las Illes Balears 2006-2007”**, que se considera el primer documento que realizaba este tipo de análisis desde el Govern Balear, y es un primer paso para solucionar el importante retraso de esta Comunidad en la elaboración de este tipo de análisis, a diferencia de otras como Cataluña (que empezó en 1996) y sobre todo Andalucía (desde 1988). Sí es cierto que desde 1993 se ha venido publicando con regularidad la Memoria de la Comisión Balear de Medio Ambiente (en el que se principales actuaciones del gobierno regional en materia de medio ambiente) y el Govern Balear cuenta con un Punto de Información Ambiental (PIA) a disposición del ciudadano.

A nivel insular, destaca el **Observatori Socioambiental de Menorca (OBSAM)**, un proyecto del Institut Menorquí d'Estudis (IME) al servicio de la Reserva de la Biosfera de Menorca. Aun así, en general, salvo excepciones (IMEDEA), la información tiene un marcado carácter sectorial y escaso protagonismo de aspectos de gestión del litoral. En cuanto a la información disponible por internet, los avances realizados se topan con las dificultades que entrañan las continuas reestructuraciones de la administración y la consecuente redistribución de responsabilidades.

En cuanto a la organización y gestión de la información tanto científico-técnica como administrativa, la interoperabilidad de las bases de datos de las distintas administraciones y de su correcta organización debe abordarse como eje fundamental para la coordinación y la cooperación, más allá de conflictos competenciales o incidencias de los vaivenes político-administrativos.

En general, se echa en falta una mayor autocrítica o análisis encargado desde la propia administración para evaluar su gestión en este espacio, algo que sí se contempla en otras políticas sectoriales. Al igual que en materia de formación, capacitación y educación, en las iniciativas relacionadas con la GIAL o la gobernanza se echa en falta la asunción como aspecto transversal el capítulo de información y conocimiento, sobre todo en su aspecto integrado y en la creación de una estrategia específica para su correcta generación, gestión y difusión en el medio costero-marino.

9. EDUCACIÓN Y CONCIENCIACIÓN

El esfuerzo de la Administración Regional en materia ambiental hacia el litoral y el medio marino ha mejorado, no así en materia específica de GIAL o de gobernanza. Tampoco se transmite el conocimiento necesario que favorezca un vector crítico del ciudadano al funcionamiento de la administración. No se observa una política institucional ni Estrategias, Planes y Programas de educación sobre el litoral, que vertebran y contextualicen estos esfuerzos para que realmente supongan un vector de cambio.

Destaca un aumento de iniciativas surgidas desde los Ayuntamientos o llevadas a cabo por ONGs (fundaciones, grupos ecologistas y conservacionistas,...). Al igual que en Cataluña, alguna

de estas organizaciones cuentan con cierta tradición y la credibilidad suficiente para facilitar la permeabilidad de estos esfuerzos de educación y concienciación.

Se puede decir, por tanto, que por ahora dominan las iniciativas puntuales y esporádicas. En pocas ocasiones tienen su origen, o su impulso al menos, en el sector de la educación, sino más bien son llevados a cabo desde el de medio ambiente, lo que indica que aún hay que trabajar en la transversalidad de esta materia.

Resulta positiva la insistencia en la visión del espacio costero-marino como un entorno especialmente complejo, percibido con cierta facilidad debido al carácter insular (que facilita la concentración de usos y actividades, y que posibilita enormes contrastes con zonas de gran valor ambiental junto a zonas de intensa artificialización). La labor de algunos grupos conservacionistas (como el GOB) ha sido especialmente relevante a nivel de concienciación al señalar y dar visibilidad a los principales conflictos en éstos ámbitos. Aún no existe, sin embargo, un conocimiento generalizado sobre GIAL, y por tanto, tampoco demanda hacia un cambio de modelo de gestión. La administración tiene la responsabilidad de difundir y transmitir el actual consenso tanto en el mundo académico, como entre las principales instituciones nacionales e internacionales respecto a la pertinencia de este modelo de gestión.

10. PARTICIPACIÓN

El **Decreto 123/2002, sobre la implantación de la Agenda Local 21 a los municipios de las Illes Balears**, marca la apuesta de esta comunidad por este instrumento de carácter voluntario y, sobre todo, por la relevancia de fortalecer la participación pública desde la escala local (con la creación de instrumentos facilitadores como los **Foros Ciudadanos** o los **Planes de Participación**). El nivel de asociacionismo y de participación, así como el sentimiento de corresponsabilidad y de comunidad es relativamente elevado en Baleares. En relación al litoral y al medio marino, sin embargo, este asociacionismo todavía está canalizado principalmente por grupos conservacionistas, y aún está muy por debajo de lo aceptable atendiendo a la renta relativa y al nivel de educación de la Comunidad. Esta valiosa cultura, como primer paso básico para consolidar un modelo más participativo y cooperativo de gestión, podría ser aprovechada y dirigida hacia la GIAL. Sin embargo hoy en día no existen mecanismos ni canales de participación social dirigidos de forma específica para el litoral. Debe incidirse en la importancia de la coordinación e integración de asociaciones que operan y trabajan en el litoral como fuerza motriz para impulsar la GIAL. Esto está muy condicionado con la disponibilidad de fondos por los que estos organismos al final deben competir.

En cuanto al voluntariado, aún no está lo suficientemente apoyado por las instituciones regionales, sí lo está por las locales, aunque aún se deben crear los instrumentos necesarios para su consolidación y apoyo, así como para la cooperación y el trabajo en red de las agrupaciones que organizan las iniciativas, como se observa en otras comunidades como Andalucía.

No se ha observado todavía esta consolidación e impulso de la participación ciudadana desde el nivel regional, (salvo por los procesos participativos asociados a instrumentos específicos o, en el caso de los asuntos costero-marino, por subvenciones puntuales a actividades de voluntariado). Es importante la implicación en esta comunidad, cada vez con mayor éxito, de los distintos sectores privados más activos en la costa (los relacionados con los recursos vivos, con las actividades inmobiliarias y turísticas, etc.), tan cruciales para la GIAL. Estos avances deben ir acompañados de la disponibilidad de medios suficientes (información en formatos y soportes adecuados, técnicos bien preparados en ciertas destrezas y habilidades sociales, etc.) y de instrumentos de regulación.