



## CONCLUSIONES

Los retos de la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) en las regiones costeras españolas

### **C) PROPUESTAS CAME PARA LA GESTIÓN DEL LITORAL DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS**

(Corregir las debilidades, Afrontar las amenazas, Mantener las Fortalezas y Explotar las oportunidades)

---

## Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales



Fundación Biodiversidad



2010 Año Internacional de la Diversidad Biológica



**UCA**

Universidad  
de Cádiz

<b>CUADRO SÍNTESIS PROPUESTAS CAME PARA LA GESTIÓN DEL LITORAL DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS (Corregir las debilidades, Afrontar las amenazas, Mantener las Fortalezas y Explotar las oportunidades)</b>	
<b>MANTENER LAS FORTALEZAS</b>	<b>EXPLOTAR LAS OPORTUNIDADES</b>
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Fortaleciendo el modelo de gobernanza del litoral en las políticas e instituciones, así como en los instrumentos legislativos.</li> <li>2. Reconociendo, recogiendo y difundiendo iniciativas y experiencias positivas llevadas a cabo a lo largo del litoral español y creando espacios de encuentro, reflexión, diálogo y formación en materia de GIAL.</li> <li>3. Trabajando desde un enfoque ecosistémico en la gestión del medio costero marino.</li> <li>4. Consolidando y simplificando los textos normativos e integrándolos en normas para el conjunto del litoral y no para la suma de sus sectores de actividad.</li> <li>5. Introduciendo y reforzando los contenidos y principios de la GIAL en las iniciativas de educación ambiental.</li> <li>6. Aprovechando la información generada y los profesionales formados y apoyando las iniciativas y procesos que los generan.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>7. Formulando políticas regionales para la GIAL y desarrollándolas con la elaboración y aplicación de estrategias y otros instrumentos de enfoque ecosistémico capaces de dar continuidad y coherencia a los criterios de gestión.</li> <li>8. Aprovechando o creando estructuras administrativas con posibilidades de liderazgo que promuevan el cambio de comportamiento institucional necesario para dotar de la transversalidad necesaria a la gestión pública del litoral.</li> <li>9. Favoreciendo el debate y la generación de ideas mediante el apoyo de redes e instituciones independientes.</li> <li>10. Aprovechando los instrumentos de participación pública existentes para introducir el debate y la participación en los asuntos de GIAL.</li> </ol>

<b>(Continuación Matriz CAME)</b>	
<b>CORREGIR LAS DEBILIDADES</b>	<b>AFRONTAR LAS AMENAZAS</b>
<p>11. Formulando una política consensuada para el medio costero marino y desarrollándola mediante la aplicación de instrumentos estratégicos y normativos orientados al largo plazo.</p> <p>12. Adaptando la administración a las singularidades del espacio a gestionar.</p> <p>13. Mediante la elaboración de programas de capacitación y la creación de espacios de encuentro para la coordinación y la colaboración entre técnicos y tomadores de decisiones de las distintas instituciones con responsabilidades en el litoral.</p> <p>14. Mediante la creación de un banco de recursos para el litoral de carácter estatal y programas de inversión para la GIAL de largo plazo en la escala regional.</p> <p>15. Creando un sistema de información del litoral y el medio marino español y elaborando criterios y protocolos para la generación, tratamiento y difusión de la información.</p> <p>16. Mediante el fomento de la participación pública en el proceso de toma de decisiones.</p>	<p>17. Con la creación de espacios de debate al más alto nivel que permitan afianzar una política de alianzas para la GIAL.</p> <p>18. Asegurando la continuidad en el largo plazo de las políticas de GIAL mediante reservas presupuestarias y con la colaboración económica de actividades beneficiadas por la gestión del ecosistema.</p> <p>19. Destinando recursos y estableciendo prioridades para la generación del conocimiento en el medio costero-marino y creando espacios de encuentro entre científicos y tomadores de decisiones.</p> <p>20. Creando espacios para la coordinación y la colaboración en materia de GIAL entre regiones vecinas.</p> <p>21. Fomentando la cultura participativa y fortaleciendo el sentimiento de corresponsabilidad desde la educación y el apoyo al asociacionismo.</p>

## **MANTENER LAS FORTALEZAS**

### **1. Fortaleciendo el modelo de gobernanza del litoral en las políticas e instituciones, así como en los instrumentos legislativos**

Cualquier cuestión que afecte al litoral debe asumir ya como imprescindible abordar la tarea de encaminar el modelo de gestión a uno más cercano a los principios de la gobernanza y la GIAL. Lo contrario es indicador de que no se está respondiendo a la complejidad de administración del litoral. Para ello debe darse a estos modelos la prioridad que le corresponde a nivel institucional, político y legislativo.

### **2. Reconociendo, recogiendo y difundiendo iniciativas y experiencias positivas llevadas a cabo a lo largo del litoral español y creando espacios de encuentro, reflexión, diálogo y formación en materia de GIAL**

Las iniciativas sobre GIAL que ya están en marcha y que tienen un reconocimiento generalizado, por su interés o por su buen funcionamiento, deben ser recogidas y difundidas. Para aprovechar mejor las buenas experiencias, y que sirvan de referencia (tanto para los gestores de las mismas instituciones o ámbitos territoriales como para otras CCAA), pueden crearse espacios de encuentro, reflexión, diálogo y formación que fortalezcan además los nodos de trabajo creados en torno a esas iniciativas. Este reconocimiento es la mejor manera de que las buenas iniciativas sean identificadas como tal y mantenidas en el tiempo con los recursos necesarios.

Es necesario difundir la experiencia de novedosas medidas voluntarias ya puestas en práctica en el litoral español y realizar un seguimiento de sus resultados, tanto los directos sobre el ecosistema o las actividades, como los indirectos sobre el fomento de la concienciación y participación. De igual forma, estas iniciativas otorgan referencias que invitan a desarrollar más experiencias en este sentido. Una posibilidad es extenderlo no solo a los usuarios, propietarios, etc. sino también a los propios gestores, para que amplíen su capacitación y sean partícipes activos del cambio de modelo de gestión que se pretende.

Esto, además, puede facilitar que se rompa el actual aislamiento de técnicos y expertos preparados para llevar a cabo las iniciativas demandadas. Es preciso aprovechar más sus capacidades, y también facilitar que participen en encuentros con otros técnicos y tomadores de decisiones con los que puedan obtener nuevas ideas y nuevos métodos para trasladar a su institución.

Por último, el reconocimiento generalizado por parte de las administraciones sobre la situación de crisis del litoral debe quedar reflejado y ser difundido. Explicar esta realidad es la mejor manera de educar y hacer comprender las medidas necesarias para revocar esa situación. La información que puede sustentar estas conclusiones debe transformarse en más y mejor conocimiento, entendible y accesible para los afectados e interesados. En estos espacios de debate deberían mejorarse aspectos tales como la elaboración de informes, notas de prensa, firma de pactos y acuerdos sobre la gestión del litoral.

### **3. Trabajando desde un enfoque ecosistémico en la gestión del medio costero marino**

La distribución de competencias en el litoral es compleja por la cantidad de instituciones y de asuntos a tratar. El hecho de que dicha distribución esté bastante consolidada y sea clara para las administraciones, apremia a éstas a facilitar que dicha distribución no afecte ni a usuarios ni a los ecosistemas costeros a gestionar. Se pueden

mejorar iniciativas como las ventanillas únicas y trabajar para que se gestione desde un enfoque ecosistémico (frente a la fragmentación de su manejo), de tal manera que lo importante sea el objeto y no el método o el procedimiento administrativo. Para que esta fortaleza se mantenga hay que proceder con cautela y eficacia en los actuales procesos de traspaso de competencias que hay en marcha.

#### **4. Consolidando y simplificando los textos normativos e integrándolos en normas para el conjunto del litoral y no para la suma de sus sectores de actividad**

El amplio camino ya recorrido por la administración en el desarrollo de normativa sectorial puede ser correspondido con una simplificación de los textos y de los trámites asociados, así como una integración de los mismos en normas de conjunto que faciliten su aplicación y su utilidad para los usuarios. Estos cambios pueden incluir ya los principios de la GIAL y adaptaciones que permitan el uso de criterios para flexibilizar su aplicación según las características del ámbito o el asunto a tratar.

#### **5. Introduciendo y reforzando los contenidos y principios de la GIAL en las iniciativas de educación ambiental**

De la propia definición de GIAL se desprende la necesidad de un cambio de comportamiento social generalizado (en usuarios, técnicos, científicos...). La educación es fundamental para impulsar poco a poco dicha evolución. Así, las iniciativas de educación ambiental en el litoral deben ser reforzadas, contemplando también los principios de la GIAL. Esto significa, adaptarlas y modernizarlas para que estén acorde con los enfoques, principios y valores internacionalmente consensuados.

#### **6. Aprovechando la información generada y los profesionales formados y apoyando las iniciativas y procesos que los generan**

Es necesario mantener y reforzar las iniciativas de formación de posgrado específicas en GIAL que existen en España. Sería interesante hacer partícipe a los gestores de estas iniciativas formativas, tanto en el papel de docente como en el de alumno. Subvenciones, convenios de colaboración universidad-administración podrían ser adecuados para ello. De igual forma puede ser relevante crear espacios en los que los coordinadores de estas experiencias formativas intercambien ideas, métodos de trabajo, criterios para el diseño de contenidos, etc., e incluso colaboren en algunas tareas formativas (prácticas, salidas de campo, trabajos conjuntos de alumnos...).

Al mismo tiempo debe hacerse un esfuerzo por reunir y ordenar la información, así como sistematizar su generación. Dotar a los agentes implicados de herramientas sencillas para la obtención y búsqueda de información resulta esencial, así como el empleo de la mejor base de científica disponible a la hora de gestionar el litoral. Una mayor comunicación y colaboración entre los centros generadores del conocimiento (universidades, centros de investigación, etc) y las instituciones y organismos encargados de usarlo para tomar decisiones a la hora de gestionar el litoral es necesaria y urgente en nuestro país.

## APROVECHAR LAS OPORTUNIDADES

### **7. Formulando políticas regionales para la GIAL y desarrollándolas con la elaboración y aplicación de estrategias y otros instrumentos de enfoque ecosistémico capaces de dar continuidad y coherencia a los criterios de gestión.**

La cesión de competencias a los gobiernos regionales para la gestión del DPMT, sumadas a las que ya poseían en relación a la ZSP del DPMT y a la ordenación del litoral, marca un nuevo escenario que puede ser aprovechado para que se elaboren estrategias de gestión alejadas de la fragmentación, que faciliten un enfoque ecosistémico y la continuidad de criterios. En algunos casos puede plantearse la posibilidad de que la ordenación del litoral mantenga coherencia incluso en la ordenación de aguas interiores y mar territorial, mediante la colaboración imprescindible entre las administraciones implicadas. Un marco común de trabajo es un buen punto de partida. Para la promoción de este escenario de gestión colaborativa podría ser útil la formulación de una política consensuada, un pacto por el litoral, la firma de convenios de colaboración, iniciativas o proyectos comunes, etc. A fin de crear este marco común, es necesario impulsar espacios de debate de los que puedan emanar principios y criterios básicos. Para que estos cambios observados tengan sentido, hay que acompañarlos de instrumentos que hagan firmes y ejecutables las iniciativas estratégicas formuladas por las administraciones. La labor de gestión integrada podría estar refrendada por el Parlamento correspondiente, mediante una norma o normas que establezcan la estructura básica en la que apoyar las decisiones. El seguimiento del cumplimiento de las normas existentes puede suponer en sí mismo un importante avance.

### **8. Aprovechando o creando estructuras administrativas con posibilidades de liderazgo que promuevan el cambio de comportamiento institucional necesario para dotar de la transversalidad necesaria a la gestión pública del litoral**

Para que la GIAL realmente se incorpore en el modelo de trabajo de la administración, urge un trabajo transversal interno que facilite un cambio de cultura de gestión. En este sentido, pueden crearse estructuras administrativas estables específicas de GIAL (Agencias del litoral...), cercanas al conocimiento y a instancias con posibilidades de liderazgo. Su principal función debe ser la de promover y proponer más que obligar, la de formar y asesorar más que decidir, la de acercar, explicar y difundir más que defender o justificar. A su vez, estas estructuras pueden favorecer la participación de técnicos y profesionales en espacios de colaboración e intercambio de experiencias.

### **9. Favoreciendo el debate y la generación de ideas mediante el apoyo de redes e instituciones independientes**

Las estructuras administrativas anteriores podrían apoyar el funcionamiento de redes ya existentes y de instituciones independientes y críticas, centradas también en generar ideas alejadas de intereses ideológicos (Think Tank). Se encargarían de recoger sus conclusiones y otras experiencias positivas para trasladarlas a los ámbitos correspondientes.

Estos espacios de pensamiento deben involucrar también al sector privado, incorporando valores y reflexiones ambientales a los intereses del sector productivo e incluyendo el valor de los servicios de los ecosistemas al habitual discurso ambiental que justifica su conservación y recuperación.

Para ello, debe aprovecharse la enorme base de conocimiento ya existente, fomentando también la inclusión de la ciencia en estos debates, acercando la información a la administración.

#### **10. Aprovechando los instrumentos de participación pública existentes para introducir el debate y la participación en los asuntos de GIAL**

Hay que aprovechar mejor los instrumentos que actualmente existen para la participación y que no se están explotando lo suficiente. De esta manera, en muchas ocasiones no será necesario crear nuevos instrumentos, sino que pueden adaptarse los existentes.

Para asegurar el éxito de las iniciativas de participación se recomienda, dada la escasa cultura participativa existente y las necesidades que demanda el propio proceso, hacer un esfuerzo para que el usuario/interesado entienda el camino por el que transcurren las decisiones de la administración. También es un requisito imprescindible proporcionar información adecuada y suficiente sobre el asunto en cuestión de cara a obtener una participación ilustrada.

### **CORREGIR LAS DEBILIDADES**

#### **11. Formulando una política consensuada para el medio costero marino y desarrollándola mediante la aplicación de instrumentos estratégicos y normativos orientados al largo plazo**

Si este marco y esta política común se apoyan en instrumentos estratégicos que contemplen el medio y largo plazo, pueden diseñarse con coherencia las etapas más inmediatas y hacer factible que dichas estrategias sean aplicadas. Esos pasos cortos deben estar bien apoyados por instrumentos normativos suficientemente claros pero también flexibles y adaptables a la complejidad del litoral y a la multitud de instituciones y sectores que deberán utilizarlos. El marco normativo actual, por tanto, debe ser complementado para integrar la actual dispersión y atomización de instrumentos sectoriales y para incluir los principios de la GIAL.

#### **12. Adaptando la administración a las singularidades del espacio a gestionar**

Se debe reflexionar si las estructuras administrativas actuales responden a las exigencias para resolver la crisis del litoral en el medio plazo. En cualquier caso, cuando las reestructuraciones sean necesarias deben realizarse sin olvidar los motivos que justificaban la existencia de una estructura concreta. En algunos casos las estructuras responden a singularidades de gestión y a espacios excepcionalmente complejos. Ante la vulnerabilidad de las estructuras administrativas, deben afianzarse los mecanismos estables de coordinación y colaboración, y debe plantearse la existencia estable de estructuras (departamentos, organismos, servicios...) transversales para la integración de políticas sectoriales. Es necesario para ello un gran pacto político/institucional.

#### **13. Mediante la elaboración de programas de capacitación y la creación de espacios de encuentro para la coordinación y la colaboración entre técnicos y tomadores de decisiones de las distintas instituciones con responsabilidades en el litoral**

La coordinación y colaboración deben ser parte de la cultura interna de trabajo de técnicos y gestores en el litoral y para ello hay que buscar espacios de contacto personal entre técnicos y tomadores de decisiones de las distintas instituciones que deben colaborar,

para generar voluntades (y no mandatos) de cooperación. Para ello existen redes de trabajo, actividades formativas conjuntas, reuniones periódicas, iniciativas para la interoperabilidad de bases de datos entre instituciones. Sin embargo, también debe fomentarse la formación y capacitación en habilidades y técnicas sociales (negociación, comunicación...). Hay que fomentar las iniciativas voluntarias de capacitación, mediante incentivos por la participación en cursos, eventos, reuniones... relacionados con la GIAL y donde también participen diferentes departamentos sectoriales y otros expertos con distintas opiniones.

Esta labor de capacitación, debate y consenso debe acabar con el escepticismo técnico y político, que hace que, si bien hay aparente consenso sobre la situación de crisis y sobre las soluciones a desarrollar, éstas no se implementen ni se vean reflejadas en la realidad. Combatir este escepticismo repercute también en solventar la escasa efectividad de los instrumentos de coordinación interadministrativa existentes.

Por otro lado, los espacios de debate, formación, diálogo y propuesta también deben incluir a los formadores y a los generadores de información y conocimiento: La ciencia debe conocer las necesidades de investigación e información que se requieren para afrontar los retos de gestión del litoral; los formadores deben conocer mejor las necesidades de capacitación que requiere la administración y los campos formativos que deben ser abordados para que existan expertos con la preparación necesaria para aplicar aspectos de GIAL; la administración debe tomar decisiones a partir del mejor conocimiento disponible, debe estar al corriente de las áreas de investigación y de la información que genera la ciencia, y debe adaptar el perfil de sus técnicos (mediante formación y capacitación) para que puedan abordar los retos de la GIAL.

#### **14. Mediante la creación de un banco de recursos para el litoral de carácter estatal y programas de inversión para la GIAL de largo plazo en la escala regional**

Se trata de asegurar la disposición de fondos para las necesidades de la GIAL con el establecimiento de prioridades y criterios de inversión. Deberá realizarse la evaluación de resultados de estas inversiones y la elaboración de programas que identifiquen necesidades y den sentido y continuidad a instrumentos, iniciativas y estrategias que deben ser orientadas al largo plazo. Se pretende garantizar con ello que el esfuerzo financiero para la gestión del litoral se muestre acorde con la relevancia económica de ese espacio, con las tensiones que actúan sobre él y con la fragilidad y complejidad e importancia de sus ecosistemas. La asignación de recursos debe ser estable, atendiendo también a la necesidad de implementar instrumentos de largo recorrido. Debe tratar de implicarse más al sector privado en la aportación de soluciones, con lo que también hay que realizar un gran esfuerzo a la hora de explicar, difundir y debatir sobre los asuntos de la GIAL en los espacios de debate ya señalados para otros asuntos.

#### **15. Creando un sistema de información del litoral y el medio marino español y elaborando criterios y protocolos para la generación, tratamiento y difusión de la información**

Debería nacer de la voluntad compartida de administraciones locales, regionales y estatales, así como de los centros de investigación y otros generadores de conocimiento. Se propone un sistema que reúna y organice la información evitando la duplicidad de esfuerzos en su obtención y facilitando el máximo aprovechamiento de la ya existente. Al mismo tiempo podría ser un medio para compartir y colaborar en la generación de la información, esfuerzo que en nuestro país es asumido casi exclusivamente con fondos públicos. Para la creación de este sistema deberían desarrollarse criterios y protocolos que

aseguren la interoperabilidad de las bases de datos, establezcan prioridades e identifiquen vacíos y necesidades de manera que se organicen y dirijan los esfuerzos económicos y humanos.

**16. Mediante el fomento de la participación pública en el proceso de toma de decisiones**

Debe incorporarse la participación pública en el proceso de toma de decisiones. Supone un cambio cultural que requiere paciencia para que sea definitivamente incorporado, pero deben acelerarse urgentemente los pasos necesarios para su puesta en marcha. Para ello la formación es clave. La administración debe valorar la puesta en marcha de iniciativas voluntarias en este sentido apoyadas por incentivos. Se trata de promocionar así la formación en prácticas responsables que también permitan la difusión de los principios de la GIAL, y que a cambio impliquen, por ejemplo, facilidades a la hora de obtener licencias de uso.

**AFRONTAR AMENAZAS**

**17. Con la creación de espacios de debate al más alto nivel que permitan afianzar una política de alianzas para la GIAL**

Deben fomentarse espacios de debate al más alto nivel para que se alcancen consensos y pactos que permitan afianzar una política de alianzas para la GIAL. Esta política debe desarrollarse con la creación de un marco común de trabajo que sirva de referencia a las instituciones a la hora de desarrollar sus políticas sectoriales sobre el litoral. De este modo se pretende que los procesos de gestión tengan el recorrido que precisan y no se vean afectados, en la medida de lo posible, por los ciclos políticos y económicos. El liderazgo y el pacto político necesarios son fundamentales para ello.

**18. Asegurando la continuidad a largo plazo de las políticas de GIAL mediante reservas presupuestarias y con la colaboración económica de actividades beneficiadas por la gestión de los ecosistemas**

Ante el riesgo de que iniciativas de largo recorrido, con cierta urgencia y políticamente consensuadas, queden paralizadas por la falta de los recursos necesarios, debe plantearse la reserva presupuestaria necesaria. También puede plantearse la asignación directa de recursos obtenidos a través de actividades económicas que condicionan la estabilidad o sostenibilidad del ecosistema que se está gestionando.

**19. Destinando recursos y estableciendo prioridades para la generación del conocimiento en el medio costero-marino y creando espacios de encuentro entre científicos y tomadores de decisiones**

Se deben crear programas de investigación estatales y regionales que dirijan los esfuerzos hacia los vacíos de información existentes que más dificultades generen a la hora de abordar la gestión del espacio litoral. Al mismo tiempo, debe aprovecharse más y mejor el esfuerzo científico, tanto en sus resultados como en la orientación de sus investigaciones. Para ello, se plantean espacios de encuentro científicos y gestores para que el investigador oriente sus esfuerzos hacia las necesidades de la gestión y a su vez el gestor pueda acceder al nuevo conocimiento generado desde los centros de investigación y así basar las decisiones de la gestión en el mejor conocimiento disponible.

**20. Creando espacios para la coordinación y la colaboración en materia de GIAL entre regiones vecinas**

Deben existir espacios de colaboración y diálogo no solo para discutir problemas transfronterizos, sino también para que se traten los asuntos que puedan tener interés común entre regiones fronterizas (políticas, iniciativas...). Es importante que dichas medidas ya contemplen en su formulación, de manera previsor, las posibles soluciones a esos problemas e incluso medidas conjuntas que hagan dicha medida más eficiente y coherente.

**21. Fomentando la cultura participativa y fortaleciendo el sentimiento de corresponsabilidad desde la educación y el apoyo al asociacionismo**

Es posible que aunque se planteen mecanismos útiles de participación, no se reciba la respuesta esperada por parte de los ciudadanos. Para ello es importante crear o fortalecer una base y una cultura de implicación y corresponsabilidad en los asuntos críticos del litoral, desde la educación formal y ambiental y desde el fomento del asociacionismo.