



CONCLUSIONES

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

B) ANÁLISIS DAFO DE LA GESTIÓN DEL LITORAL DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS

(Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades)

Red Española de Gestión Integrada de Áreas Litorales



Fundación Biodiversidad



2010 Año Internacional de la Diversidad Biológica



UCA

Universidad
de Cádiz

CUADRO SÍNTESIS ANÁLISIS DAFO DE LA GESTIÓN DEL LITORAL DE LAS REGIONES ESPAÑOLAS (Debilidades, Amenazas, Fortalezas, Oportunidades)	
FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Aspectos relacionados con la gobernanza y la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) comienzan a estar presentes en algunas estrategias o instrumentos de carácter estratégico (planes, programas...). 2. Existen interesantes iniciativas de gestión que ofrecen una referencia a la hora de tratar de impulsar cambios en el modelo de gestión del litoral. 3. Las responsabilidades en la gestión del litoral están bien definidas 4. La administración estatal dispone de una amplia base normativa sectorial para el litoral a partir de la que avanzar hacia su adaptación para la GIAL. 5. Comienzan a aparecer novedosos instrumentos de carácter voluntario y operativo. 6. En todo el litoral español existen profesionales con la capacitación y motivación necesarias para liderar iniciativas de GIAL. 7. Existen iniciativas de educación ambiental en todas las regiones costeras. 8. Hay iniciativas de formación de posgrado específicas de GIAL de las que surgen trabajadores convenientemente preparados. 9. Se observa una importante base de conocimiento del litoral español que podría facilitar a la administración emprender acciones con mayor solvencia y recorrido. 	<ol style="list-style-type: none"> 10. Un nuevo escenario de gestión puede favorecer la aparición de políticas y estrategias regionales de GIAL y de nuevos instrumentos para la gestión del medio marino. 11. Se han observado cambios en el ámbito público que pueden ser favorables para la elaboración de normas regionales de carácter integrado para el litoral. 12. Existen estructuras administrativas (no específicas para el litoral) que pueden ser adaptadas y mejor aprovechadas para desarrollar iniciativas de integración y coordinación de políticas sectoriales en este ámbito. 13. Se ha observado un importante interés y algunos movimientos para el intercambio de experiencias entre entidades, agentes y expertos. 14. Se está trabajando en incorporar argumentos de lógica económica en el destino de fondos para la conservación de los ecosistemas litorales así como sus bienes y servicios. 15. El reconocimiento de la GIAL a escala internacional puede facilitar la futura consolidación de este modelo en España. 16. Existen instrumentos de participación con potencial para la GIAL.

(Continuación Matriz DAFO)	
DEBILIDADES	AMENAZAS
<p>17. Frecuentes reestructuraciones de administraciones públicas y cambios constantes de responsables políticos por motivos ajenos a la gestión costera dificultan indirectamente las iniciativas de GIAL.</p> <p>18. El litoral español es gestionado a través de políticas sectoriales, sin un marco común que las integre.</p> <p>19. Los instrumentos estratégicos relacionados con la gobernanza y la gestión integrada del litoral han tenido escasa aplicación.</p> <p>20. El marco normativo actual, aunque abundante, responde a asuntos sectoriales y no facilita la gestión integrada del litoral.</p> <p>21. El liderazgo institucional y la coordinación en la gestión costero-marina no son suficientes para responder a la convergencia de instituciones y competencias en este ámbito.</p> <p>22. La cooperación y el diálogo entre científicos, formadores y tomadores de decisiones en el ámbito de la GIAL no es suficiente</p> <p>23. Se observan carencias por parte de la administración en las ofertas de capacitación y formación de sus técnicos y gestores.</p> <p>24. Existe una manifiesta falta de financiación para desarrollar la GIAL.</p> <p>25. La generación, organización, tratamiento y difusión de la información relativa al litoral tiene importantes carencias para los objetivos de la GIAL.</p> <p>26. La Administración Pública no ha incorporado suficientemente la participación pública en los procesos que llevan a la toma de decisiones.</p>	<p>27. Los avances en la búsqueda de una política de alianzas para la GIAL no son suficientes</p> <p>28. Los ciclos políticos y económicos condicionan notablemente todo el proceso de gestión y toma de decisiones en el litoral.</p> <p>29. La distribución de presupuestos generales en la administración pública no contempla mecanismos de financiación estables para el desarrollo de políticas a largo plazo.</p> <p>30. El esfuerzo investigador no es convenientemente aprovechado y el conocimiento del medio marino aún no es suficiente.</p> <p>31. Posible transferencia de costes entre regiones costeras vecinas por falta de comunicación y coordinación.</p> <p>32. El grado de concienciación social y de participación pública no es suficiente para facilitar la gobernanza del litoral.</p>

FORTALEZAS

1. Aspectos relacionados con la gobernanza y la Gestión Integrada de Áreas Litorales (GIAL) comienzan a estar presentes en algunas estrategias o instrumentos de carácter estratégico (planes, programas...)

Ciertas regiones costeras cuentan con propuestas de estrategias de GIAL y en otras se encuentran cada vez más aspectos relacionados con esta materia en estrategias y políticas sectoriales, si bien debe mejorarse su desarrollo. Las experiencias de los gobiernos regionales relacionadas con la nueva cultura del agua, que han precisado de políticas de integración, pueden servir de referencia para las áreas litorales. La aplicación de la Directiva Marco de Aguas ha supuesto un avance importante en materia de aguas costeras y de transición, sobre todo en lo relacionado con la participación pública. En términos más generales hay instrumentos recientemente aprobados o en tramitación, sobre todo relacionados con la ordenación del territorio que, pese a su retraso, sirven de referencia para la gestión del litoral al añadir directrices, criterios o recomendaciones para su ordenación. Destacan los esfuerzos realizados en el recientemente aprobado Plan de Ordenación del Litoral de Galicia por avanzar hacia la gobernanza del litoral, promoviendo un gran pacto por el litoral gallego de todos los agentes sociales. En materia de gobernanza también destacan otros instrumentos como Estrategia MAREA en Asturias, la Estrategia Territorial Valenciana o la Estrategia de Biodiversidad de Murcia. Si bien estos dos últimos casos no son específicos del litoral, realizan aportes interesantes que deberán ser concretados, rompiendo así la dinámica, no solo territorial sino también legislativa e instrumental existente hasta la fecha.

El hecho de que prácticamente todos los gobiernos regionales compartan en la definición de sus políticas públicas tanto el carácter estratégico como la situación de crisis del litoral, constituye un punto de partida para impulsar cambios en su gestión desde esta perspectiva de gobernanza que ya está empezando a impulsarse en otros ámbitos de gestión.

2. Existen interesantes iniciativas de gestión que ofrecen una referencia a la hora de tratar de impulsar cambios en el modelo de gestión del litoral

Es posible encontrar buenas prácticas y nuevos intentos de desarrollo de normativas y proyectos orientados a provocar cambios en el modelo de gestión de las zonas costeras. En Cataluña se han creado instituciones específicamente para desarrollar iniciativas de GIAL. En ellas existe una importante y creciente implicación de la escala local y se observa una tendencia al reforzamiento del papel de las ONG en relación a la gestión del litoral (ConSORCI El Far, ConSORCI Colls-Miralpeix, Grupo de Trabajo de Custodia Marina...). También en Galicia destaca el papel de la Fundación Lonxanet, con interesantes experiencias en proyectos dirigidos al sector pesquero. Estas y muchas otras actuaciones positivas suponen un camino andado importante por parte de la administración de las que existen interesantes lecciones aprendidas que pueden servir de referencia en las diferentes escalas de gestión y también para otras regiones costeras.

3. Las responsabilidades en la gestión del litoral están bien definidas

Las competencias entre las distintas escalas territoriales están por lo general bien definidas. Además en todas las CCAA se han identificado órganos de coordinación entre administraciones y/o entre instituciones de una misma escala territorial, aunque no son específicos para el ámbito costero-marino y debe mejorarse su funcionamiento. En este

sentido, los Convenios de colaboración existentes entre el Gobierno de España y las CCAA en materia de gestión integrada de la costa pueden constituir un punto de partida.

4. La administración estatal dispone de una amplia base normativa sectorial para el litoral a partir de la que avanzar hacia su adaptación para la GIAL

El hecho de que las costas y el medio marino sean considerados en España como Dominio Público Marítimo Terrestre a través de su Constitución supone una fortaleza incuestionable. Además, pese a sus posibles carencias y al retraso en su aplicación, disponer de la Ley 22/88 de Costas, que supuso un importante avance en su momento (además de un adelantado respecto de otros países), es una experiencia relevante para la administración pública y un punto de partida que debe ser aprovechado. La aprobación de la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, de la Ley de Protección del Medio Marino o la próxima Ley de Pesca Sostenible, muestran también que la administración central ya se está enfrentando a importantes retos que tenía pendientes (sobre todo respecto del espacio marino). Todas estas normas enmarcarán posiblemente el futuro normativo autonómico.

5. Comienzan a aparecer novedosos instrumentos de carácter voluntario y operativo

Destaca la reciente aparición en algunas CCAA de interesantes instrumentos operativos de gestión, muchos de carácter voluntario y participativo, como el caso de la Custodia del Territorio y la Custodia Marina, que tienen en Cataluña buenas experiencias. También deben resaltarse en este mismo sentido las Reservas Marinas de Interés Pesquero, iniciativas de cogestión entre la administración y los pescadores que han tenido muy buenos resultados en Canarias, con la Reserva Marina de la Restinga (El Hierro), y también en Galicia (en las localidades de Lira y Cedeira) y los Grupos de Acción Costera. Destacan avances importantes del gobierno regional con implicación de municipios costeros y del sector privado en la recuperación y preservación ambiental de algunos espacios libres de la Zona de Influencia (ZI) y la ZSP. En estos casos los avances se relacionan con la elaboración de criterios para su gestión, con la puesta en valor de estos espacios o con su incorporación como patrimonio turístico. Destacan ejemplos como la Infraestructura Verde y Parques Litorales en la Comunidad Valenciana, el Plan del Litoral del municipio de Calviá, los Criterios de Gestión de la ZSP en Asturias y Andalucía, etc.

6. A lo largo de todo el litoral español existen profesionales con la capacitación y motivación necesarias para liderar iniciativas de GIAL

Todas las CCAA costeras cuentan con profesionales y técnicos con la motivación y experiencia necesarias para participar en nuevas iniciativas relacionadas con la GIAL. Cada vez hay más grupos de investigación y unidades administrativas que cuentan con personal formado y concienciado en la necesidad de incorporar aspectos de gobernanza y que trata de impulsar iniciativas de interés para la GIAL.

7. Existen iniciativas de educación ambiental en todas las regiones costeras

La mayoría de las administraciones regionales costeras españolas realizan esfuerzos relacionado con la educación ambiental. Pese a no ser todavía suficiente, indican una apuesta firme que debe ser aprovechada para tratar asuntos específicos del litoral y el medio marino. Aunque escasas todavía, existen ya algunas experiencias positivas para la GIAL, impulsadas o apoyadas por la administración pública. El País Vasco cuenta desde 1990 con los centros *Ingurugelaceida*, de apoyo al profesorado para impulsar la educación ambiental, y

también con un Programa de Educación Ambiental que cuenta con una línea específica para la Costa denominada Azterkosta. Por su parte, en Canarias el proyecto “Canarias, por una Costa Viva”, liderado por la Universidad de Gran Canaria a través del grupo de investigación BIOGES (con apoyo del Estado y del Gobierno de Canarias, cabildos y algunos municipios), supuso una gran experiencia en este sentido. En Andalucía, el litoral es objeto de interesantes iniciativas (campaña de Educación Ambiental “Cuidemos la Costa”, Red de Voluntarios Ambientales del Litoral Andaluz, actividades del Aula del Mar de Málaga, etc.). La Asociación Nereo, en Cataluña, lleva a cabo una iniciativa de “Actuaciones en Materia de educación ambiental para la aplicación de la Gestión Integrada de Zonas Costeras”.

8. Existen iniciativas de formación de posgrado específicas de GIAL de las que surgen trabajadores convenientemente preparados

Se está dando un aumento significativo de iniciativas formativas específicas sobre GIAL, la mayoría de reciente creación e impulsadas desde la universidad. Universidades en Cantabria, Cataluña, Baleares, Andalucía o Canarias ofertan estudios superiores de posgrado sobre la temática.

9. Existe una importante base de conocimiento del litoral español que podría facilitar a la Administración emprender acciones con mayor solvencia y recorrido

En términos generales se dispone de un conocimiento suficiente para la toma de decisiones de cierta trascendencia. Existe bastante información y conocimiento sobre los principales problemas a los que se enfrenta la GIAL. Están empezando a surgir cada vez más centros, unidades y grupos de investigación con dedicación específica en GIAL. A modo de ejemplo, en Galicia existe un Observatorio del Litoral asociado a la Universidad de A Coruña; en Santander se encuentra el Instituto de Hidráulica Ambiental asociado a la Universidad de Cantabria; en Cataluña el Centro de Estudios Avanzados de Blanes (CEAB); en Baleares el Sistema de Observación Costero de las Illes Balears (SOCIB); en Andalucía el Grupo de Investigación en Gestión Integrada de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz; en Canarias el grupo de investigación BIOGES de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria y el Instituto Canario de Ciencias Marinas. Todos ellos han liderado iniciativas de interés para la GIAL. El siguiente paso es aprovechar convenientemente esta disponibilidad de información y conocimiento, para su incorporación en la toma de decisiones.

La administración pública (tanto estatal como autonómica) ha realizado múltiples diagnósticos de la situación de su litoral. Prácticamente en todas las comunidades autónomas se es consciente de la fragilidad y de la situación crítica de sus ecosistemas. La administración dispone de indicadores con referencias históricas que le permite gestionar con mayor conocimiento. También están impulsando interesantes iniciativas de investigación, con la financiación de instituciones para tal fin o el desarrollo de proyectos para profundizar en entornos donde sí existe un déficit de conocimiento (como es el caso del medio marino).

OPORTUNIDADES

10. Un nuevo escenario de gestión puede favorecer la aparición de políticas y estrategias regionales de GIAL y de nuevos instrumentos para la gestión del medio marino

Los avances a nivel internacional y nacional y las nuevas competencias sobre el DPMT asumidas por algunas CCAA (Cataluña, Andalucía y Baleares) favorecen un contexto propicio para la aparición de nuevas políticas y estrategias regionales de GIAL. Es posible que esto permita por primera vez la gestión desde una misma administración de la zona terrestre, la ZSP, el DPMT y algunos asuntos relacionados con el Mar Territorial. Se prevé un impulso en el desarrollo de instrumentos de ordenación marina, así como una mayor implicación de los gobiernos regionales y los municipios costeros en este ámbito. Esto debe ser aprovechado para introducir cambios en el modelo de gestión que se ha venido desarrollando hasta ahora.

11. Se han observado cambios en el ámbito público que pueden ser favorables para la elaboración de normas regionales de carácter integrado para el litoral

Junto a los progresos necesarios en políticas y estrategias del litoral, y teniendo en cuenta los últimos cambios en el actual contexto jurídico-administrativo, es de prever que surjan nuevas normas regionales para el litoral con carácter integrado. En Cataluña ya se está preparando una ley del litoral que podría incorporar avances en la materia. También los últimos retos e innovaciones en usos, actividades y las nuevas tecnologías relacionadas con el mar están siendo motivo de cambios en la normativa estatal, que luego deberán tener reflejo en la legislación regional. De cualquier forma, un impulso en la aplicación de la normativa existente, sobre todo aquella que establece directrices y criterios de gestión u ordenación en el litoral, supondría en sí mismo un gran avance.

12. Existen estructuras administrativas (no específicas para el litoral) que pueden ser adaptadas y mejor aprovechadas para desarrollar iniciativas de integración y coordinación de políticas sectoriales en este ámbito

En todas las CCAA litorales existen órganos que podrían asumir las funciones de coordinación intra e inter institucional. Los de mayor interés para esta labor son los que dependen directamente de presidencia y no se asocian a ningún ente sectorial. La figura de Consorcio se ha mostrado interesante para llevar a cabo iniciativas de colaboración entre instituciones, sobre todo entre municipios costeros vecinos. En cualquier caso, existen referencias internacionales y regionales positivas, asociadas a otro tipo de políticas (cambio climático), que invitan a reflexionar sobre la pertinencia de una institución autónoma regional específicamente dedicada a la GIAL (Agencia del litoral...). Ésta podría responder a la necesidad de estabilidad institucional sobre el cambiante reparto de responsabilidades en el medio costero-marino, así como facilitar una visión transversal que permita la coordinación y coherencia entre las políticas regionales sectoriales.

13. Se ha observado un gran interés y algunos movimientos para el intercambio de experiencias entre entidades, agentes y expertos

En la mayoría de las universidades de las CCAA litorales hay investigadores con interés en la GIAL que ya están encontrando sinergias y constituyendo redes de trabajo, sin embargo éstas aún no están formalizadas. La creación de una red para la GIAL constituye una gran oportunidad para compartir métodos, enseñanzas o incluso participar en ofertas

formativas de postgrado de diversas universidades. Por otro lado, se ha observado gran interés por parte de técnicos, gestores y profesionales para el intercambio de experiencias y conocimientos, pero sin embargo aún no disponen del apoyo y las estructuras necesarias para ello desde la administración. Falta un marco de colaboración e intercambio de experiencias para la mejora continua de la capacitación y la replicación/adaptación de buenas experiencias entre distintas regiones. Existen además debates sobre el litoral en todas las regiones, por ahora específicos sobre problemas muy concretos, que podrían ser mejor aprovechados.

14. Se está trabajando en incorporar argumentos de lógica económica en el destino de fondos para la conservación de los ecosistemas litorales así como sus bienes y servicios

Resulta sencillo justificar el destino de mayores fondos públicos a la gestión del litoral, pues este ámbito es sin duda el espacio que más beneficio económico genera del país. Un cambio de discurso consistiría en incorporar en esos beneficios el papel que juegan los ecosistemas y la necesidad de mantener los bienes y servicios que estos aportan. Ello, además, enriquecería discursos tradicionales meramente ambientales. Incorporar los valores ambientales y paisajísticos del litoral al sector productivo también puede facilitar una mayor implicación de la empresa privada en la conservación y recuperación de ecosistemas. Ya hay iniciativas regionales y estatales (Evaluación de Ecosistemas del Milenio en España y Andalucía) y también internacionales (Iniciativa Postdam y el proyecto TEEB, The Economics Of Ecosystems And Biodiversity, de la Unión Europea) encaminadas a evaluar los servicios que prestan los ecosistemas tanto para su aprovechamiento económico como para sostener y mejorar la calidad de vida.

15. El reconocimiento de la GIAL a escala internacional puede facilitar la futura consolidación de este modelo en España

Existe consenso internacional sobre la necesidad de incorporar la GIAL en las agendas políticas de gobierno. Europa ha avanzado en materia de política marítima y marina, con la formulación del Libro Azul sobre la Política Marítima Integrada y la Directiva Marco de Estrategia Marina Europea, que ha conllevado la aprobación en España de la Ley 41/2010, de 29 de diciembre, de protección del medio marino. También el Protocolo de GIZC del Mediterráneo (ratificado por nuestro país el 23 de marzo de 2011) y los últimos avances en Ordenación Espacial Marina (Marine Spatial Planning, MSP), son de gran trascendencia para el futuro de la GIAL. La Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y el Consejo relativa a la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa, sin ser vinculante para los Estados Miembros, resulta de gran valor político para muchos de ellos, incluido España, de cara a motivar iniciativas de GIAL.

16. Existen instrumentos de participación con potencial para la GIAL

Existen órganos en la mayoría de las Comunidades Autónomas que, pese a no ser específicos del litoral, incorporan entre sus funciones la participación ciudadana. Estos órganos, si bien hay que reconocer que muchos no se han desarrollado por completo, tienen gran potencial para la GIAL. Destaca el foro CANACOSTA, una iniciativa cuyo funcionamiento ha sido poco constante debido a la ausencia de una financiación estable, pero que, impulsada por el Instituto Canario de Ciencias Marinas, fue creada específicamente para establecer un lugar de encuentro entre los agentes costeros en

Canarias. Destacan también instrumentos ampliamente conocidos que han demostrado su potencial con algunos ejemplos interesantes como las Agendas 21 en Baleares.

DEBILIDADES

17. Frecuentes reestructuraciones de administraciones públicas y cambios constantes de responsables políticos por motivos ajenos a la gestión costera dificultan indirectamente las iniciativas de GIAL

El reparto de responsabilidades en los gobiernos regionales a veces se aleja de criterios científico-técnicos y con frecuencia no obedece a un acercamiento hacia la gobernanza de los espacios costero-marinos. En consecuencia, cambios políticos o económicos someten a las instituciones a continuas reestructuraciones que dificultan la continuidad de iniciativas y políticas para el litoral. Crean además confusión y complican la coordinación interadministrativa, más aún en la actual situación de crisis económica en que las CCAA se están viendo obligadas a reordenar su sector público. Esta inestabilidad produce la desmotivación de técnicos y profesionales que han invertido mucho esfuerzo en la elaboración de instrumentos de gran interés que luego no han tenido el desarrollo esperado.

18. El litoral español es gestionado a través de políticas sectoriales, sin un marco común que las integre

El litoral español se gestiona a partir de políticas sectoriales, siendo necesario avanzar hacia la formulación de políticas específicas para la GIAL (que de momento no parece una prioridad política) para dotar de un enfoque más estratégico a la gestión de estos espacios. La mayoría de los instrumentos para la gestión del litoral español son de carácter sectorial, siendo los de mayor importancia los relacionados con la ordenación del territorio y el medio ambiente, que pese a ser políticas transversales no son suficientes para crear un marco común para la gestión de los usos y actividades que se dan en el litoral. En consecuencia, los instrumentos estratégicos de carácter integrado son muy escasos en este ámbito y acumulan un importante retraso.

Algunas regiones centran excesivamente su política del litoral en su aprovechamiento económico sin considerar suficientemente las consecuencias, no sólo sociales o ambientales, sino también económicas de la pérdida de ecosistemas y biodiversidad. En la escala local es necesario incentivar iniciativas relacionadas con la GIAL. En las islas casi cualquier política sectorial afecta a las áreas costero-marinas, por lo que resulta aún más necesaria la elaboración de una política específica para la GIAL. Apenas existen pronunciamientos sobre la política regional de gestión del medio marino, salvo en cuestiones de protección de espacios y algunos avances promovidos por iniciativas europeas.

19. Los instrumentos estratégicos relacionados con la gobernanza y la gestión integrada del litoral han tenido escasa aplicación

Algunos de los instrumentos estratégicos identificados, relacionados aparentemente con la gobernanza o la GIAL, resultan documentos de carácter excesivamente operativo (perdiendo su utilidad para la integración, mirada en el largo plazo o la visión holística del ámbito). Además no suelen profundizar en el cambio de modelo de gestión y se han encontrado importantes dificultades para traducirse en actuaciones reales. Los que tienen

una mirada puesta en el largo plazo han tenido escasa aplicación y poco éxito a la hora de influir en las decisiones prácticas posteriores sobre las que establecía un marco de actuación. Las pocas estrategias específicas de GIAL (o que incorporan la GIAL en su contenido) que existen en las regiones costeras españolas no han contado con el apoyo político necesario y ninguna de ellas ha sido desarrollada (Estrategia Valenciana para la Gestión Integrada de la Costa, elaborada en 2002; el Plan Estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Cataluña, elaborado en 2004; la Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, elaborada en 2008; la Estrategia Asturiana Marea, elaborada en 2008). Lo mismo ha ocurrido con la Estrategia Española para la Sostenibilidad de la Costa, que quedó paralizada tras el desarrollo de su Prediagnóstico costero (2008).

20. El marco normativo actual, aunque abundante, responde a asuntos sectoriales y no facilita la gestión integrada del litoral

Existe un amplio campo normativo relacionado con la gestión del litoral en las tres escalas administrativas (nacional, regional, local), pero tienen un marcado carácter sectorial y no responde a las complejas características físico-naturales, socio-económicas y administrativas de este espacio. Se conocen propuestas normativas con algún interés para la GIAL, que no han prosperado (las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, Decreto 118/1990, por ejemplo) o que no están siendo desarrolladas plenamente. A pesar de la reciente aprobación de la Ley estatal de Protección del Medio Marino, existe retraso en la regulación de este espacio, que ha derivado en un déficit de instrumentos para su gestión. En la Región de Murcia, por ejemplo, debe ser abordado el desarrollo de este tipo de instrumentos para la gestión de Zonas de Especial Conservación (ZEC) en el medio marino. Por otro lado es necesario destinar mayores esfuerzos al cumplimiento de la normativa existente. En relación a la Ley de Costas, en los últimos años se han producido grandes avances en el deslinde del litoral español, sin embargo quedan algunos deslindes muy complejos y conflictivos en algunas zonas concretas como las costas valencianas, donde se están viendo obligados a abordar deslindes de segunda generación debido a la regresión de la costa.

21. El liderazgo institucional y la coordinación en la gestión costero-marina no son suficientes para responder a la convergencia de instituciones y competencias en este ámbito

En el litoral se concentran múltiples administraciones responsables de algún aspecto relacionado con su gestión, pero sin embargo no se persigue una política de alianzas ni se encuentra una administración con el liderazgo institucional necesario para impulsar un modelo de GIAL. Por el contrario, en ocasiones las circunstancias han facilitado que se antepongan otros criterios a los técnicos en la asignación de responsabilidades, lo que ha propiciado un celo competencial en las instituciones responsables que ha derivado en un alejamiento del enfoque ecosistémico a la hora de gestionar el litoral.

A esta situación hay que añadir que no existen en España órganos de coordinación formales específicos para el litoral. Los Convenios de colaboración entre el Estado y las autonomías para la gestión integrada del litoral, pese a suponer un avance, raramente abordan temas de gobernanza y en la mayoría de los casos no se han desarrollado como estaba previsto. Por otro lado, hay CCAA que no han suscrito estos Convenios para el conjunto de la región.

Las responsabilidades en los asuntos costero-marinos se encuentran muy repartidas entre diferentes instituciones. En esta situación resulta necesario, o bien la creación de departamentos específicos para la GIAL, o bien la asignación a los ya existentes de responsabilidades específicas en materia de GIAL. Por otro lado, las competencias de los gobiernos regionales en el medio marino no han sido plenamente desarrolladas. En este sentido, recientemente ha sido aprobada la Ley 44/2010, de 30 de diciembre, de Aguas Canarias, que aunque no modifica las competencias entre el Estado y la administración regional en lo referente a las aguas exteriores, supone un logro político para el gobierno regional y habrá que estar atentos a su evolución.

22. La cooperación y el diálogo entre científicos, formadores y tomadores de decisiones en el ámbito de la GIAL no es suficiente

La escasa coordinación entre las instituciones generadoras de conocimiento y los tomadores de decisiones hace que en ocasiones el esfuerzo investigador, o no atienda a las necesidades de la gestión, o se convierta en un ejercicio intelectual de escasa aplicación. A esto se unen ciertas carencias en la formación del personal técnico de las administraciones para el correcto uso de las nuevas herramientas de gestión de la información y nuevas tecnologías. La administración debe esforzarse por mejorar la colaboración entre los centros de generación del conocimiento, sumando esfuerzos y recursos. Aún debe hacer un mayor esfuerzo en ampliar su conocimiento del medio marino ya que pese a las últimas iniciativas de investigación hay escasas experiencias de gestión.

Le corresponde a la administración facilitar espacios permanentes de diálogo y transferencia de información entre ambos actores. Se han encontrado en iniciativas interesantes en este sentido, por ejemplo el Convenio de colaboración firmado entre la Demarcación de Costas Andalucía Atlántico-Cádiz y la Universidad de Cádiz, para el “Asesoramiento en materia de Gestión Integrada de Áreas Litorales de la provincia de Cádiz”.

Existe, en resumen, la necesidad de crear espacios de encuentro entre técnicos, investigadores y otros interesados, de diferentes comunidades autónomas, para el debate y el intercambio de experiencias relacionadas con los problemas y la gestión del litoral en España.

23. Se observan carencias por parte de la administración en las ofertas de capacitación y formación de sus técnicos y gestores

En la administración pública regional el perfil profesional está alejado del conocimiento costero marino y debe aumentarse la formación de técnicos en materia de GIAL. Predominan perfiles relacionados con la ingeniería, la ordenación del territorio o la biología, echándose en falta equipos de trabajo multidisciplinares. Además, no se han logrado identificar estrategias formativas ni de capacitación de carácter formal específicas para la GIAL o que incluyan ésta en su programa de actividades. Son pocas las regiones costeras que cuentan con una oferta formativa universitaria adecuada en relación a aspectos relacionados con las habilidades y destrezas personales necesarias para la resolución de conflictos o la gestión participativa. No se ha logrado encontrar una relación continuada entre la oferta formativa específica de cada Consejería y los asuntos referidos a la gestión del litoral. Tampoco se ha observado interrelación entre científicos y gestores a la hora de organizar actividades formativas, salvo algunas experiencias llevadas a cabo por el MARM y el Instituto de Hidráulica Ambiental de la Universidad de Cantabria. Por otro lado, existen

iniciativas de formación bajo el nombre de GIAL, cuyo programa formativo no se desarrolla en su ámbito.

24. Existe una manifiesta falta de financiación para desarrollar la GIAL

En general se cuenta con una manifiesta falta de recursos, tanto económicos como humanos. Se constata un desequilibrio entre los ingresos generados por el uso o aprovechamiento de los recursos costero-marinos y los gastos destinados a su protección y conservación. La información disponible sobre los recursos destinados al litoral debe mejorarse, pues se encuentra dispersa y poco detallada. No se identifican nexos de unión entre las diferentes partidas presupuestarias destinadas al litoral. Además el origen de los recursos es predominantemente público, con escasa implicación del sector privado.

25. La generación, organización, tratamiento y difusión de la información relativa al litoral tiene importantes carencias para los objetivos de la GIAL

Como ya se ha apuntado, la administración tiene carencias de conocimiento del medio marino y también de algunos aspectos relacionados con la gobernanza. La generación de información sobre el litoral, impulsada desde la Administración Pública, responde a criterios no consensuados marcados por la necesidad de los diferentes agentes con competencias en el ámbito. Esto implica escaso aprovechamiento de los esfuerzos para su generación y de los resultados posteriores obtenidos. Existen sistemas de información en todas las Comunidades Autónomas, pero éstos no responden a los mismos criterios, ni tampoco suelen ser específicos para el litoral, por lo que la información de este ámbito se encuentra dispersa. Se detectan problemas en el tratamiento de la información referente a este espacio, el formato en el que se ofrece, la interoperabilidad de las bases de datos, pero sobre todo de dispersión de la misma. La gestión del litoral no se realiza contando con la información y herramientas para su administración más actualizadas, y además no se aprovechan bien las que se han puesto en funcionamiento. Se echa en falta una mayor autocrítica de la administración a la hora de evaluar su gestión, así como una mayor difusión y transparencia de la labor que realiza. Continuamente se repiten diagnósticos de situación.

26. La Administración Pública no ha incorporado suficientemente la participación pública en los procesos que llevan a la toma de decisiones

Se ha observado un importante retraso desde la administración pública para la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones. No existen órganos de participación pública específicos y estables para el litoral. La participación pública suele canalizarse a través de los grupos ecologistas y conservacionistas (muy especializados) y limitarse a procesos puntuales no siempre vinculados al proceso de toma de decisiones. Los mecanismos de participación existentes no son bien aprovechados y no disponen de medios suficientes. No se facilita la participación de los distintos sectores privados más activos en la costa. No hay un desarrollo de programas de educación ambiental, formales y continuados en el tiempo y relacionados con el litoral y el medio-marino.

AMENAZAS

27. Los avances en la búsqueda de una política de alianzas para la GIAL no son suficientes

La gestión integrada del litoral español precisa alcanzar una política de alianzas entre los diferentes agentes que intervienen en el medio costero-marino de manera que las metas y objetivos que se planteen para este ámbito sean compartidos y asumidos por administraciones (estatales, regionales, locales), ciudadanos, empresarios, ONG's, etc. No se han puesto en funcionamiento los instrumentos necesarios para alcanzar dicha alianza, tales como foros específicos de temas costero-marinos y órganos de coordinación entre administraciones.

28. Los ciclos políticos y económicos condicionan notablemente todo el proceso de gestión y toma de decisiones en el litoral

Los ciclos políticos dificultan el desarrollo de políticas de GIAL, que precisan de compromisos a largo plazo. La administración pública se está viendo obligada a asumir nuevos retos (necesidad de un modelo de gobernanza del territorio, participación pública, ordenación marina, deslindes de segunda generación...) sin contar con políticas adecuadas para ello. A esta coyuntura se une una situación de crisis económica que ha cambiado las prioridades políticas, siendo las cuestiones ambientales muy perjudicadas. En este contexto, la administración se enfrenta a excesivos vectores de presión en el litoral que dificultan el desarrollo de un cambio en su modelo de gestión.

29. La distribución de presupuestos generales en la administración pública no contempla mecanismos de financiación estables para el desarrollo de políticas a largo plazo

La decreciente disponibilidad de recursos para la GIAL sumada al hecho de que no se hacen valoraciones de los impactos reales de las inversiones efectuadas en el litoral, sobre todo en relación a su conservación o uso sostenible, hace que resulte muy difícil asegurar los compromisos de recursos en el largo plazo para el desarrollo de instrumentos de gestión costera. La GIAL no es considerada como elemento estratégico en la asignación de recursos públicos.

30. El esfuerzo investigador no es convenientemente aprovechado y el conocimiento del medio marino aún no es suficiente

Pese a los avances alcanzados, existen vacíos de información y aún se debe profundizar desde los centros de investigación en el conocimiento del litoral, sobre todo del medio marino, y de los ecosistemas, procesos y dinámicas que rigen su funcionamiento. En ocasiones esta investigación no se realiza acorde con las necesidades y las prioridades demandadas por la sociedad. Además, gran parte del amplio conocimiento generado no es aprovechado al ser desconocido o no estar disponible de la manera adecuada (en formato, lenguaje, extensión, etc.).

31. Posible transferencia de costes entre regiones costeras vecinas por falta de comunicación y coordinación

El medio costero-marino se caracteriza por su continuidad territorial, tanto en el ámbito marino como en el terrestre, de manera que las transferencias de costes y beneficios derivados de una determinada acción van más allá de los límites administrativos. La

ausencia de colaboración entre CCAA y municipios vecinos en materia de costas y medio marino agrava esta situación. En gran medida, esta colaboración y coordinación depende de las voluntades personales de técnicos y gestores, lo que la hace muy vulnerable. En este contexto, en algunas zonas se generan problemas ambientales y conflictos socioeconómicos provocados por causas ajenas a ese espacio (en ocasiones motivadas por carencias de la propia administración).

32. El grado de concienciación social y de participación pública no es suficiente para facilitar la gobernanza del litoral

Se detecta una baja concienciación de la ciudadanía que no valora lo suficiente su medio costero-marino, al menos hasta el punto de exigir un cambio en su gestión pública hacia un escenario más sostenible. El nivel de asociacionismo y de implicación ciudadana en la identificación y resolución de problemas y conflictos de estos espacios es bajo, si bien tampoco se facilita el desarrollo de una cultura participativa en la sociedad.