

**Hacia un Desarrollo Sostenible en  
las Áreas Litorales:  
Bases para un Proyecto Piloto de Gestión  
Integrada en la Provincia de Cádiz**

**- ANEXOS -**

CONVENIO DE COLABORACION  
DIRECCION GENERAL DE COSTAS-UNIVERSIDAD DE CADIZ

Abril 2002

Informe realizado por:

Prof. Dr. Juan Manuel Barragán Muñoz (Dirección y redacción)

Gemma Vilar Martínez (Investigadora Principal)

M<sup>a</sup> José Sánchez García (Investigadora Auxiliar)

David Benítez López (Investigador Auxiliar)

Cristina López Guerra (Investigadora Auxiliar)

# INDICE

	Página
<b>1. Aspectos introductorios</b>	
1.1. Antecedentes de la Planificación y Gestión Integrada de las Areas Litorales .....	1
1.2. Aspectos formales: hipótesis de trabajo, objetivos, método y fuentes de información .....	3
<b>2. Algunas Características del Litoral de la Provincia de Cádiz .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Perspectiva general de la planificación y gestión del litoral de la     provincia de Cádiz .....</b>	<b>12</b>
<b>4. Perspectiva general de la planificación y gestión del DPMT en la     Provincia de Cádiz .....</b>	<b>23</b>
4.1. Política sobre el DPMT .....	23
4.2. Normativa para la gestión del DPMT .....	24
4.3. Las competencias para la gestión del DPMT .....	25
4.4. Las instituciones responsables de las gestión del DPMT .....	27
4.5. Coordinación y cooperación institucional .....	28
4.5.1. Relación Interinstitucional .....	28
4.5.2. Relación Intrainstitucional .....	30
4.6. Instrumentos .....	31
4.6.1. Deslindes .....	32
4.6.2. Concesiones .....	33
4.6.3. Autorizaciones .....	36
4.6.4. Infracciones .....	37
4.6.5. Informes de planeamiento urbanístico .....	38
4.6.6. Expedientes para la recuperación y restauración del DPMT .....	39
4.7. Aspectos económicos de la gestión .....	40
4.8. Las Actuaciones .....	45
4.9. Los Administradores del DPMT .....	47
4.10. La Información y el conocimiento para la gestión integrada .....	48
4.10.1. Información sobre la propia gestión .....	48
4.10.2. Conocimiento sobre el patrimonio costero y del DPMT .....	49
4.11. Participación pública e institucional .....	51
<b>5. Bases de un Proyecto Piloto de Planificación y Gestión Integrada de Áreas     Litorales DPMT .....</b>	<b>52</b>

5.1. Objetivos, principios y planteamiento estratégico para la PGIAL.....	53
5.2. Límites geográficos para un Programa de PGIAL .....	54
5.3. El compromiso político y el planeamiento estratégico .....	54
5.4. Las nuevas reglas del juego y las responsabilidades .....	56
5.5. Hacia una nueva administración costera: entre la cooperación institucional y la participación pública .....	57
5.6. Instrumentos para un Programa de PGIAL.....	59
5.7. Actuaciones y financiación .....	61
5.8. Administradores y formación para la PGIAL.....	64
5.9. Información para la toma de decisiones .....	64
5.10. La implantación del Programa.....	66

## CUADROS

	Página
Cuadro 1. Documentos técnicos realizados o auspiciados por instituciones internacionales sobre gestión integrada de zonas costeras en los años 90 .....	2
Cuadro 2. Reparto de las principales responsabilidades de gestión pública que afectan al espacio y recursos litorales .....	14
Cuadro 3. Mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional .....	17
Cuadro 4. Instrumentos de planificación y gestión que afectan al litoral de Cádiz.....	20
Cuadro 5. Resolución de las autorizaciones en ZSP por uso.....	21
Cuadro 6. Reparto de funciones entre la DGC y la DC .....	26
Cuadro 7. Relación administrativa de carácter preceptivo de la DGC y DC en el desarrollo de sus funciones .....	30
Cuadro 8. Situación en la que se encuentran los deslindes del DPMT del litoral de Cádiz .....	33
Cuadro 9. Organos colegiados para potenciar la cooperación interinstitucional y la participación pública .....	59
Cuadro 10. Tipología de las actuaciones .....	63

## FIGURAS

	página
Figura 1. Organigrama de la administración de costas .....	27
Figura 2. Tipología de las concesiones otorgadas en el DPMT del litoral de Cádiz antes y después de la Ley 22/88 de Costas .....	35
Figura 3. Tiempo transcurrido entre la fecha de denuncia y la fecha de incoación de las infracciones cometidas en el DPPMT del litoral de Cádiz.....	38
Figura 4. Evolución de los informes de planeamiento urbanístico .....	39
Figura 5. Evolución de las inversiones de la DGC en el litoral de Cádiz .....	41
Figura 6. Presupuesto líquido y número de actuaciones realizadas en los municipios del litoral de Cádiz .....	42

## **ANEXOS**

- Anexo I. Mapa resumen de la información recopilada
- Anexo II. Fuentes bibliográficas y documentos
- Anexo III. Fuentes y tipologías de las series estadísticas
- Anexo IV. Modelo del diseño de las entrevistas
- Anexo V. Relación de entidades entrevistadas
- Anexo VI. Órganos colegiados de gestión adscritos a la administración regional con representación en Cádiz
- Anexo VII. Interacción institucional entre los principales organismos públicos implicados en la gestión del litoral de Cádiz
- Anexo VIII. Instrumentos de planificación y gestión que afectan al litoral de Cádiz: administración nacional
- Anexo IX. Instrumentos de planificación y gestión que afectan al litoral de Cádiz: administración regional
- Anexo X. Instrumentos de planificación y gestión que afectan al litoral de Cádiz: administración local
- Anexo XI. Detalles sobre el análisis de las autorizaciones en la zona de servidumbre de protección
- Anexo XII. Representación de la Demarcación de Costas en los órganos colegiados de gestión de la provincia de Cádiz
- Anexo XIII. Flujograma de la ventanilla única para el procedimiento administrativo de autorizaciones de vertido al DPMT y/o usos en ZSP que requieran ocupación del DPMT
- Anexo XIV. Detalles del análisis de los expedientes de deslinde solicitados y aprobados en el litoral de Cádiz
- Anexo XV. Detalles de las concesiones otorgadas en el DPMT del litoral de Cádiz
- Anexo XVI. Detalles del análisis de las autorizaciones otorgadas en el DPMT del litoral de Cádiz
- Anexo XVII. Detalles del análisis de las infracciones cometidas en el DPMT del litoral de Cádiz
- Anexo XVIII. Detalles del análisis del planeamiento urbanístico informado
- Anexo XIX. Detalles del análisis de las inversiones realizadas en el DPMT del litoral de Cádiz
- Anexo XX. Detalles del proceso administrativo de los proyectos desarrollados por la DC en el litoral de Cádiz y empresas adjudicatarias

Anexo XXI. Detalles del análisis de distintos proyectos ejecutados en el litoral de la provincia de Cádiz

## 1.- Aspectos introductorios

### 1.1.- Preocupación institucional por la Planificación y Gestión Integrada de las Áreas Litorales

La Planificación y Gestión Integrada de las Áreas Litorales (PGIAL) ha centrado, de forma extraordinaria, la atención de numerosos organismos internacionales a lo largo de la pasada década (Cuadro 1). Resulta evidente el hecho de que, hasta la fecha, el modelo de gestión vigente no ha sido capaz de encontrar fórmulas que concilien el desarrollo y la conservación de los recursos en áreas tan frágiles, dinámicas y solicitadas por las actividades humanas. Que, además, son muy singulares al constituirse en lugares de convergencia de diferentes medios geográficos (litosfera, hidrosfera, atmósfera), de un gran número de agentes sociales y de todas las escalas de la Administración Pública.

Esta última afirmación, de crucial trascendencia para el tema que nos ocupa, se debe en gran medida a que muchos de los recursos litorales son de naturaleza pública y los intereses sobre los mismos, a menudo, aparecen contrapuestos. Los argumentos esbozados contribuyen, de forma conjunta, a explicar la extrema complejidad que dificulta una adecuada administración y gestión del espacio litoral y los recursos asociados.

Por descontado que los organismos europeos también han dedicado recursos y esfuerzos a la PGIAL.

En la segunda mitad de los años noventa, por ejemplo, la Comisión Europea preparó y desarrolló el denominado Programa de Demostración sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras.

La importancia del citado Programa estuvo avalada por una Resolución Legislativa de la Eurocámara a mediados de 2001 en la que, entre otras medidas, se anunciaban futuros cambios normativos y se instaba a las autoridades nacionales a llevar a cabo, en asociación con las autoridades regionales, ciertas tareas preparatorias: inventario de instituciones y agentes sociales implicados en la gestión costera, estrategias nacionales de gestión integrada, etc.

También las autoridades nacionales españolas han realizado cambios que, aunque pueden tildarse de tímidos, han modificado parcialmente el modelo organizativo de la administración costera. Ya en 1996 incluyeron a la Dirección General de Costas, por

primera vez, fuera de un organismo constructor de infraestructuras y obras públicas: dentro del nuevo Ministerio de Medio Ambiente. Y en 2000 fue rediseñada la estructura orgánica básica del citado Ministerio a través del Real Decreto 1415/2000, de 21 de julio.

**Cuadro 1. Documentos técnicos realizados o auspiciados por instituciones internacionales sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras en los años 90**

Título documento	Organismo y autor	Fecha
Capítulo 17 Agenda 21: Protección de los océanos y de los mares...	Conferencia NNUU Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD, 1993)	1992
Integrated Coastal Zone Management	FAO (Clark, 1992)	1992
Gestión zonas costeras. Políticas integradas	OCDE (1995)	1992
Guidelines and principles for coastal area development	IUCN (Pernetta y Elder, 1993)	1993
Coasts. Environment and Development	UNESCO	1993
The Noordwijk Guidelines for ICZM	The World Bank	1993
Preparing to meet the coastal challenges of 21st century. Conference Statement.	World Coast Conference 93	1993
Preparing to meet the coastal challenges of the 21st century. Conference Report.	Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)	1994
Guidelines for Integrated Management of Coastal and Marine Areas	UNEP (1995, a)	1995
Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries	FAO (Scialabba <i>et al.</i> , 1998)	1998
Lessons from the European Commission's Demonstration Programme on Integrated Coastal Zone Management	Comisión Europea (1999, a)	1999
Model Law on Sustainable Management of Coastal Zone	Council of Europe (2000, a)	2000
European Code Conduct for Coastal Zones	Council of Europe (2000, b)	2000

Fuente: Barragán, 2001

Lo más reseñable de esta última medida para la gestión de las costas fue el deseo expreso de “impulsar y coordinar los planes y programas para la protección ambiental del medio marino y de los ecosistemas costeros”. La realidad de lo conseguido hasta la fecha es bien diferente: los cambios realizados han tenido menos repercusión de la debida en el tradicional modelo de gestión. Es decir, han influido mucho más en la estructura estrictamente organizativa y bastante menos en la funcional.

La Comunidad Autónoma de Andalucía (utilizaremos este caso de la escala regional por ser la que corresponde al ámbito del litoral que sirve de referencia práctica), ha mostrado un relativo interés por la gestión de las áreas litorales con resultados bastante desiguales durante los diez últimos años. Mientras se ha avanzado de forma considerable, aunque no lo suficiente, en el campo de la calidad de aguas y de los espacios costeros protegidos, la gestión ligada al urbanismo y a la ordenación del territorio ha sido, en términos generales, bastante ineficaz. En consecuencia, los recursos del litoral han seguido degradándose ante la presión de otras actividades, fundamentalmente por las relacionadas con el turismo.

Con objeto de paliar la ineficacia de la administración urbanística y territorial la Consejería de Obras Públicas y Transportes creó las denominadas “Oficinas del litoral” en las Delegaciones de algunas provincias andaluzas como Cádiz y Málaga.

En la escala local, la preocupación institucional por el espacio y los recursos litorales constituye verdadera excepción. Al contrario, desde esta escala, y por razones vinculadas a la financiación estructural de las haciendas locales, se favorece la concentración urbanística en la orla litoral. Otra institución de carácter local, como las Diputaciones Provinciales han emprendido nuevas líneas de trabajo cuyo interés se centra en los municipios costeros. En tal sentido la de Cádiz constituye un buen ejemplo.

Finalmente, la preocupación institucional por la gestión de las áreas litorales encuentra en la Universidad otro centro de interés. Fruto de esa inquietud por el futuro de nuestros recursos marinos y costeros es la creación de los estudios de Ciencias del Mar, el Instituto de Investigaciones Marinas, el Instituto de Ciencia y Tecnología Marina, o la consolidación de Grupos de Investigación del Plan Andaluz de Investigación (PAI), específicamente dedicados a la “Planificación y gestión de áreas litorales” ([www.uca.es/grup-invest/coast](http://www.uca.es/grup-invest/coast)).

Algunas conclusiones iniciales acerca de la sensibilidad institucional por la gestión de las áreas litorales y sus recursos serían las siguientes:

- a) Carácter generalizado del interés y preocupación por dicho espacio y recursos.
- b) Diversidad de las iniciativas y eficacia muy desigual de las acciones emprendidas.
- c) Discordancia entre los ritmos de penetración de los cambios de mejora institucional y el avance de las actividades humanas: mientras el primero es desesperadamente lento, el segundo alcanza en ciertos tramos litorales velocidades de vértigo.

## **1.2.- Aspectos formales: hipótesis de trabajo, objetivos, método y fuentes de información**

La principal hipótesis de trabajo de la que se parte interpreta la actual gestión de las áreas litorales como disfuncional y muy poco integrada. Es probable que tal hipótesis pueda demostrarse sólo a través de los resultados fácilmente observables en el modelo

vigente: deterioro de los recursos litorales, aparición de graves problemas y conflictos, pérdida de diversidad paisajística y biológica, etc.

No obstante, lo verdaderamente interesante de este ejercicio es ahondar en las razones que provocan tales disfunciones. El fin último de cualquier iniciativa de gestión integrada debe ser el incremento de la eficacia de la función pública en el ámbito litoral. Para ello resulta necesario rebajar la enorme tensión que los usos y actividades humanas ejercen sobre el litoral; usos y actividades que impiden que desarrollo socioeconómico y conservación de recursos se relacionen de forma armónica. La última parte del razonamiento que conforma la hipótesis de trabajo principal es la siguiente: un Programa de Planificación y Gestión Integrada de Áreas Litorales puede contribuir de forma decisiva a revertir la situación descrita. Por esa misma razón se esbozan las bases o pautas de actuación que deberían acompañar a un Proyecto Piloto. Éste, a modo de instrumento de prueba, permitiría contrastar la bondad o equívoco de la propuesta.

En consecuencia, el presente trabajo pretende:

- a) Concienciar, a través del correspondiente diagnóstico, acerca de la situación en la que se encuentra la gestión de las áreas litorales, incidiendo especialmente en el DPMT de la provincia de Cádiz como ámbito geográfico.
- b) Generar ideas que favorezcan el debate acerca del mejor modelo posible de PGIAL. En consecuencia, este documento es sobre todo un instrumento para el debate que, inevitablemente, se producirá ante la necesidad de encontrar pronto un equilibrio entre desarrollo y conservación en las áreas litorales.
- c) La aproximación al diseño de un modelo más integrado de PGAL, con especial énfasis en el DPMT. Por tanto, nuestro objetivo principal no es tanto detallar una serie de actuaciones encaminadas a la mejora del modelo de gestión, como sugerir pautas que estén en sintonía con las tendencias internacionales y europeas en la PGIAL.

Sobre el itinerario metodológico seguido cabría señalar los hitos que a continuación se describen :

- a) Se define, en primer lugar, un modelo para el análisis de la estructura de la planificación y gestión. Dicha estructura contempla aspectos de gran trascendencia en la PGIAL: política, normativa, competencias, administración,

coordinación y relaciones interinstitucionales, instrumentos, actuaciones, administradores, recursos, información, participación.

- b) El modelo analítico se ha ensayado en la provincia de Cádiz con la intención de que dicha referencia geográfica aporte guía y orientación sobre las deficiencias estructurales de la planificación y gestión de las áreas litorales andaluzas y españolas.
- c) Los elementos estructurales se han analizado en dos niveles diferentes con objeto de esbozar un diagnóstico sobre el estado en que se encuentra la gestión de las áreas litorales.

-**El primer nivel** estudia dicha gestión de un modo genérico; donde todas las instituciones, independientemente de la escala administrativa a que pertenezcan se ven implicadas en un proceso general de gestión litoral. Se ha sistematizado la búsqueda de información en los tres niveles territoriales de administración: Estatal, Autonómico y Local.

-**El segundo nivel** es más específico y observa, con más detenimiento, el papel de la única administración costera (la del Estado) dentro del proceso de gestión.

- d) La última etapa del itinerario metodológico pretende definir una serie de propuestas generales que surgen como resultado de las carencias u oportunidades observadas en el diagnóstico precedente.

Sobre las fuentes de información utilizadas cabe advertir que han sido de diferente naturaleza (Anexo I). Las bibliográficas han servido para perfilar el modelo de PGIAL que se propone desde organismos internacionales (Cuadro 1); también se corresponden, como era de esperar, con publicaciones y documentos de autores e instituciones nacionales (Anexo II). Otras fuentes estadísticas y documentales han aportado una información insustituible debido a que la normativa que aparece en el Boletín Oficial del Estado, el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, o los informes y expedientes administrativos de la Demarcación de Costas constituyen la base de la realidad estudiada (Anexo III).

De esta forma se han consultado las diferentes leyes que afectan a la gestión del espacio y los recursos costeros, y sus correspondientes reglamentos. Especial interés tiene la documentación generada a partir de los instrumentos que prevé la Ley 22/88 de Costas: expedientes sancionadores, deslindes, concesiones, etc. En tal sentido cabe afirmar que se ha consultado toda la información disponible sobre la gestión del DPMT e inversiones

de la provincia de Cádiz que está registrada en la DGC de Madrid y en la DC de Andalucía-Atlántico.

También la lectura de la prensa provincial de los últimos meses ha sido de gran utilidad ya que ha orientado sobre los grandes problemas y conflictos que se producen en litoral debido a una deficiente gestión de sus recursos.

Finalmente, se diseñó un modelo específico de entrevista (Anexo IV) que fue utilizada en las 36 reuniones mantenidas con técnicos y funcionarios vinculados a la gestión costera. Dichas entrevistas tenían la intención de conocer la opinión de técnicos y funcionarios de la Administración General del Estado y de la Comunidad Autónoma Andaluza acerca de los aspectos más relevantes del modelo de gestión costera vigente (Anexo V).

Las realizadas a los técnicos locales se llevaron a cabo gracias a un muestreo realizado en cuatro municipios: Sanlúcar de Barrameda, Cádiz, Conil de la Frontera y Tarifa. El criterio utilizado para la selección de estos municipios han sido los siguientes: a) la suficiente representatividad desde el punto de vista territorial (uno de cada comarca costera), b) los ecosistemas presentes (marismas, playas...), c) la población (grandes, medianos y pequeños núcleos), y d) la tipología de los proyectos realizados por la Dirección General de Costas (restauración de humedales, recuperación de playas, paseos marítimos, etc.).

## **2.- Algunas características del litoral de la provincia de Cádiz**

La longitud de la costa de la provincia de Cádiz varía dependiendo del criterio de medición considerado: entre los 200 kilómetros si se mide en tramos más o menos rectilíneos, y los cuatro o cinco centenares de kilómetros, aproximadamente, que pueden alcanzar los deslindes. Resulta cuando menos curioso el hecho de que no abunden las fuentes en las que se especifiquen tales dimensiones y los criterios utilizados. Ello se puede deber, entre otras razones, a que no existe una única forma de medición<sup>1</sup>.

Tampoco es frecuente que aparezcan las dimensiones superficiales de los diferentes ámbitos geográficos del litoral<sup>2</sup>. La explicación es también sencilla: no existe un acuerdo, ni implícito ni explícito, sobre los límites terrestres y marinos de nuestras áreas litorales. No puede olvidarse que los países con iniciativas para la PGIAL cuentan con criterios (suelen ser administrativos o métricos) que permiten una aproximación a los límites y, por tanto, a las dimensiones del litoral.

En todo caso sería posible conocer, con bastante aproximación, las dimensiones del DPMT ya que la Ley de Costas ofrece criterios para un ejercicio de este tipo. Pero siempre estaríamos ante una parte del litoral; pues es bien sabido que la Ley 22/88 de Costas, apenas tiene capacidad de penetración en dirección continental. Lo anterior implica, por ejemplo, que no se tienen en cuenta recursos tan importantes como los pinares costeros, la llanura litoral, o actividades de tanta trascendencia para los estuarios como la agricultura intensiva.

Se podría considerar como litoral continental, a efectos de un hipotético Programa de PGIAL, hasta donde algún elemento estructurante señale, como por ejemplo los principales ejes viarios periféricos; o se podría incluir toda la superficie de aquellos municipios de la provincia de Cádiz en los que hubiera ecosistemas propios del litoral (estuarios, marismas, etc.).

En cualquier caso, se observa un litoral que todavía conserva importantes valores naturales dentro del DPMT: varios miles de hectáreas de marismas bien conservadas, que conforman uno de los hábitats críticos más sobresalientes del Sur de España,

---

<sup>1</sup> La utilización de cartografía a diferentes escalas para medir la costa española produjo hace algunos años resultados bien dispares.

<sup>2</sup> Adviértase que los términos "costa" y "litoral" no se toman como sinónimos. El segundo es de dimensiones más amplias y alberga a la "costa" que se define a partir del contacto e interacción entre medios geográficos de distinta naturaleza.

marismas transformadas en salinas, más de 100 kilómetros de playas, campos dunares, la margen izquierda de uno de los estuarios más importantes de España, estuarios y desembocaduras de pequeñas dimensiones pero con trascendentales funciones ecológicas, acumulaciones submarinas de arena (placer), plataformas de abrasión, corrales de pesca, praderas de fanerógamas, escenarios de una belleza paisajística poco común, etc.

Pero otra parte fundamental de nuestro patrimonio natural queda fuera del DPMT y de sus zonas de servidumbre: pinares costeros, llanuras litorales, especies vegetales amenazadas de extinción como los enebros marítimos, sierras litorales en el Sur de la provincia, acuíferos litorales, etc.

Las relaciones funcionales que se establecen entre los recursos de una y otra parte del litoral quedan fuera de toda duda. Resulta evidente, entonces, el carácter artificial que presentan los límites administrativos del litoral perteneciente al DPMT y el que no lo es. Esta una de las razones de mayor trascendencia para procurar la gestión integrada.

Cuatro aspectos fundamentales caracterizan al litoral gaditano desde el punto de vista social y económico:

- a) La concentración de la población y de las actividades económicas, en contraposición al interior del territorio provincial; especialmente alrededor de las bahías de Cádiz y Algeciras. La dinámica evolutiva de los anteriores aspectos tiende a acrecentar el desequilibrio descrito.
- b) Carácter multifuncional del espacio litoral ya que en este ámbito convergen numerosos espacios naturales protegidos, asentamientos humanos importantes, buena parte de las infraestructuras y equipamientos, espacios e instalaciones ligadas a la Defensa Nacional, a la acuicultura, a la agricultura, a la industria, a los servicios comerciales y turísticos, etc.
- c) El litoral y sus recursos asociados constituyen la base física de algunas de las actividades económicas más importantes de nuestra estructura productiva, tanto si se refieren a mano de obra como a valor añadido: pesca, construcción, ocio, turismo, etc.
- d) Existencia de un valioso patrimonio cultural: torres de almenara (repartidas por toda la línea costera), baluartes defensivos (Bahía de Cádiz, entrada del

Guadalquivir), construcciones o edificios históricos (faro de Chipiona, Torre de Guzmán, murallas de Tarifa, molinos de marea de Cádiz y San Fernando, puente de Ureña, arsenal y diques carena de La Carraca), yacimientos arqueológicos (Baelo Claudia), etc..

Pero la relación que se establece entre el patrimonio natural y cultural con las actividades humanas es disfuncional. Sobre todo en las últimas décadas, la pérdida o degradación de dicho patrimonio es una cuestión más que preocupante en la provincia de Cádiz. Así, han sido desecadas varios miles de hectáreas de marismas en las orillas del Guadalquivir, del Barbate y del Guadalete; una de las principales lagunas litorales de España (La Janda) fue también desecada; han desaparecido literalmente estuarios enteros (Guadalete); los campos dunares han servido para la construcción de pantallas de hormigón en casi todas las ciudades costeras de la provincia; se han derruido varios molinos de marea por falta de cuidados...

En trabajos anteriores (Barragán, 2002<sup>3</sup>), hemos establecido un esquema de análisis para los problemas litorales en el marco de la PGIAL. Dicho modelo analítico parte de una secuenciación entre el origen de los problemas, sus causas y sus manifestaciones. En la secuencia descrita el ciudadano o el usuario de los recursos litorales percibe el final del proceso, es decir, las consecuencias, los impactos.

Pero el origen de muchos problemas reside en un deficiente sistema social y organizativo. Esta situación (que puede ser debido a la pobreza de un grupo social, pero también a la ausencia de un adecuado modelo de gestión pública), desemboca en el desarrollo de una serie de actividades humanas que se manifiestan de forma agresiva y pernicioso para los recursos.

Algunas de las causas de ciertos problemas detectados en el litoral de la provincia de Cádiz se exponen a continuación. No hace falta aclarar que la relación que se ofrece podría ser idéntica, o muy parecida, a la de cualquier otro ámbito litoral.

- a) Excesiva urbanización del espacio litoral. Con algunas excepciones en el sur de la provincia, en general puede afirmarse que la franja más cercana a la línea de costa ya ha sido urbanizada (legal o ilegalmente). Especial protagonismo han adquirido las segundas residencias. Ello produce

---

<sup>3</sup> Barragán Muñoz, J.M., (2002), "Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas", Barcelona, (en prensa).

efectos muy negativos para iniciativas inmobiliarias de tipo productivo y más ordenadas (desarrollos hoteleros, por ejemplo).

- b) Regresión de ciertas actividades tradicionales compatibles con la conservación del medio y sus recursos (agricultura y ganadería, pesca artesanal) y aparición de otras en rápida expansión (agricultura intensiva, acuicultura, turismo...).
- c) Utilización de ciertos productos nocivos para los organismos vivos o sus hábitat procedentes de la agricultura, ganadería, acuicultura...
- d) Construcción de determinadas infraestructuras y equipamientos para satisfacer ciertas necesidades humanas (los embalses de agua, por ejemplo, retienen gran parte de los materiales sedimentarios que antes alimentaban las costas de forma natural, los puertos suelen constituir barreras artificiales a la dinámica litoral...)
- e) Vertidos de residuos sólidos y líquidos, urbanos o industriales, sin depurar.
- f) Inadecuado diseño de obras de infraestructura o emplazamiento de construcciones inmobiliarias (ocupación de los campos dunares por edificios o urbanizaciones).

Algunos de los problemas se manifiestan en forma de:

- a. Degradación o crisis en la calidad y cantidad de ciertos recursos naturales, que además suelen ser públicos. La ausencia de sistemas de depuración de aguas residuales, la sobreexplotación, la no discriminación en su aprovechamiento o la utilización de técnicas inadecuadas, hacen mermar, e incluso desaparecer, buena parte de estos recursos: polución de las aguas de los caños interiores de la Bahía de Cádiz, salinización de acuíferos de la Costa Noroeste, hundimiento de algunas pesquerías en la Bahía, el Estrecho de Gibraltar y el Golfo de Cádiz, etc.
- b. Pérdida de la biodiversidad de la orla costera (acantilados y cárcavas de Conil, Chiclana, Barbate, donde declina una especie amenazada de extinción como el enebro marítimo) y disminución de la superficie de hábitat críticos y fragmentación de ecosistemas. En estos últimos casos pueden citarse las áreas intermareales (marismas de Trebujena y Sanlúcar, de El Puerto de Santa María, Puerto Real, San Fernando, Chiclana, Barbate) y los humedales

costeros (lagunas de Barbete, Tarifa y Vejer), así como las praderas de fanerógamas<sup>4</sup> (Bahía de Cádiz), etc.

- c. Deterioro del DPMT debido a la incidencia de obras públicas de diversa naturaleza (carreteras, puertos, paseos marítimos), a la existencia de conflictos inconclusos (salinas que se deshidratan debido a un estado de literal abandono), a la simple agresión de agentes privados que vierten residuos o invaden con edificaciones, etc.)...
- d. Deterioro o expolio (principalmente el subacuático) del patrimonio histórico (Costas de Tarifa, Bahía de Cádiz).
- e. Erosión provocada por la alteración de los procesos y equilibrios físicos y naturales (playas de Sanlúcar, Chipiona, Cádiz, El Puerto de Santa María, Chiclana, etc.).
- f. Aumento de los niveles de riesgo para la salud humana (que acumulan moluscos y crustáceos que son recolectados en caños mareales del interior la Bahía de Cádiz, agentes patógenos del agua que aparecen en ciertas playas).
- g. Reducción alarmante de la diversidad de los paisajes naturales. Estos se hacen homogéneos debido a la transformación de origen antrópico (Costa Noroeste y de la Bahía de Cádiz y de Algeciras).

De todas formas es preciso recordar que, en casi todos los casos, el origen de los problemas del litoral se localiza en un sistema disfuncional de gestión del espacio y de los recursos costeros. Precisamente el mismo al que debe enfrentarse un supuesto Programa de Planificación y Gestión Integrada.

---

<sup>4</sup> En este caso la información disponible es muy escasa. No obstante, el desarrollo de ciertas actividades humanas (pesca de arrastre por debajo de la isóbata de los 50 metros, pesca deportiva, aumento de la turbidez provocada por vertidos, etc.), inciden muy negativamente en su conservación.

### 3.- Perspectiva general de la planificación y gestión del litoral de la provincia de Cádiz

Tal y como se afirmaba en el apartado metodológico, se exponen algunas ideas acerca de la gestión pública en las áreas litorales, independientemente de su escala territorial. Para ello se han observado las posibilidades que ofrecen los diferentes Ministerios<sup>5</sup> de la Administración del Estado (Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, Fomento, Defensa, Interior, Ciencia y Tecnología, Administraciones Públicas...), y las Consejerías de la Junta de Andalucía (Medio Ambiente, Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Pesca, Turismo y Deportes, Cultura, Salud, Gobernación...).

El primer aspecto analizado ha sido el de la **política institucional** hacia el litoral y sus recursos. En tal sentido cabe afirmar que no hemos encontrado un documento en el que de forma explícita, se fije un compromiso político bien definido y detallado que pretenda contribuir a una gestión más integrada de los espacios y recursos litorales. A lo sumo se proponen actuaciones para la mejora ambiental. Además, cada institución o representante institucional interpreta el litoral desde su óptica sectorial; sólo, y exclusivamente, desde las competencias que le son propias.

En consecuencia, la lectura institucional que del litoral se hace es casi siempre bastante fraccionada y restringida; muy alejada por tanto de sus características y funcionamiento natural.

En términos generales también puede afirmarse que la prensa escrita de ámbito provincial ha reflejado, sobre todo en los últimos años, una mayor sensibilidad que mostrada por la clase política autonómica por los asuntos del litoral. Desgraciadamente, tal reflejo viene provocado por la pérdida de valiosos recursos naturales y culturales del litoral cuya causa radica en prácticas urbanísticas legales e ilegales (en Tarifa, en El Palmar en Vejer...), vertidos contaminantes (estuario del Barbate, del Guadalquivir), desmoronamiento de molinos de marea (salina de Río Arillo en Cádiz), etc.

En el ámbito local la política de desarrollo de la mayor parte de municipios litorales ha consistido en el diseño de un modelo urbanístico basado en la colmatación de todo el frente costero. Exceptuando a Conil, que en los últimos años quiebra el modelo descrito,

---

<sup>5</sup> Aquí se excluye a la Dirección General de Costas que será objeto de especial análisis en el siguiente apartado.

casi todos los Ayuntamientos gaditanos han sido bastante permisivos con las actividades inmobiliarias.

No hay un compromiso político explícito, formal y detallado, en ninguna de las escalas administrativas españolas, del tenor del realizado en otros países.

La **normativa** que afecta a las áreas litorales es abundante. A pesar de ello no existe una ley de gestión costera como en ciertos países anglosajones (USA, diferentes estados de Australia...). La Ley 22/1988 de Costas considera poco más que la gestión de una parte del litoral: el DPMT. A lo sumo cabe añadir algunas estrechas franjas paralelas al límite de ese demanio público, denominadas Zonas de Servidumbre.

En la actualidad, además de la señalada, las leyes estatales que más afectan al litoral o a sus recursos son: Ley 29/1985 de Aguas, Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado, R.D.L. de Evaluación de Impacto Ambiental (1302/1986 y 9/2000), etc. En el ámbito autonómico andaluz cabe citar la Ley 8/1988 de Puertos Deportivos, Ley 2/1989 de Inventario de Espacios Naturales Protegidos, Decreto 118/1990 sobre Directrices Regionales del Litoral, Ley 1/1991 de Patrimonio Histórico, Ley 7/1991 de Protección Ambiental, Decreto 334/1994 de Autorizaciones en Servidumbre de Protección y Vertidos al DPMT, Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio, Decreto 14/1996 de Calidad de Aguas Litorales, Ley 12/1999 de Turismo, etc.

Dicha normativa crea unas funciones y asigna una serie de **competencias** a determinadas instituciones públicas. La provincia de Cádiz, igual que las del resto del territorio andaluz, tiene el reparto que se esboza en el Cuadro 2. Es necesario advertir que todavía se producen grandes conflictos competenciales entre las dos Administraciones más presentes en las áreas litorales.

El dragado del Caño de Sancti Petri, por ejemplo, en pleno Parque Natural de la Bahía de Cádiz, enfrentó las opiniones de la DGC y la Junta de Andalucía sobre qué organismo tenía la competencia. Este caso constituye una muestra de cómo todavía no están bien definidas, interpretadas o asumidas ciertas responsabilidades públicas.

**Cuadro 2. Reparto de las principales responsabilidades de gestión pública que afectan al espacio y recursos litorales**

Administración General del Estado	Comunidades Autónomas (Andalucía)	Administración Local
Dominio Público (Marítimo Terrestre, Portuario, Hidráulico); Puertos comerciales; Obras públicas de interés general (ingeniería costera); Legislación básica sobre urbanismo, protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; Parques Nacionales; Defensa contra la contaminación marina; Dragados; Iluminación de costas y señales marítimas; Salvamento Marítimo; Control de Buques; Defensa Nacional; Gestión de recursos hidráulicos (cuando las aguas transcurran por más de una CA); Pesca, acuicultura y vertidos (excepto en aguas interiores), Defensa del Patrimonio Cultural, Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica...	Zona de Servidumbre del DPMT; Puertos deportivos y pesqueros; Obras públicas de interés de la CA; Regulación de los instrumentos y procedimientos para la OT; Regulación de la atribución a los órganos administrativos en materia de OT y Urbanismo. Ordenación de las áreas litorales Gestión en materia de medio ambiente; Aprobar el inventario de ENP y ordenar la gestión de los recursos naturales; Sanidad e Higiene; Pesca fluvial, pesca marítima, marisqueo y acuicultura en aguas interiores, ; Montes y aprovechamientos forestales; Agricultura, ganadería y vías pecuarias; Recursos e infraestructuras hidráulicas (cuando transcurran por una sola CA); Ordenación del turismo y su promoción, protección de los recursos turísticos; Cofradías de Pescadores; Control de vertidos hasta aguas interiores; Defensa del patrimonio histórico de interés para la CA Fomento de la cultura e investigación científica...	Urbanísticas, sanidad, seguridad y limpieza de playas, depuración de aguas residuales...

Fuente: elaboración propia

De la lectura del repertorio legal e interpretación del Cuadro 2 se desprende lo siguiente:

- 1) Las competencias que afectan al litoral o a sus recursos están muy repartidas. La visión fraccionada de la gestión litoral se impone a la unidad de su funcionamiento.
- 2) No hay ningún organismo ni institución responsable de la coordinación de las iniciativas que se desarrollen en el litoral.
- 3) Existen ciertos vacíos normativos así como algunos instrumentos legales que ya están obsoletos principalmente vinculados a las funciones de acuicultura, marisqueo y pesca en aguas interiores, etc.
- 4) Determinadas leyes sectoriales, muy importantes para el litoral y sus recursos, no reconocen el carácter específico del propio litoral (p.e. la Ley de turismo de la Comunidad Autónoma de Andalucía).

Además de estos problemas en la bibliografía se han detectado otros que se refieren a la ignorancia de los instrumentos de gestión por parte de la propia Administración. Es el caso de Directrices Regionales del Litoral de Andalucía y la Consejería de Obras Públicas y Transportes (Defensor del Pueblo Andaluz, 1995). En las entrevistas con los técnicos de la Administración Local se observó que los Ayuntamientos se interesaban por los

resultados de su gestión con relación a sus responsabilidades en las playas (de cara a la oferta turística), muy por encima de la principal competencia que ostentan en el organigrama público (control del planeamiento urbanístico).

La administración e **instituciones** responsables de la gestión del litoral son también muy numerosas, como corresponde a una estructura normativa y competencial tan compleja como la nuestra. Específicamente creada para la gestión costera, en la Administración del Estado, existe la Demarcación de Costas. Éste es el órgano periférico de la Dirección General de Costas, adscrita al Ministerio de Medio Ambiente desde 1996.

Otras instituciones importantes que dependen del Estado y que cumplen un papel relevante en la gestión de las áreas litorales son las Delegaciones Provinciales o Servicios Periféricos de los Ministerios de: Agricultura y Pesca, Defensa, Fomento (Autoridades Portuarias y Capitanías Marítimas de la Bahía de Cádiz y Algeciras, Demarcación de Carreteras...), Interior (SEPRONA, Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil), Confederaciones Hidrográficas<sup>6</sup>, Ciencia y Tecnología (Instituto Español de Oceanografía). Por su implantación y efectos en la organización del litoral de la provincia destacan las dos Autoridades Portuarias y las numerosas instalaciones militares navales o de artillería de costa.

En la Administración Regional no existe ninguna institución específica para gestionar los asuntos que afectan al litoral. Sin embargo, aparece una red muy completa de Delegaciones Provinciales con competencias de gran interés: de Gobernación, de Medio Ambiente, de Agricultura y Pesca, de Cultura, de Turismo y Deportes, de Salud, de Obras Públicas y Transportes... Por descontado que en la escala local no se ha encontrado ninguna institución especializada. No obstante, varios municipios tienen Concejalía de Playas. Lo que sucede es que el grado de improvisación es elevado debido a que no suele haber estructura permanente ni organizada.

La Diputación Provincial y las Mancomunidades, aunque con un elenco competencial muy limitado, contribuyen a la solución de los problemas municipales (especialmente en los menores de 20.000 habitantes). La fórmula más utilizada es el asesoramiento y la cooperación financiera. De esta manera la gestión de los residuos sólidos, el abastecimiento de agua, la depuración de vertidos líquidos y otros servicios urbanos elementales han sido mejorados de forma sustancial. También han puesto en marcha

---

<sup>6</sup> En la provincia de Cádiz intervienen las CH del Guadalquivir y del Sur.

iniciativas de carácter voluntario como la Agenda 21 Litoral de la Janda y la Agenda 21 de la Costa Noroeste.

Pero uno de los aspectos más interesantes de un modelo de gestión como el estudiado radica en la **coordinación y colaboración** entre los distintos sectores de una misma escala administrativa, al tiempo que entre las diferentes escalas territoriales de la Administración Pública. Y esta es una de las mayores deficiencias del actual sistema de gestión.

No hemos encontrado ninguna iniciativa, general o específica, para mejorar la coordinación intersectorial de las actuaciones públicas en el litoral de la provincia de Cádiz. Mucho menos para coordinar las actuaciones de dos o más escalas territoriales distintas. Razones no faltan para explicar, que no justificar, tales disfunciones: limitada autonomía para la toma de decisiones en las correspondientes Delegaciones Provinciales, ausencia de cultura cooperativa en el aparato público, falta de visión global de ciertos problemas, etc.

En el Cuadro 3 se exponen los diferentes mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional, formales e informales. En este último tipo se incluye el “trato personal” y las “iniciativas voluntarias”.

En algunas entrevistas se destacaba como especialmente efectiva la relación directa y personal entre los técnicos cuando aparecía algún problema o iniciativa que afectaba a más de una institución pública.

Otros instrumentos y mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional de tipo reglamentario sobre los que cabe algún comentario son:

**a) Las ventanillas únicas** (para Cultivos marinos, vertidos al DPMT y Servidumbre de Protección). Sobre este particular la opinión más generalizada es que los administrados tienen poca información al respecto y, por lo tanto, son poco conocidas y utilizadas.

**b) Convenios.** Es muy un instrumento muy socorrido pero debería utilizarse más a menudo. En ocasiones presenta un relativo grado de cumplimiento.

**Cuadro 3. Mecanismos de coordinación y cooperación interinstitucional**

Mecanismos	Escala Nacional	Escala Regional	Escala Local
<b>Órganos colegiados</b>	Consejo Administración Autoridad Portuaria; <i>Comisión Asistencia Subdelegado de Gobierno</i>	Comisión Provincial de OT y Urbanismo; Comisión Provincial de Patrimonio Histórico; Comisión Interdepartamental Provincial de Medio Ambiente; Consejo Provincial de Medio Ambiente; Juntas Rectoras PN; Comisión Provincial de Coordinación	Comisiones de Medio Ambiente (Cádiz)
<b>Ventanillas únicas</b>	---	CAP-DC (cultivos marinos) CMA-DC (vertidos en DPMT y ZSP) CMA-Ayuntamiento (PN Bahía Cádiz)	---
<b>Convenios</b>	MMA-MD SEPRONA-JA	CMA-Ayuntamiento CMA-Diputación	Ayuntamiento/Ayuntamiento
<b>Relación Administrativa</b>	Informes preceptivos	Informes preceptivos, Comisiones Técnicas	Informes preceptivos
<b>Trato personal</b>	Emergencias Problemas coyunturales	Iniciativas puntuales Emergencias Problemas coyunturales	Emergencias Problemas coyunturales
<b>Iniciativas voluntarias</b>	---	---	FOROSUR, AECIPE

Fuente: elaboración propia a partir de entrevistas y normativa

Leyenda: MMA (Ministerio de Medio Ambiente), MD (Ministerio de Defensa), CAP (Consejería de Agricultura y Pesca), DC (Demarcación de Costas), JA (Junta de Andalucía), CMA (Consejería de Medio Ambiente), PN (Parque Natural), OT (Ordenación del Territorio), DPMT (Dominio público marítimo-terrestre), ZSP (Zona de servidumbre de protección).

En algunas instituciones sobre las que recae la responsabilidad de coordinación general se han creado órganos colegiados a tal efecto. Desgraciadamente el litoral no se beneficia de esta función. Es el caso de la Subdelegación del Gobierno (RD 1330/1997), para la Administración del Estado, y la Delegación de Gobernación para la Administración de la Junta de Andalucía.

En el primero existe la denominada Comisión de Asistencia al Subdelegado del Gobierno y en la segunda la Comisión Provincial de Coordinación (Decreto 152/1996 de 10 de diciembre que crea y regula las Delegaciones del Gobierno de Andalucía). Las dos Comisiones basan su funcionamiento en mecanismos reactivos de gestión y no en principios proactivos. Es decir, se reacciona cuando un tema determinado ya se ha convertido en problema. La frecuencia de las convocatorias es irregular. También existe en la Administración Regional un órgano de interés para la gestión de las áreas litorales: la Comisión Interdepartamental Provincial de Medio Ambiente.

Un cierto detalle de los órganos colegiados de gestión adscritos a la Administración Regional con representación en Cádiz se exponen en el Anexo VI. La información disponible permite pensar que este entramado administrativo de la Junta de Andalucía podría considerarse como un criterio positivo a la hora de decidir qué escala territorial

debería asumir la iniciativa en la coordinación de los asuntos costeros en la provincia de Cádiz. En los Ayuntamientos se han establecido, a lo sumo, Comisiones de Medio Ambiente como instrumentos de coordinación de las actuaciones locales.

De las entrevistas se desprende una conclusión general: hay conciencia de la necesidad de coordinación y cooperación (Anexo VII). Resulta paradójico que sea la escala regional la más mencionada en tal sentido (Delegación Provincial de Medio Ambiente, de Obras Públicas y Transportes, de Turismo...). Cuando se preguntaba por las razones de esa falta de coordinación y cooperación las respuestas dadas, además de las ya señaladas con carácter general, se orientaban al desconocimiento de los objetivos generales de la gestión, a la falta de continuidad de los técnicos, a que no se ven los incentivos que deben animar a esa cooperación interinstitucional, etc.

La ausencia de cultura de cooperación institucional o de las condiciones que favorecen a dicha cultura se han puesto de manifiesto en las fechas de la redacción del presente estudio (primeros meses de 2002). Citamos un caso relativamente didáctico del cual hemos sido testigos: la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente propone la preparación de un Life-Naturaleza denominado "Conservación del litoral de la provincia de Cádiz". Para ello cuenta con buena parte (no todos) de los agentes sociales e institucionales implicados en la gestión costera: Demarcación de Costas, Diputación Provincial, Grupos Ecologistas, Universidad...

Con objeto de preparar dicho proyecto se reúnen los técnicos de las diferentes instituciones públicas y crean rápidamente una base de entendimiento que facilita la cooperación técnica. Todo funciona correctamente hasta que hay que avanzar en el plano institucional y apoyar de forma explícita la propuesta que habría que remitir a Bruselas. A partir de este momento surgen dificultades de entendimiento entre las instituciones, y el documento no tiene el respaldo de todas las instituciones públicas. Es posible que el diagnóstico de un observador independiente dictaminara falta de entendimiento o escaso diálogo entre los responsables políticos. Es posible que eso sea cierto.

Sin embargo, nuestra opinión al respecto es que, probablemente, todavía no se ha asumido la cultura de cooperación interinstitucional que exige un Estado descentralizado. Dicha cultura exige más diálogo, más foros de debate, más comunicación personal y menos epístolas de naturaleza burocrática, una relación más continua y fluida...

Por otra parte, fueron analizados los **instrumentos** de planificación y gestión que afectan al litoral o a sus recursos (Anexos VIII, IX, X). En el Cuadro 4 aparece una síntesis de los resultados obtenidos.

Las conclusiones generales de este aspecto se pueden resumir de la siguiente forma:

- a) Existe un número muy elevado de instrumentos de planificación y gestión; prácticamente todas las escalas y sectores disponen de alguno.
- b) Se caracterizan por su naturaleza sectorial. Ninguno interpreta el litoral como un recurso unitario y a partir de presupuestos de integración.
- c) En consecuencia, muy pocos de los técnicos o funcionarios entrevistados tenía conocimiento preciso del conjunto de instrumentos que afectaban al litoral.
- d) Lo anterior hace bastante difícil un planteamiento de tipo estratégico en la planificación y gestión.
- e) Hay iniciativas en las que se intenta evitar este desconocimiento en el diseño de los propios instrumentos pero con resultados muy desiguales en cuanto a la cooperación interinstitucional<sup>7</sup>.
- f) Existen más instrumentos operativos que estratégicos. A veces se da el caso de que los primeros se aprueban antes que los segundos. Esta es otra razón para que aparezcan problemas de interrelación.
- g) En la Administración Estatal la mayoría de los instrumentos son reglamentarios convencionales (licencias, autorizaciones,...). Ello puede estar indicando la escasa cultura que existe en relación a los instrumentos de tipo voluntario y una creatividad limitada en cuanto a la búsqueda de soluciones a los problemas.
- h) Aunque en la escala regional los instrumentos reglamentarios predominan, los voluntarios están algo más presentes. Ello podría ser indicativo de que es una administración más dinámica, cercana al ciudadano y que tiene nuevos criterios a la hora de enfrentarse a los problemas y conflictos.
- i) Se aprecian grandes dificultades en la aprobación de ciertos instrumentos de planificación (Plan Especial de Ordenación de los Espacios Portuarios de la Bahía de Cádiz), o en el desarrollo de los mismos (PORN de varios espacios naturales protegidos).

---

<sup>7</sup> En la elaboración del PORN de Frente Litoral de Tarifa y Algeciras por ejemplo se creó una Comisión de Coordinación entre las propias autoridades regionales. Los resultados obtenidos fueron muy pobres. La

**Cuadro 4. Instrumentos de planificación y gestión que afectan al litoral de Cádiz**

		PRECEPTIVOS	VOLUNTARIOS
INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS	Nacional	Plan nacional de salvamento marítimo y lucha contra la contaminación; Plan nacional de contingencia por contaminación marítima; Plan director de la red de parques nacionales; Plan nacional de residuos urbanos; Plan hidrológico nacional; Programa nacional de I+D; etc.	Plan estratégico de puertos del estado y A.P.; Libro blanco de la acuicultura; Estrategia española para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica; Plan estratégico español para la conservación y el uso racional de los humedales; Estrategia forestal española; Libro blanco de la educación ambiental; Estrategia nacional frente al cambio climático; Libro blanco del agua; Plan nacional de Infraestructuras; etc.i
	Regional	Plan plurianual de actuaciones de la EPPA; Programa anual de actuación, Inversión y financiación (EPPA); Bases y estrategias del plan de ordenación del territorio de Andalucía; Plan general de turismo de Andalucía; Plan general de bienes culturales; etc.	Plan andaluz de medio ambiente; Plan forestal andaluz; Plan andaluz de conservación de la biodiversidad; Directrices regionales del litoral andaluz; Plan de modernización del sector pesquero andaluz; Plan de playas; Plan de modernización de la agricultura; Manual de las buenas prácticas de la agricultura; etc.
	Local	---	Planes estratégicos; Plan de gestión de aprovechamiento de escombros de la provincia de Cádiz; Plan de ordenación de recursos eólicos de la comarca de la Janda; Agenda 21 litoral de la Janda; Plan director provincial de gestión derResiduos sólidos urbanos de la provincia de Cádiz; etc.
INSTRUMENTOS OPERATIVOS	Nacional	Concesiones, autorizaciones y sanciones DPP; Plan de utilización de espacios portuarios; Plan especial de ordenación de espacios portuarios; Plan de obras; registro de buques; Sanciones contaminación marina; licencias, sanciones pesca marítima; censo buques; diario de pesca; declaración desembarco; vedas; reservas marinas; planes de pesca; parques nacionales; parques naturales; reservas naturales; monumentos naturales; etc.; PORN,; PRUG; LIC; ZEPA; Red natura 2000; Catálogo nacional de especies amenazadas; EIA; Planes de cuenca (Guadalquivir); deslindes, concesiones, autorizaciones, sanciones, etc. del DPH; registro de aguas; etc.	Cláusulas medioambientales en concesiones del DPP; Planes de excelencia y dinamización turística; etc.
	Regional	Concesiones, autorizaciones, sanciones DPP; autorizaciones vertido y sanciones en DPMT; policía aguas litorales y baño; clausura zonas de baño y prohibición; autorizaciones y sanciones en ZSP; licencia pesca recreativa; autorización acuicultura; licencia marisqueo; sanciones pesca; PORN; PRUG; Planes desarrollo sostenible; Paraje natura, reserva natural concertada, parque periurbano; Planes subregionales de O.T.; Municipio turístico; Zona preferente de actuación turística, etc.; Catálogo gral. PHA; BIC; Autorizaciones y zona de servidumbre arqueológica; EIA; Informe ambiental	Planes de Calidad Ambiental (Guadalete, Campo Gibraltar); Proyecto Tarifa ; Carta de Riesgos del Patrimonio Histórico; Modelo Andaluz de Predicción Arqueológica; Arqueos Mapa SIPHA
	Local	PGOU; NNSS; Proyecto delimitación suelo urbano; Planes especiales y parciales; Estudios de detalle; licencia urbanística y sanciones; Plan de explotación de playas; Calificación ambiental	Ampliación ZSP a 200 m.; ISO 14001 playa la Victoria

Fuente: elaboración propia

- j) En la escala local existen instrumentos reglamentarios de eficacia desigual (planeamiento urbanístico, plan de explotación de playas). Aunque no sin dificultades, comienzan a difundirse otros de tipo voluntario: para la aplicación de la norma ISO 14.001 a la gestión de la playas, para la Ordenación de los recursos eólicos, Agendas Locales 21...

cooperación entre la Consejería de Medio Ambiente y la de Obras Públicas, por ejemplo, brilló por su ausencia en los momentos clave del proceso de planificación.

- k) En general, se ha observado un reducido seguimiento a la eficacia de los instrumentos. La utilización de indicadores de gestión es todavía anecdótica.

De forma especial se analizaron las autorizaciones en la Zona de Servidumbre de Protección. Los datos disponibles en la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente desde 1994 se agruparon en distintas categorías en función del uso previsto (Anexo III). La información se ha tratado y organizado en los cuadros y gráficos del Anexo XI. No hemos encontrado criterios específicos para la gestión de la ZSP. Un primer comentario de los resultados hace referencia al hecho de que de las 115 autorizaciones otorgadas 46 se concedieron para realizar obras de reparación, ampliación o rehabilitación y 29 para equipamiento público e infraestructuras (Cuadro 5). Resulta interesante conocer que 96 promotores fueron públicos y 19 particulares. Los municipios con más de 15 autorizaciones fueron Rota, Tarifa (25 cada uno) y Barbate (19). También se detectaron problemas con la organización y control de la propia información. En el Anexo XI se pueden consultar más detalles sobre los resultados obtenidos.

**Cuadro 5. Resolución de las autorizaciones en ZSP por uso**

Uso	Otorgadas	Denegadas
Obras de reparación, ampliación, rehabilitación	46	8
Equipamiento público e infraestructuras	29	2
Servicios vinculados al turismo/ocio	16	1
Otros	12	1
Conducción, tratamiento y vertido de aguas	6	1
Residencial	3	6
Industria y equipamiento asociado	3	2
<i>Total</i>	<i>115</i>	<i>21</i>

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Consejería de Medio Ambiente

Otro aspecto importante para la PGIAL es la formación de los **administradores**. En las entrevistas se observó una diversidad y cualificación aceptable de los técnicos desde el punto de vista sectorial. No ocurría lo mismo cuando se preguntaba por conocimientos, habilidades o destrezas intelectuales relacionadas con la PGIAL.

La perspectiva que predomina en la planificación y gestión es operativa. El carácter estratégico suele estar ausente por falta de visión global.

En los programas de formación vigentes sigue predominando la formación de carácter ambiental. En la escala Estatal y Local la falta de personal era más evidente que en la Regional.

Sobre la **financiación** se observa que las inversiones dedicadas a la conservación y protección del litoral y sus recursos, están muy por debajo de las dirigidas al fomento y desarrollo de las actividades económicas. El Estado, por ejemplo, ha dedicado, sólo en la década de los noventa, alrededor de 55.000 millones de pesetas a infraestructuras portuarias en las dos bahías gaditanas. Ninguna otra institución ha dedicado cantidad comparable a la protección del litoral y sus recursos, si exceptuamos a las responsables de la depuración de aguas residuales.

La **información** disponible es otro aspecto de gran interés en los procesos de PGIAL. Dos son los tipos de información necesaria. Por un lado, aquella que trata del conocimiento del litoral y sus recursos. Por otro, la información que trata del mismo proceso de gestión. Sobre el primero, la información disponible es, en general, aceptable aunque existen importantes vacíos sobre recursos del medio marino. Destaca en sentido positivo la información proporcionada por los organismos cartográficos nacionales y regionales, así como algunas bases de datos dependientes de la Consejería de Medio Ambiente. En el medio terrestre las carencias de información más importantes se ligan a la disciplina urbanística. Respecto a la información del proceso de gestión esta es, en general, insuficiente y tiene una escasa difusión entre los organismos públicos.

Sólo los resultados de la gestión de los entes portuarios estatales tienen un nivel aceptable de concreción y difusión.

Finalmente, es necesario recordar que existen diferentes mecanismos que permiten la **participación pública e institucional** en los procesos que afectan a la gestión del litoral y sus recursos. El más usual es el reglamentado de "exposición pública". En general puede decirse que existe una mayor participación pública en los procesos de planificación y gestión vinculados a la Administración Regional.

#### **4.- Perspectiva general de la planificación y gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) en la provincia de Cádiz**

La parte que ahora comienza se ocupa también de analizar los diferentes aspectos que interesan a la PGIAL. Dicho análisis se centra en lo que concierne a la Dirección General de Costas y a la Demarcación de Costas Andalucía-Atlántico. Se procederá de un modo muy sintético, igual que se hizo con la parte anterior. Antes de redactar los apartados que se suceden a continuación conviene reiterar varias cosas.

La primera, es que DPMT no es sinónimo de área litoral. Ello a pesar de que, como se afirmó en páginas precedentes, constituye su “columna vertebral” y la parte más sensible y compleja. En segundo lugar, aunque las competencias que afectan, directa o indirectamente, a la gestión del DPMT están repartidas entre las tres escalas básicas de la Administración Pública, no cabe duda que las principales responsabilidades recaen sobre el Estado, en concreto sobre la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente.

En consecuencia, y por último, hay que reconocer que, a efectos de un hipotético “Proyecto Piloto para la Gestión Integrada del Litoral de la provincia de Cádiz”, resulta imprescindible contar, en primer lugar, con la aprobación del órgano rector de la Administración General del Estado. Tales consideraciones se hacen para recordar que las Demarcaciones de Costas son órganos periféricos cuyas funciones están al servicio “in situ” de una entidad matriz, en este caso la DGC. Tampoco hace falta repetir que resulta indispensable la cooperación de las Administraciones Regionales y Locales correspondientes en funciones, de gran trascendencia para los recursos litorales, que son de su competencia.

##### **4.1.- Política sobre el DPMT**

Hay varios países en los que de forma explícita, pública y detallada, un gobierno determinado expresa su política costera. Así ocurre en Inglaterra, Gales, Brasil, Estados de Australia, etc. El último caso del que tenemos conocimiento directo es Colombia, cuyo Gobierno aprobó su Política Nacional para el Ordenamiento Integrado de las Zonas Costeras y Oceánicas en diciembre de 2000.

Pero el caso español es bien diferente. No hemos encontrado un documento público, explícito y detallado, que determine un compromiso gubernamental en relación al modelo

de gestión de las costas nacionales. A lo sumo, en algunas comparecencias ministeriales en el Congreso de los Diputados, se han hecho alusiones muy generales sobre la política del Gobierno para las costas españolas (Pregunta Parlamentaria 184, Diario de Sesiones de diciembre de 1997, por ejemplo). En ellas se ha insistido de una forma genérica en que las actuaciones adoptarán criterios ambientales antes que “*concepción de obra pública.*” En los folletos divulgativos que ocasionalmente publica la DGC tampoco hemos encontrado indicios de cambio acerca de política de gestión, pues se siguen centrando en las “obras”.

Tampoco aparecen, de una forma explícita, los criterios utilizados en el reparto de las inversiones, ni desde el punto de vista geográfico o territorial, ni desde el punto de vista de la tipología de las inversiones.

En general, parece que la gestión de los recursos costeros no es un asunto prioritario en las políticas públicas del Estado. Tal afirmación viene avalada por el hecho de que no hay política costera y marina explícita y bien definida (no ocurre lo mismo, por ejemplo, con los recursos hídricos).

Resulta evidente la prioridad conferida al desarrollo basado en los recursos costeros, muy por encima de la conservación de los propios recursos.

#### **4.2.- Normativa para la gestión del DPMT**

Existen importantes instrumentos legislativos que repercuten en la gestión del DPMT. Sin embargo, no existe un texto específico para la gestión integrada como en otros países (USA, Estados de Australia, etc.). En la actualidad hay vigentes varias referencias normativas para la gestión del DPMT en España: la Ley 22/88 de Costas, su Reglamento General, el Real Decreto 1415/2000 que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente y especifica las funciones de la DGC, etc.

De la lectura atenta de dichos textos se desprenden varias ideas de interés para la PGIAL. Entre otras se citan las siguientes:

- a) No se especifican instrumentos de planificación estratégica para el DPMT.
- b) No se crean suficientes instrumentos de coordinación y cooperación interinstitucional.

- c) No se crean órganos colegiados de gestión que permitan la participación pública e institucional.
- d) La regulación del medio marino todavía es un objeto de gestión pendiente.
- e) Hay criterios de gestión del DPMT que deberían ser más tenidos en cuenta ya que se hace mención expresa de ellos en el artículo 2 c) de la Ley 22/88 de Costas (nos referimos a los paisajísticos especialmente).

#### **4.3.- Las competencias para la gestión del DPMT**

La gestión del DPMT le corresponde, según el artículo 110 de la ley 22/88 de Costas, a la Administración del Estado. El citado artículo (y el 203 del Reglamento), detalla otras funciones de la Administración General del Estado. A pesar de ello, no puede olvidarse que determinadas competencias transferidas a las CCAA matizan la afirmación anterior. Es el caso de los espacios naturales protegidos, por ejemplo. También el artículo 4 del Real Decreto 1415/2000 especifica para la DGC una serie de funciones que inciden, directa o indirectamente en el DPMT. Las competencias de las Comunidades Autónomas y Municipales se expresan en los artículos 114 y 115 de la ley 22/88 de Costas (207 y 208 del correspondiente Reglamento).

Entre los aspectos más interesantes para la gestión del DPMT del RD mencionado, destaca el hecho de que la Secretaría de Estado de Aguas y Costas tiene las competencias para:

- Elaboración de la normativa en materia de aguas y costas y su aplicación, en el ámbito de competencias de la Administración General del Estado.
- Protección, gestión y administración de los bienes del DPMT.
- Integración de las consideraciones territoriales en las actuaciones objeto de su competencia...
- Planificación y programación de las inversiones en materia de costas en coordinación con los entes territoriales y la Unión Europea.

Aunque no lo dice de forma explícita se supone que la Secretaría de Estado es la que debería de hacer el esfuerzo de coordinación y acción concertada con las CCAA en materia de costas. Si es que los hay, no conocemos los resultados de la Secretaría de Estado con la Comunidad Autónoma Andaluza.

En las entrevistas mantenidas, tanto en la DGC de Madrid como en la Dirección General de Planificación de la Consejería de Medio Ambiente de Sevilla, se resaltó el hecho de que todavía no existían mecanismos de coordinación y concertación de actuaciones e inversiones en materia de costas.

La mayor parte de las funciones apuntadas en el artículo 4.1 del RD son las previstas en la ley 22/88 de Costas: determinación del DPMT, su gestión y tutela, proyectos y obras de defensa y conservación... (en particular los de creación, regeneración y recuperación de playas), etc. Entre las funciones más novedosas (RD 1415/2000) que se le asignan a la DGC, cabe destacar aquellas referidas al impulso y coordinación de planes y programas para la protección ambiental y del medio marino y de los ecosistemas costeros. Hasta la fecha, al menos en la Demarcación de Costas estudiada, no ha podido comprobarse la eficacia de este último aspecto comentado más allá de lo que tradicionalmente se ha venido realizando.

Descendiendo al trabajo desarrollado de forma cotidiana, el Cuadro 6 evidencia que las Demarcaciones de Costas (DC) asumen las funciones de intermediación entre el asunto o usuario y el órgano central (DGC) en la aplicación de los diferentes instrumentos previstos en la ley.

**Cuadro 6. Reparto de funciones entre la DGC y la DC**

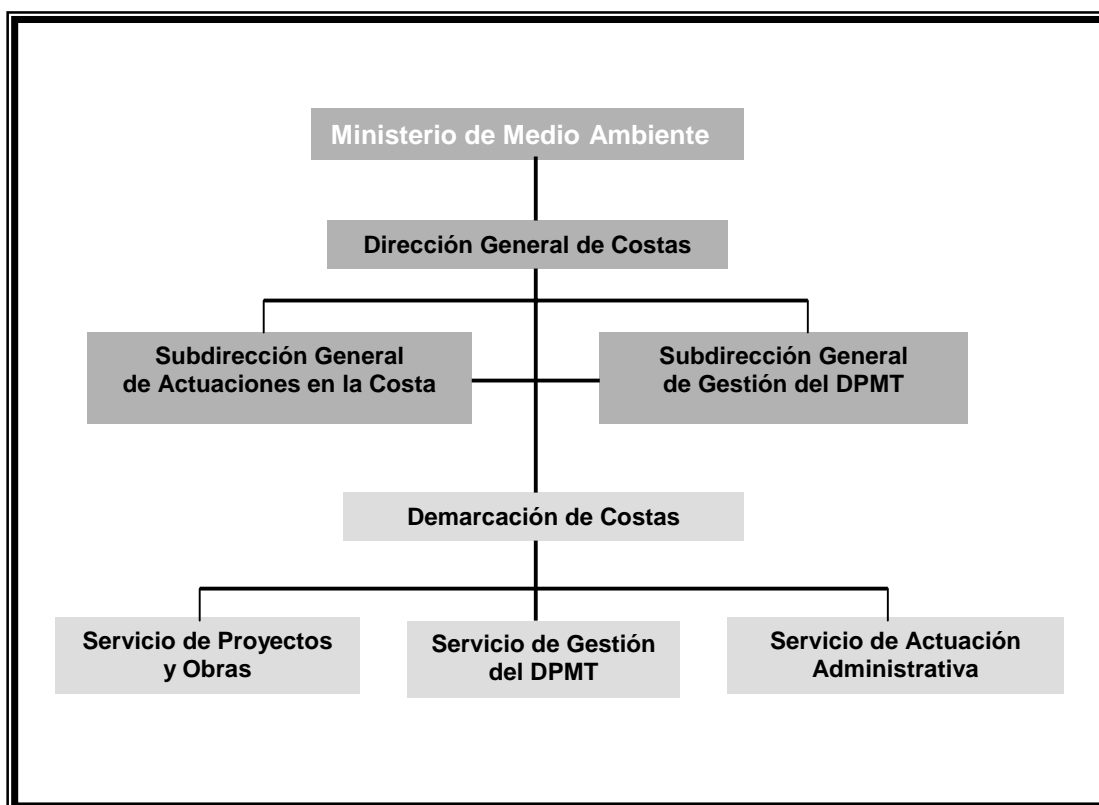
Instrumentos	Dirección General de Costas (DGC)	Demarcación de Costas (DC)
<b>Deslindes</b>	Aprobación (O.M.)	Tramitación
<b>Afectación Y desafectación</b>	Declaración innecesariedad	Tramitación
<b>Adquisición y expropiación</b>	Aprobación	Tramitación
<b>Concesiones</b>	Otorgamiento (O.M.)	Tramitación
<b>Autorizaciones</b>	---	Tramitación y Otorgamiento
<b>Adscripciones</b>	Informe preceptivo	Tramitación
<b>Reservas</b>	Informe preceptivo Aprobación (C.M.)	Tramitación
<b>Expedientes sancionadores</b>	Resolución multa > 5.000.000 Recursos ordinarios	Tramitación/resolución hasta multa de 5.000.000
<b>Proyectos y obras</b>	Programación de actuaciones Supervisión y aprobación de proyectos Redacción de proyectos Dirección de obras Estudios e investigaciones	Redacción proyectos Dirección de obras
<b>Planeamiento urbanístico y otros</b>	Informe preceptivo (PGOU, NNSS, PEO, etc., planes y autorizaciones de vertidos desde tierra, puertos y vías de transportes de competencia regional, zonas de interés de cultivos marinos)	Tramitación Informe preceptivo (Estudios de Detalle, Proyectos de Delimitación de suelo urbano y similares)

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 22/88 de Costas y entrevistas. (O.M., Orden Ministerial; C.M., Consejo de Ministros)

#### 4.4.- Las instituciones responsables de la gestión del DPMT

A partir de 1996 los órganos superiores y los centros creados para la gestión del DPMT son, atendiendo a su orden jerárquico dentro del esquema administrativo vigente, los siguientes: Ministerios de Medio Ambiente, Secretaría de Estado de Aguas y Costas, Dirección General de Costas y Demarcaciones de Costas. El organigrama resultante se expresa en la Figura 1. Aquí se puede observar que la DGC se organiza gracias a dos Subdirecciones Generales: la de Actuaciones en la Costa (obras y proyectos de ingeniería fundamentalmente), y Gestión del DPMT. La Demarcación de Costas de Andalucía-Atlántico se organiza de igual modo, si bien su funcionamiento es en realidad el expresado en el cuadro referido.

**Figura 1. Organigrama de la administración de costas**



Fuente: elaboración propia basado en el RD 1415/2000, de 21 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente y entrevista a la Demarcación Costas

Las instituciones mencionadas, tanto las centrales como las periféricas, no se han dotado legalmente de órganos colegiados (más allá de los unipersonales ya descritos) que aseguren la coordinación interna, así como la cooperación interinstitucional y la participación pública. En las entrevistas se reflejó un hecho preocupante: no existen

mecanismos de coordinación interna<sup>8</sup> que aseguren, por ejemplo, que los dos grandes pilares funcionales de la Demarcación de Costas (obras-proyectos y gestión del DPMT) estén suficientemente integrados.

Otro aspecto de gran interés institucional para el cometido de las Demarcaciones de Costas es que, más allá de sus funciones generales, éstas no conocen con suficiente antelación y detalle los objetivos específicos para cada ejercicio, las prioridades, los mecanismos de control, los indicadores de gestión, etc.

No se constata claramente un órgano superior que reparta y detalle los objetivos y las cargas de trabajo, y que después valore los resultados conseguidos.

#### **4.5.- Coordinación y cooperación institucional**

##### *4.5.1.- Relación interinstitucional*

En párrafos anteriores se ha afirmado que en la gestión del DPMT intervienen los tres niveles escalares de la Administración Pública. Extraña, por tanto, que no haya órganos colegiados, debidamente reglados, que favorezcan la relación y colaboración entre instituciones. De estos órganos colegiados cabe esperar intercambio de información y debate acerca de: las actuaciones previstas por parte de las Administraciones implicadas en la gestión del DPMT, los mecanismos y procedimientos establecidos, las iniciativas emprendidas que incidan en el espacio y los recursos del DPMT, etc.

A pesar de la premisa enunciada, e igual que ocurre en la DGC, la Demarcación de Costas no tiene órganos consultivos o de participación. Estos pueden facilitar la relación con otras instituciones públicas o privadas y, en definitiva, contribuyen al aumento de la eficacia de su gestión.

De todas formas participa en varios de ellos como puede apreciarse en el Anexo XII:

- a) Del Estado: Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, Comisiones de Asistencia Técnica al Subdelegado del Gobierno cuando este lo requiere.

---

<sup>8</sup> Por mecanismos de coordinación interna también se entienden fórmulas sencillas de trabajo como reuniones periódicas de jefes de servicio o unidad, rutinas de intercambio de información, procedimientos de debate interno para la toma de decisiones, etc.

- b) De la Comunidad Autónoma: Junta Rectora de los Parques Naturales, Comisión Provincial de Ordenación del Territorio<sup>9</sup>.

Lo anterior no quiere decir que no existan mecanismos administrativos que convoquen a la coordinación institucional. La ley 22/88 de Costas prevé una serie de instrumentos a tal efecto. Pero hay que reconocer que una cosa es evacuar un informe preceptivo y vinculante sobre el planeamiento urbanístico, pongamos por caso, y otra muy diferente debatir y buscar el consenso acerca de la conveniencia del mismo, sugerir oportunidades que aprovechen otras posibilidades técnicas existentes, etc.

Es decir, los instrumentos y mecanismos de coordinación son más fáciles de definir en la normativa que los de cooperación institucional. Se trata de un nivel superior y más complejo de las relaciones entre instituciones, y no tan fácil de definir previamente.

Un resumen de los diferentes mecanismos e instrumentos que afectan a la gestión del DPMT y que implican coordinación institucional sería el siguiente:

A) Reglamentarios:

- A1) De *coordinación administrativa general*. La mayor parte de los instrumentos que prevé la Ley de Costas están abiertos a la participación de las diferentes administraciones. En el Cuadro 7 han sido registrados aquellos que plantean una relación de carácter preceptivo entre la DC y otras administraciones. De nuestra investigación se desprende un aspecto de interés: el incumplimiento casi generalizado de los plazos de evacuación de dichos informes por parte de las Administraciones implicadas.
- A2) *Ventanillas únicas*. La complejidad administrativa para determinadas funciones o actividades es considerable. Para facilitar al usuario la tramitación de los requisitos exigidos por la normativa se han creado las denominadas ventanillas únicas. En el caso de la acuicultura, por ejemplo, el órgano sustantivo es la Delegación Provincial de Agricultura y Pesca de la Junta de Andalucía; para los vertidos y usos de la ZSP es la Delegación Provincial de Medio Ambiente. Por descontado que la Demarcación de Costas está inserta en el circuito de dicha ventanilla. Las entrevistas mantenidas destacan que su funcionamiento es muy lento (a veces

---

<sup>9</sup> Sin embargo, paradójicamente, no pertenece a la Comisión Provincial de Medio Ambiente.

entre uno y cinco años para proyectos de acuicultura). También el trámite interno es excesivamente complejo como lo demuestra el flujograma del Anexo XIII.

**Cuadro 7. Relación Administrativa de carácter preceptiva de la DGC y DC en el desarrollo de sus funciones**

Instrumentos de gestión	Administración nacional (distinta a DGC/DC)	Administración regional	Administración local
Deslindes		✓	✓
Concesiones	✓ (navegación marítima y defensa, otros)	✓	✓
Autorizaciones	✓ (extracción de áridos, dragados)	✓	✓
Reservas		✓	✓
Desafectación		✓	✓
Proyectos y obras	✓ (obras que puedan suponer riesgo para navegación marítima)	✓	✓

Fuente: elaboración propia a partir de la Ley 22/88 de Costas y Reglamento

## B) Voluntarios:

B1) *Convenios*. Es una práctica poco frecuente y reciente en la DC. Los diferentes tipos que se han detectado en la documentación consultada se relacionan a 1) la realización de obras conjuntas con otras administraciones (Ayuntamientos fundamentalmente). 2) la realización de trabajos de conservación medio natural (con el INEM, por ejemplo, para playas no urbanas). 3) Para la realización de informes o estudios técnicos con diferentes universidades. El presente estudio, que constituye una parte de un conjunto de siete aportaciones científicas, es fruto de un Convenio firmado entre la DGC y la Universidad de Cádiz en 2000.

B2) *Trato personal*. Aunque se trata de una posibilidad de relación institucional muy singular, según las entrevistas, es de las que más y mejor funciona entre administraciones y administradores.

### 4.5.2.- Relación intrainstitucional

Más allá de las reuniones o visitas técnicas que se originan a causa de problemas o proyectos concretos, no se conocen mecanismos de coordinación o instrumentos estratégicos reglados entre la sede central de la DGC y las diferentes Demarcaciones. El objetivo de estos mecanismos sería la unificación de los criterios de gestión y la mejora de la propia gestión a través del intercambio de información y experiencias. Cabe

preguntarse si la anterior carencia podría estar motivada por el hecho de que no existe una guía estratégica de planificación y gestión.

A veces, la ausencia de flujo de información entre la DGC y la DC motivó que algunos recursos sobre deslindes fueran desestimados. Hasta hace pocos años podían producirse paradojas como la siguiente: la DC no tenía conocimiento de que el deslinde hubiera sido recurrido y, por tanto, no podía apoyar la tarea del Abogado del Estado. En el fundamento tercero de una de las sentencias de la Audiencia Nacional que hemos encontrado en nuestra investigación, desfavorables para el Estado, el juez expone lo siguiente a la luz de las pruebas presentadas para una casa edificada en el mismo estrán de la playa en el municipio de Sanlúcar de Barrameda:

*“El expediente remitido por la Administración es mudo ya que de él no se deduce antecedente alguno que evidencie, exponga o razone cual ha sido el criterio seguido para trazar la línea de deslinde frente a la propiedad del recurrente. Mudez que se extiende a la vía judicial en la que la Abogacía del Estado, como suele ser norma general, desatiende la carga de probar que la Administración actuó legalmente... todo lo cual lleva a que la Administración primero y luego la Abogacía del Estado hayan optado una vez más en este tipo de litigios por no defenderse, tal vez esperando que esta Sala supla esa incuria.”*

Tampoco se conocen mecanismos reglados ni órganos colegiados de coordinación entre los diferentes departamentos de la Demarcación de Costas; al menos entre las dos unidades funcionales básicas, la de gestión del DPMT y la de obras y proyectos. No se ha constatado suficiente flujo y ritmo de información entre las dos unidades señaladas. Es decir, aspectos que no están reglamentados pero que son de carácter estratégico dependen, en gran medida, de la iniciativa personal.

#### **4.6.- Instrumentos**

En la investigación no se han encontrado documentos de planificación y gestión estratégica. EL denominado Plan Nacional de Actuaciones en la Costa 2000-2006 no fue aprobado aunque, curiosamente, sirve en la actualidad de guía para ciertas obras y actuaciones.

Para un mejor conocimiento de los instrumentos de tipo operativo se han estudiado en profundidad: los deslindes, las concesiones, las infracciones y los informes de planeamiento. También han sido tenidas en cuenta las tareas de tipo administrativo que lleva implícita la recuperación y restauración del DPMT. Por esta razón se ha considerado oportuno añadir un apartado en el que se comentan algunos aspectos generales de los expedientes de recuperación de servidumbre de tránsito, recuperación posesoria del DPMT, etc.

La forma de exponer los resultados será muy sucinta. Ello no impide que en los Anexos estadísticos y gráficos aparezcan los resultados más detallados.

#### *4.6.1.- Deslindes*

La información utilizada fue facilitada por la DC. Se analizaron diferentes aspectos de los deslindes con objeto de conocer la situación en la que se encuentran actualmente los diferentes tramos del DPMT de la provincia de Cádiz. Básicamente interesaba el nivel de adaptación a la Ley 22/88 de Costas (en el Anexo III pueden verse los detalles de las variables estudiadas).

En febrero de 2001 los datos principales para la provincia de Cádiz eran los siguientes:

- a) El DPMT tiene 511 Km. La situación del deslinde puede calificarse de excepcionalmente positiva en comparación con la media española: está deslindado y aprobado por OM el 70% de la longitud total del DPMT. El 21,5% está en tramitación, y el restante pertenece a la Base Naval de Rota y a las marismas del río Barbate.
- b) El 71% de los deslindes se ha establecido con arreglo a la ley 22/88 de Costas.
- c) De los deslindes en trámite (29) destaca el hecho de que de los 12 que están paralizados en la fase de información pública y/u oficial, 8 se encuentran en esta situación desde 1994 por alegaciones y falta de personal (Cuadro 8).

**Cuadro 8. Situación en la que se encuentran los deslindes del DPMT del litoral de Cádiz**

Fase del proceso de deslinde	Nº expedientes	%	Longitud DPMT (m.)	%
Deslinde no iniciado/paralizado <sup>10</sup>	2	2%	43650	8,5%
Autorización	6	5%	22763	4,5%
Información pública/oficial	12	10%	37931	7,4%
Acto deslinde	3	2%	14609	2,9%
Audiencia	6	5%	34729	6,8%
<i>Total</i>	<i>29</i>	<i>24%</i>	<i>153682</i>	<i>30,1%</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por la Demarcación de Costas

- c) La duración media desde que se solicita a la DGC el deslinde hasta que se aprueba por OM es de 3,5 años. El estudio de frecuencias acumuladas nos orienta acerca de que el 90% tarda más de dos años, y más de la tercera parte por encima de los cuatro años.
- f) Con 67 deslindes completos se ha calculado la duración de cada una de las cinco fases del proceso de deslinde. Las que dependen de la DC, las más complejas, duran un promedio de 10 meses. La última fase, la que depende de la DGC, dura un año. En general, parece excesivo que se tarden casi 4 años en la aprobación de un deslinde.
- g) Se han recurrido 41 deslindes de un total de 72 (los realizados con la Ley 22/88), y se han interpuesto un total de 80 recursos, de las que ya se conocen 41 sentencias (36 desestimadas y 5 estimadas). Se han estudiado con más detalle 3 de los 5 casos estimados (Recurso Nº 1/2113/1994: Arroyo Conilete-Río San Ambrosio-Playa del Palmar; Recurso Nº 01/953/1993: Las Piletas-Arroyo de la Reyerta-Playa de las Piletas Recurso Nº 01/000194271994: Río Arillo-Santibañez). Una de las conclusiones más relevantes que dicho estudio ofrece es que el deslinde se invalida debido a que no se ha justificado suficientemente desde el punto de vista técnico.

En los cuadros y gráficos del Anexo XIV aparecen más detalles de los expedientes de deslinde solicitados y aprobados en la última década.

#### 4.6.2.- Concesiones

El análisis de las concesiones otorgadas en el DPMT de la provincia de Cádiz se ha realizado a partir de la información facilitada por la DGC. Las concesiones han sido agrupadas en tipologías en función del uso pretendido para la ocupación del DPMT. Cabe

<sup>10</sup> La paralización de los deslindes fue debida al retraso en la contratación de las asistencias técnicas correspondientes. En la actualidad, según nos informa la DC, tal proceso está en fase muy avanzada.

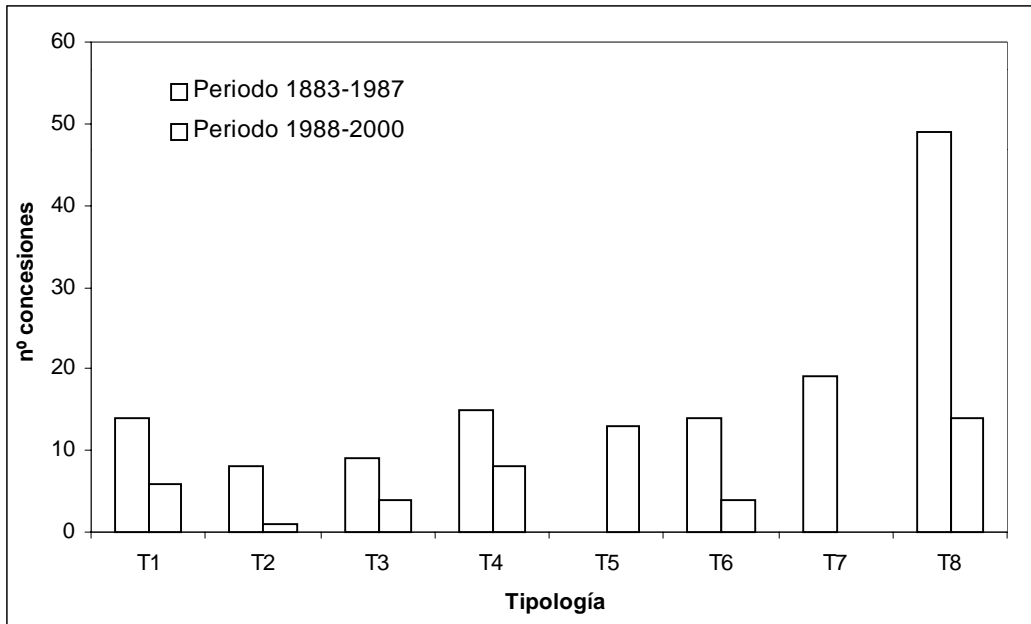
decir que estas tipologías difieren de las empleadas por la DGC ya que se han definido, de forma más detallada, algunos aspectos como el carácter público o privado del uso, el tipo de actividad a desarrollar o la explotación directa de recursos naturales. También se ha intentado conocer la unidad ambiental del DPMT más afectada por los distintos usos y actividades autorizados. El Anexo III incluye más detalles sobre las variables analizadas y su tipología.

Las principales características de las concesiones otorgadas en el DPMT de Cádiz son las siguientes. En el Anexo XV se pueden consultar más detalles sobre los resultados.

- a) El número total de concesiones vigentes en la provincia de Cádiz es de 225; las tramitadas después de la Ley 22/88 son sólo 91.
- b) El resumen de todas las tramitadas es el siguiente: otorgadas 55%, denegadas 6%, fase de resolución 19% y provisionalmente concedidas el 20% (salinas casi todas).
- c) De las otorgadas con arreglo a la actual ley 22/88 de Costas (50 en total), casi las tres cuartas partes están constituidas por cultivos marinos, equipamientos públicos-infraestructuras y vertidos. A las anteriores se le añaden las provisionales correspondientes a cultivos marinos; en conjunto 18 autorizadas provisionalmente y 13 concedidas (casi la tercera del total).
- d) La superficie ocupada del DPMT por concesiones muestra que casi el 90% se reparte en sólo dos tipos: explotación de recursos naturales (almadrabas y salinas), por un lado, y equipamientos públicos e infraestructuras, por otro. Ello a pesar de que el número de concesiones es muy reducido en comparación con el total.
- e) La división cronológica en dos períodos distintos (1883-1987 y 1988-2000), muestra que durante el segundo período las concesiones dedicadas a cultivos marinos y equipamientos e infraestructuras, sustituyen a las relacionadas con usos industriales y residenciales.
- f) Los municipios de la Bahía de Cádiz y Barbate han sido los más beneficiados por este instrumento (la razón es sencilla pues está directamente relacionada con el desarrollo de los cultivos marinos). Las concesiones de Tarifa y El Puerto de Santa María destacan en cuanto a superficie de las concesiones.
- g) El número, la evolución, superficie y la tipología de las concesiones por municipio, así como su validez en el tiempo, se observa en los cuadros y figuras del Anexo XV.

- h) Las unidades ambientales afectadas por las concesiones (aunque muchas de ellas no ofrecen información), suelen ser playas, por un lado, y desembocaduras-estuarios-caños mareales, por otro, con más del 50% en total.
- i) Las concesiones se reparten entre particulares (54%) y Administraciones Públicas (46%).

**Figura 2. Tipología de las concesiones otorgadas en el DPMT del litoral de Cádiz antes y después de la Ley 22/88 de Costas**



Tipologías: T1, servicios turismo/ocio; T2, residencial; T3, obras/instalaciones marinas; T4, conducción, tratamiento y vertido de aguas; T5, cultivos marinos; T6, explotación recursos marinos; T7, industria y equipamiento asociado; T8, equipamiento público.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la DGC.

Como comentarios de carácter general se exponen los siguientes:

- a) No hemos encontrado criterios específicos y explícitos que orienten sobre la respuesta de la DC a la hora de responder a la petición de una concesión. Ello obedece a que no existen instrumentos de carácter estratégico. Por otra parte, el régimen económico y financiero de la utilización del DPMT tiene en cuenta, especialmente, criterios económicos de la actividad a realizar. Parece más adecuado tener presente, también, otro tipo de criterios que relacionen a dicha actividad con las unidades ambientales donde se desarrolla la misma.

No debería ser lo mismo una concesión (o una autorización), en un hábitat crítico o en una unidad ambientalmente frágil (una marisma, por ejemplo), o para una actividad relacionada con especies amenazadas o en declive (atún rojo,

pongamos por caso), que en un hábitat o recursos que no tengan tales atributos o amenazas.

- b) No hemos encontrado mecanismos de control respecto a los usos y actividades a que se destinan las concesiones. Algunas salinas, por ejemplo, no desarrollan apenas actividad alguna, lo que provoca su literal desecación. Dichos mecanismos de control tendrían que asegurar que el bien incluido en la concesión del DPMT está siendo utilizado de forma correcta tanto desde el punto de vista socio-económico como ambiental.

#### *4.6.3.- Autorizaciones*

La información analizada ha sido facilitada por la DC que puso a nuestra disposición los registros internos de las autorizaciones otorgadas desde 1995. A pesar de que no existen registros oficiales los datos facilitados han sido de gran utilidad para evitar tener que examinar cada uno de los expedientes. Las tipologías definidas para agrupar las autorizaciones así como las variables analizadas se detallan en el Anexo III.

Como característica general destaca que algo más de la mitad (210) de las concedidas entre 1995 y 2000 se refieren a servicios (fotográficos, carreras...). En segundo lugar aparecen las obras menores (115): cerramientos... La evolución en el tiempo muestra que disminuyen las obras y aumentan los servicios.

Los municipios en los se concentran las autorizaciones son Tarifa, Barbate, Sanlúcar, Chipiona y El Puerto de Santa María. En este caso el 80% son beneficiarios particulares y 20% restante Administraciones Públicas. A pesar de que la unidad ambiental afectada no se especifica en muchas de las autorizaciones otorgadas, todo apunta a que son las playas las que concentran gran parte de la demanda.

El Anexo XVI recoge información más detallada sobre los resultados obtenidos.

#### 4.6.4.- Infracciones

El análisis de las infracciones se ha realizado a partir de los datos facilitados por la DGC. Las infracciones se han agrupado en cuatro tipologías distintas entre la que destaca Alteración y degradación del medio: aquí se incluyen las obras, instalaciones de difícil reversión, vertidos, rellenos, explanaciones y movimientos de áridos (Anexo III).

Se han analizado los datos disponibles en la base de datos INDICO que registra los expedientes de infracciones tramitados desde 1996. Las fechas de las denuncias cubren el periodo 1995-2000. Sin embargo, debido a que la mayoría de las denuncias de 1995 se incoaron y resolvieron antes de entrar en funcionamiento esta base de datos y a que muchos de los expedientes correspondientes a 1999 y 2000, todavía no han sido tramitados, la mayoría de los datos analizados se corresponden con infracciones cometidas entre 1996-1998. No obstante, las 2239 constatadas constituyen un número considerable que permite la aproximación a este instrumento.

##### A) Denuncias tramitadas

El 95% se originan por usos no previstos (acampadas, infracciones asociadas a usos turísticos...). La alteración y degradación del medio supone el 4,5% y se concentran en uno de los tramos costeros mejor conservados de la provincia, La Janda: Barbate 38%, Tarifa 16%, Chiclana 7%, Conil 6%.

Desde el punto de vista cronológico, la estación estival, julio y agosto sobre todo, registra más del 50% de las denuncias tramitadas. Es decir, se constata el carácter estacional de los usos no previstos. Esto es interesante ya que permite diseñar medidas de control especiales. El resto no sigue un patrón estacional.

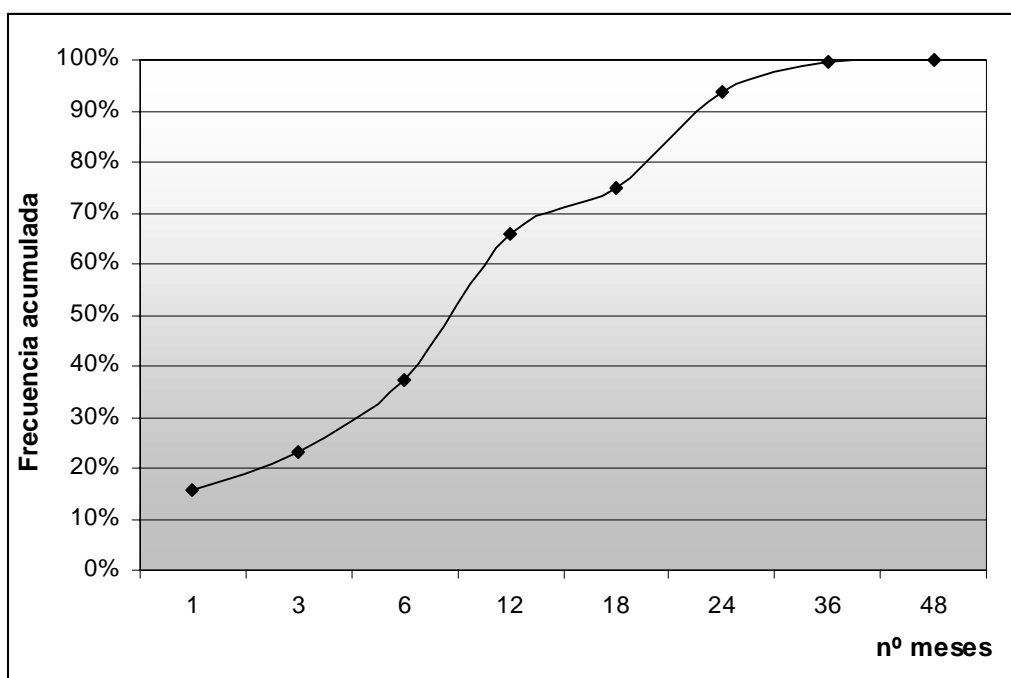
##### B) Sanciones

Más de la mitad (54%) de las sanciones son de menos de 10.000 pesetas y el 34% entre dicha cantidad y 20.000 pesetas. Las sanciones de elevada cuantía son escasas pues sólo se registran seis de entre 500.000 y 4.000.0000 de pesetas y una de 10 millones.

Se han detectado serios problemas administrativos en el proceso sancionador. Así, tras comprobar las fechas de denuncia e incoación se observa que al año son muchas más

las denuncias que los expedientes de incoación. El análisis de las frecuencias acumuladas muestra que casi el 20% de los expedientes de infracciones se incoan entre 1,5 y 2 años después de haber sido denunciadas (Figura 3). Es decir, se origina un retraso considerable entre una fase y otra del proceso.

**Figura 3. Tiempo transcurrido entre la fecha de denuncia y la fecha de incoación de las infracciones cometidas en el DPMT del litoral de Cádiz**



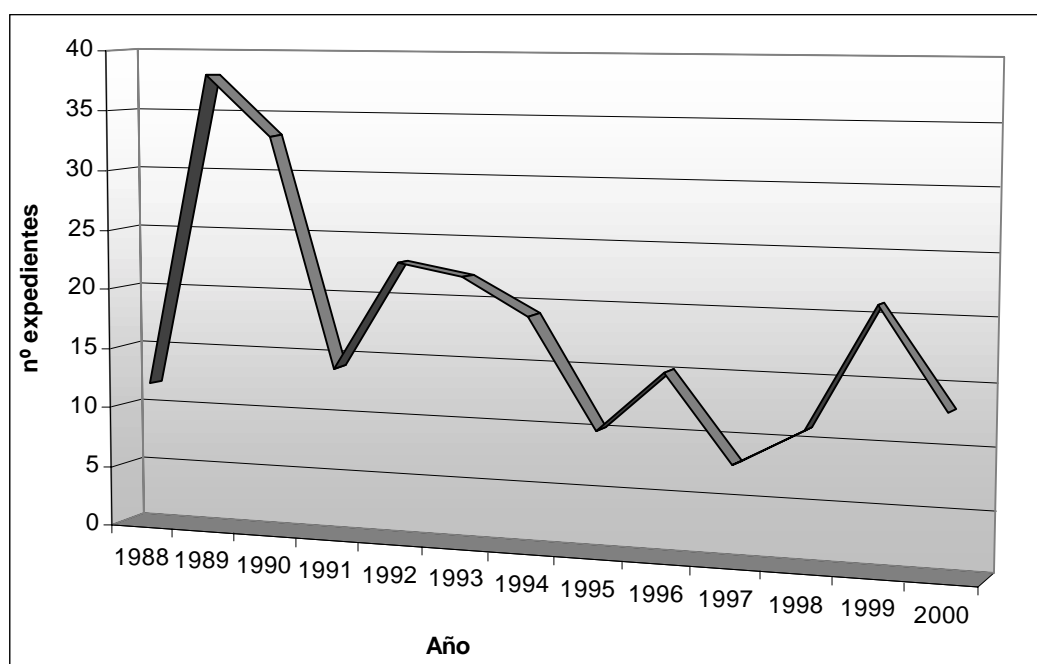
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la DGC.

Este hecho sumado a la falta de personal para resolver todos los expedientes incoados da como resultado que, en 1998, por ejemplo, caducaran 197 expedientes sancionadores. En los cuadros y gráficos del anexo XVII se comprueban algunos extremos de la anterior afirmación.

#### 4.6.5.- Informes de planeamiento urbanístico

Desde 1988 se han evacuado 239 informes en relación a 145 figuras de planeamiento nuevas y 94 modificaciones o cambios en el mismo. Las figuras de planeamiento eran las siguientes: 88 Planes Generales, 56 Planes Parciales de Ordenación, 21 Estudios de Detalle y 18 Normas Subsidiarias. El punto álgido de este instrumento fue inmediatamente después de entrar en vigor la Ley 22/88 de Costas, ya que en 1989 se emitieron 38 informes. El número desciende a medida que transcurre la década de los 90 hasta situarse en una media de 10-20 por año (Figura 4).

**Figura 4. Evolución de los informes de planeamiento urbanístico**



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos de la DGC.

Los informes han sido favorables en un 55%, desfavorables en un 13% y al 32% se le ha puesto algún tipo de reparo. En general, parece que la evolución de dicho instrumento en los últimos años es positiva pues la proporción de informes favorables aumenta. Ello implica, probablemente, una progresiva adaptación de los municipios costeros a lo establecido en la Ley 22/88 de Costas.

Por áreas geográficas, como era de esperar, las dos áreas urbanas de la provincia (coincidentes con las Bahías de Cádiz y Algeciras), absorben el 34 y 31% respectivamente. Le siguen las comarcas de la Costa Noroeste (24% de los informes) y La Janda con un 11%. Por municipios, parece interesante el caso de Tarifa que cuenta con más desfavorables que favorables o con reparos (el único municipio con esta distribución).

En el Anexo XVIII se adjuntan cuadros y gráficos que muestran más detalles de los resultados obtenidos en el análisis.

#### 4.6.6.- Expedientes para la recuperación y restauración del DPMT

Otra tarea directamente vinculada a la gestión del DPMT, y que ha sido desarrollada de forma intensa en los últimos años por la DC, se refiere a la recuperación posesoria del demanio, o a la recuperación de las servidumbres previstas en la propia Ley 22/88 de

Costas, o a la restauración de los bienes que conforman el DPMT. Para ello se han abierto más de:

- a) 150 expedientes de recuperación de la servidumbre de tránsito (art. 27 de la LC).
- b) 194 expedientes para determinar si concurren los requisitos exigidos para el otorgamiento de las concesiones contempladas en la disposición transitoria 1ª de la LC.
- c) 50 expedientes de recuperación posesoria del DPMT.

En este último caso se han producido algunas expropiaciones (5 salinas en Puerto Real), y/o demoliciones (Edificio del Hotel Atlanterra y Balneario de Tarifa, 40 infraviviendas en Bonanza-Sanlúcar de Barrameda), algunas de las cuales han pretendido tener carácter ejemplar<sup>11</sup>.

El problema de toda esta intensa actividad es que no hay medios materiales y humanos suficientes para atender esta nueva carga de trabajo administrativo. También parece conveniente que este tipo de iniciativas tenga un refuerzo institucional y no quede como una mera responsabilidad de la gestión cotidiana. En tal sentido podría crearse desde la DGC un Programa específico que tuviera como finalidad las tareas reseñadas, con objetivos precisos, con criterios explícitos, con más medios materiales y recursos humanos, con un cronograma predefinido, etc.

#### 4.7.- Aspectos económicos de la gestión

Los aspectos económicos de la gestión se han estudiado a partir de fuentes de información distintas. Para las inversiones realizadas (pagado) en el conjunto del litoral de Cádiz se han analizado los datos facilitados por la DGC. Estos datos se han agrupado en 10 tipologías en función del objetivo de la inversión de forma que se refleja si la actuación persigue la conservación del patrimonio natural y cultural o si por el contrario se trata de infraestructuras urbanas. El estudio de la distribución espacial de las inversiones (presupuesto líquido) y actuaciones ejecutadas a lo largo del litoral de Cádiz se ha

---

<sup>11</sup> Al mismo tiempo se han redactado varios proyectos para la restauración del medio natural o recuperación del patrimonio cultural. Aunque en el siguiente apartado se tratan los proyectos y obras de la DC, parece necesario citar algunos que parecen especialmente interesantes y significativos: restauración de los corrales de Rota (ejecutado), restauración de Caño Herrera, mejora del régimen hidrodinámico de la salina San Félix, restauración de las salinas entre Cádiz y San Fernando, recuperación de las marismas desecadas entre el Guadalete y Río San Pedro, recuperación ambiental de la margen izquierda de Guadalquivir, reconstrucción de la casa salinera de Tres Amigos...

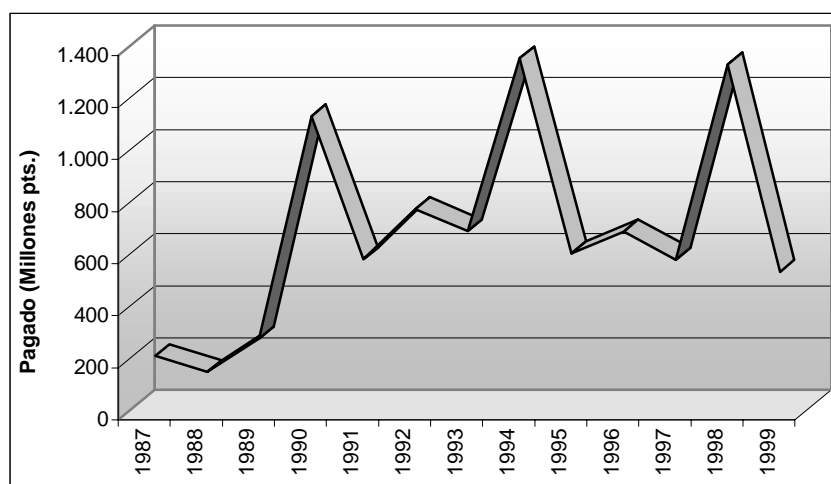
basado en la información de la DC (el Anexo III muestra detalles sobre las tipologías definidas, variables analizadas y fuente de información).

En el capítulo anterior pudo comprobarse que las inversiones realizadas por el Estado en la conservación y protección de los recursos costeros era sensiblemente inferior a las realizadas con fines productivos. Sólo en infraestructuras portuarias, recordemos, el Estado invirtió 55.000 millones de pesetas en la década de los noventa. Durante ese mismo período de tiempo la DGC invirtió 8.273 millones de pesetas aproximadamente.

Con información procedente de la propia institución central se ha obtenido información detallada de las inversiones realizadas entre 1987 y 1999. Varios comentarios pueden hacerse a partir de los resultados obtenidos (ver gráficos y cuadros del Anexo XIX):

- a) La cuantía se ha incrementado notablemente si se compara con el inicio del período; de alrededor de 200 millones en 1987-1988 se ha pasado a cantidades que oscilan entre los 600 y 1000 millones de pesetas (Figura 5).
- b) La curva dibuja ciclos de inversión regulares verdaderamente curiosos. La formación de estos ciclos pueden estar indicando que cada cierto período de tiempo se ha aprobado un proyecto que revitaliza las inversiones de forma notable.

**Figura 5. Evolución de las inversiones de la DGC en el litoral de Cádiz**



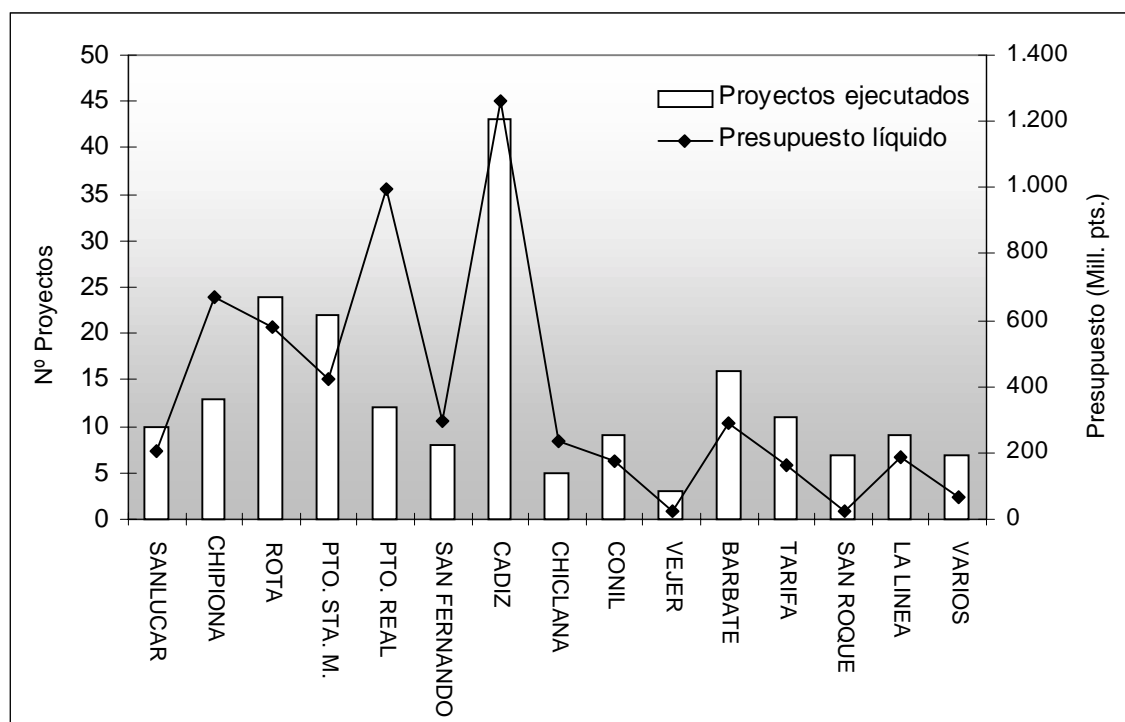
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de DGC

- c) La tipología de la inversión refleja que los equipamientos vinculados a ámbitos urbanos (paseos marítimos fundamentalmente), absorbieron casi el 28% de los recursos, mientras que los destinados a la conservación del patrimonio natural y

cultural y los dedicados al tratamiento de la erosión oscilan alrededor del 25%. Este reparto, en el que el patrimonio sale tan bien considerado, no es frecuente en la estructura inversora de la DGC para el resto de España.

- d) El modelo de inversión durante el período de gobierno socialista (1987-1995) se caracterizó por unas inversiones dirigidas, en más del 70%, hacia paseos marítimos y regeneraciones de playas. Durante el período del gobierno popular destaca una preocupación más que palpable por la recuperación de los recursos naturales y culturales, aunque también llama la atención el elevado porcentaje de actuaciones de respuesta a emergencias (por encima del 20%).
- e) El gasto dirigido a actuaciones de incidencia indirecta como estudios técnicos, deslindes, recuperación del DPMT, formación técnica, concienciación, etc. (la base de la planificación y de la gestión integradas), son todavía muy poco relevantes en comparación con las inversiones en obras.

**Figura 6. Presupuestos líquidos y número de actuaciones ejecutadas por municipio del litoral de Cádiz**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de DC

La distribución municipal de las inversiones (Figura 6), también arroja resultados interesantes:

- a) El municipio que más inversiones y número de obras registra, Cádiz, es curiosamente, uno de los que menos longitud de costa tiene de la provincia.

- b) Por comarcas, después de la Bahía de Cádiz, la Costa Noroeste destaca tanto en inversiones como en proyectos ejecutados.

Las tipologías más favorecidas así como distribución geográfica de las inversiones demuestran que no son criterios vinculados al ambiente natural (y sí al urbano) los que han sido utilizados en bastantes ocasiones a la hora de tomar decisiones económicas.

En la provincia de Cádiz parece existir una diferenciación geográfica Norte-Sur en el tratamiento de la gestión de la costa: las comarcas costeras septentrionales concentran la mayor parte de los recursos y proyectos.

También parece evidente que los criterios de inversión productiva (paseos marítimos y regeneración de playas), han primado, quizás en exceso, en el reparto de dichas inversiones. Algo que nos ha llamado poderosamente la atención es que, en la actualidad, no existen criterios explícitos que justifiquen la aceptación o el rechazo a determinadas inversiones tanto desde el punto de vista tipológico como geográfico.

Por la prensa local se tiene conocimiento de algo que se ha convertido en tradicional: las visitas de los alcaldes al Director General de la DGC o al Secretario de Estado de Aguas y Costas. En dicha visita el regidor local le expone a su interlocutor el problema o la necesidad de su municipio, y le solicita a éste una intervención o una obra determinada.

El paso del tiempo permite observar si dicha visita a Madrid tuvo los resultados esperados, o no. Desgraciadamente los criterios utilizados para que la respuesta a la solicitud del político local sea afirmativa o negativa no se conocen con antelación. Tal procedimiento, poco transparente a nuestro juicio, puede dar lugar a interpretaciones poco bondadosas del modelo de toma de decisiones.

Podría pensarse que la “insistencia” de un alcalde, su capacidad de “presión” sobre el ejecutivo, su filiación política, o cualquier otro aspecto similar puede influir en la decisión final. Tal razonamiento no es tan descabellado; especialmente si no existe, como así constata la realidad de nuestro país, una política de costas explícita y predefinida, un Plan de Actuaciones aprobado y publicado, unos criterios de inversión consensuados y conocidos por los principales actores sociales e institucionales, etc.

El ejemplo de las obras previstas en la ciudad de Cádiz es significativo. Unas obras que rondan los 10 millones de euros en un casco urbano consolidado, y una de cuyas partidas principales es un aparcamiento subterráneo, no parece la mejor inversión de un Ministerio de Medio Ambiente<sup>12</sup>.

También habría que dejar claro que la anterior situación no se produce por la ausencia de criterios entre los técnicos de la propia DC. Estos se reflejaron en unos paneles con motivo de la visita del Sr. Ministro de medio Ambiente a nuestra provincia. De dichos paneles se ha extraído la siguiente información que se corresponde con una serie de líneas estratégicas:

- a) Delimitación y Recuperación del DPMT
- b) Plan de Recuperación y Conservación de Humedales Costeros
- c) Plan de Recuperación y Conservación de Dunas y Arenales
- d) Plan de Restauración de Elementos Singulares
  - a. Corrales de pesca
  - b. Torres atalaya
  - c. Fuertes y baluartes
  - d. Antiguos cuarteles de la Guardia Civil
  - e. Casas salineras
  - f. Molinos de mareas
- e) Plan de Esponjamiento
  - a. Eliminación de infravivienda
  - b. Demoliciones de edificaciones abusivas
  - c. Accesos rodados del litoral
  - d. Aparcamientos de playa
- f) Plan de Accesos Especiales
  - a. Señalización
  - b. Servicios de playa
  - c. Itinerarios y pasarelas
  - d. Infraestructuras de accesos
  - e. Infraestructura de transporte

---

<sup>12</sup> Las tres unidades de obra de este proyecto se resumen en: a) muro protector contra el oleaje, b) paseo

#### 4.8.- Las actuaciones

El objetivo de este apartado es la aproximación al modelo de gestión de los proyectos específicamente costeros o con incidencia en la costa de la provincia de Cádiz. Para ello se ha procedido de dos maneras diferentes. Por un lado, se han analizado algunas de las variables más importantes de las actuaciones de la DC. Por otro, se han estudiado de forma detallada siete actuaciones de la Administración General del Estado; cuatro de la DC, una de la entonces Subdirección General de Puertos y Costas, otra de la Secretaría General de Pesca Marítima, y una última de la Demarcación de Carreteras.

Respecto al primer procedimiento, en las figuras del Anexo XX se ofrecen los resultados de nuestro análisis. Para dicho estudio se establecieron siete fases para cada proyecto: petición, autorización, adjudicación, contrato, fin de obra, recepción de obra y devolución de la fianza. El proceso administrativo completo de estos proyectos dura una media de 42 meses; pero la duración media real de la obra es de sólo 6,5 meses (desde el fin de la obra hasta la devolución de la fianza transcurren aproximadamente 24 meses de media). Otro dato de interés es que sólo unas pocas empresas de ámbito nacional concentran buena parte del dinero con pocas obras: Laín (1.253 millones en 4 obras), Cubiertas (868 en 5 obras), Sato (806 millones en 4 obras), Tragsa (658 millones en 12 obras), y Cuiña (569 millones en 10 obras), son las sociedades que han facturado más de 500 millones de pesetas.

El segundo procedimiento de análisis se detiene en siete actuaciones tipo para un estudio más profundo. Entre los criterios de selección se han tenido en cuenta los geográficos (comarcas costeras), la tipología de las actuaciones (patrimonio natural y cultural, equipamientos urbanos, tratamiento de la erosión...), el medio en el que se realizan (terrestre, marino, intermareal), y los sectores de actividad afectados (portuario, viario, turístico, pesquero...).

El resultado de la selección se ofrece en el Anexo XXI pero en resumen fueron actuaciones para a) la recuperación de marismas, b) reparación de corrales de pesca, c) construcción de paseo marítimo, d) recuperación ambiental de un estuario, e) dragado de una canal portuaria, f) arrecifes artificiales, g) construcción de un tramo de calzada en un entorno marismero protegido. Además de la atenta lectura de los proyectos se han

---

marítimo, c) aparcamiento subterráneo.

mantenido diversas entrevistas con los responsables del proyecto o con la Administración competente.

Las actuaciones datan entre 1996 y 2000, siendo los municipios afectados los siguientes: Sanlúcar, Chipiona, Puerto Real, Cádiz, San Fernando, Conil, San Roque. Los presupuestos finales oscilan entre 80 y 4.192 millones de pesetas.

Otro comentario de cierto interés es que cuando se estaba llevando a cabo el muestreo de los proyectos de la DC, nos encontramos algunos con títulos ciertamente confusos. Así, detrás de un enunciado de pretendida intencionalidad ambiental se escondía realmente la construcción de un paseo marítimo, por poner sólo un ejemplo. Es probable que esto obedezca a la necesidad de conseguir fondos europeos dirigidos a finalidades netamente ambientales y no tanto a equipamientos urbanos o inversiones de naturaleza productiva.

Los proyectos desarrollados bajo la responsabilidad de la DC sugieren otros comentarios sobre los que cabría reflexionar:

- a) No suele existir vinculación entre el proyecto ejecutado y un plan o programa de mayor entidad en el tiempo y en el espacio que defina objetivos de medio largo y largo plazo.
- b) No se conocen los criterios empleados para invertir en estas actuaciones, más allá de la necesidad justificada (que por otra parte existe también en otros tramos costeros de la provincia).
- c) Predominan las actuaciones sin cofinanciación con otras Administraciones Públicas.
- d) Por unas razones u otras, la EIA ha estado ausente en todas las actuaciones estudiadas.
- e) Los mecanismos de seguimiento y control están más dirigidos a la ejecución de las propias obras que a los objetivos perseguidos y resultados esperados de las mismas.
- f) Apenas se han encontrado indicadores acerca de la eficacia de las obras y proyectos realizados. Tampoco de su integración con el entorno y efectos secundarios.

Respecto a las actuaciones que no son responsabilidad exclusiva de la DC cabe afirmar que, en las referidas al dragado y a la creación de arrecifes artificiales, no se han detectado problemas graves.

Sin embargo, en el proyecto realizado por la Demarcación de Carreteras parece que la cooperación entre instituciones del Estado no ha sido la debida.

El tablero del Puente Suazo para la calzada de la variante de la N IV necesitó unos rellenos provisionales al cauce del Caño mareal del Sancti Petri que facilitaran su montaje. Una vez que la obra finalizó no se procedió a retirar dichos materiales (diferentes en granulometría, textura, color, etc. de los fangos del caño).

Nos consta que han existido escritos en los que la DC y la Dirección del Parque Natural, solicitan a la Demarcación de Carreteras su retirada. Pero años después de esta actuación ni la autoridad del Parque ni la de la Demarcación de Costas, han seguido insistiendo para que la Demarcación de Carreteras restituyera el medio después de un impacto de la naturaleza descrita.

#### *4.9.- Los administradores del DPMT*

En general, y a pesar del esfuerzo realizado hace algunos años, parece que la plantilla de la DC no es suficiente en número. Tampoco la naturaleza de la formación resulta la más equilibrada y apropiada para un organismo encuadrado en un Ministerio de Medio Ambiente (y no de construcción de obras públicas).

En primer lugar, los nuevos criterios que la ley 22/88 de Costas trae consigo para determinar el DPMT conlleva una enorme carga de trabajo añadida que no se ha visto acompañada de los medios humanos necesarios.

El análisis de las Memorias Internas de la DC revela que, por ejemplo, la plaza de Jefe de Servicio de Dominio Público ha estado vacante entre 1994 y 2002. No parece, pues, que haya habido gran diligencia en cubrir un puesto tan crucial para la gestión del patrimonio costero.

Por otra parte, en el cuerpo técnico de la DC predominan de forma absoluta los profesionales vinculados a la ingeniería de las obras públicas: 2 Ingenieros de Canales,

Caminos y Puertos, 3 Ingenieros Técnicos de Obras Públicas, y 1 técnico formado en Derecho. Para la determinación y gestión del DPMT que la Ley 22/88 propone, hubiera sido lógico dotar a la DC de alguna plaza vinculada a las ciencias geológicas o geográficas, a las ciencias del mar, biológicas, ambientales, etc. Para cubrir la mayor parte de las necesidades específicas de conocimiento técnico y científico hay que recurrir a las asistencias técnicas externas.

Por último, cuando hemos investigado acerca del perfil de formación complementaria observamos que el Ministerio no ha cubierto este aspecto en lo que se refiere a la gestión integrada. Así, la Unidad de Formación del Ministerio de Medio Ambiente no ha organizado en los últimos diez años ningún curso sobre PGIAL. A lo sumo lo ha hecho sobre la propia Ley de Costas.

#### 4.10.- La información y el conocimiento para la gestión integrada.

Este apartado ha sido dividido en dos partes bien diferenciadas. La primera se ocupa de la información necesaria para la propia gestión, así como de la que ésta misma genera hacia los usuarios o interesados. Resulta fundamental para que el proceso de gestión sea transparente. La segunda parte trata del conocimiento que se tiene del objeto que se gestiona: el DPMT. En este caso la trascendencia radica en que la toma de decisiones debe estar apoyada sobre una base científica.

##### 4.10.1.- Información sobre la propia gestión:

- a) La información disponible sobre los propios instrumentos de gestión del DPMT (concesiones, autorizaciones, sanciones...) tiene notables carencias. En ocasiones no coinciden los datos sobre la gestión costera de la provincia de Cádiz que manejan la DGC y la DC.

Sobre la base de datos Índico hemos podido comprobar que tiene un diseño excesivamente simple, y que no está pensada para una gestión con objetivos específicos. Los diferentes campos de cada registro, por ejemplo, describen sólo los parámetros más elementales de cada expediente.

En consecuencia, se observa una estructura pensada exclusivamente desde el punto de vista administrativo y no tanto desde la gestión ambiental. De esta

manera no se pueden conocer las unidades ambientales afectadas por los expedientes sancionadores; la tipología de las inversiones es absolutamente equívoca en unos casos (se asimila la recuperación de una marisma a una regeneración de playa) siendo muy poco detallado el ejercicio de clasificación de las mismas; no se pueden obtener resultados de la gestión realizada a través de indicadores de gestión; etc.

- b) Además de lo expuesto la información en la DC no está actualizada y registrada como precisan las indicaciones del artículo 37.3 de la Ley 22/88 de Costas<sup>13</sup>. Tampoco se han revisado las características y cumplimiento de las condiciones de las concesiones, adscripciones, reservas... anteriores a la ley 22/88 (Transitoria 5ª.2).
- c) En bastantes ocasiones la DC sólo puede manejar datos y no información. No se observa una labor sistemática de registro (con criterios explícitos), clasificación, tratamiento y análisis de los resultados que permita mejoras en el sistema de gestión vigente.
- d) En la DC no existe, como en otros organismos públicos del Estado (Autoridades Portuarias, por ejemplo), una memoria para la divulgación pública sobre la gestión realizada cada año.

Hemos encontrado unas memorias internas de la DC hasta 1997; después éstas desaparecen sin causa conocida.

- e) En ocasiones se echa en falta información elemental en cualquier proceso de gestión transparente. Por ejemplo, qué criterios son los empleados para decidir el tipo de actuación en el tiempo y en el espacio.

#### 4.10.2.- Conocimiento sobre el patrimonio costero y el DPMT.

- a) Más allá de los expedientes de deslinde, no existe una fuente de información única y actualizada que aglutine el conocimiento que se tiene del DPMT o de la costa de la provincia de Cádiz. No hay un inventario, ni siquiera aproximado, de los recursos costeros que alberga el DPMT.

---

<sup>13</sup> La Administración competente llevará, actualizado, el Registro de usos del DPMT, en el que se inscribirán de oficio, en la forma que reglamentariamente se determine, las reservas, adscripciones y concesiones, así como las autorizaciones de los vertidos contaminantes, revisando al menos anualmente el cumplimiento de las condiciones estipuladas, así como los efectos producidos. Dichos Registros tendrán carácter público...

No se conocen de forma exacta los atributos del DPMT: superficie, especies, grado de conservación, amenazas, rareza, paisajes de interés... El grado de conocimiento de los recursos es bastante más deficitario cuando se trata de recursos marinos.

- b) Las fuentes principales de información para el conocimiento del DPMT son: el exhaustivo trabajo de campo del propio personal técnico de la DC y las asistencias técnicas externas. Estas últimas se orientan, especialmente, hacia campos como la geomorfología, la biología, etc. La información resultante no permite una idea de conjunto ya que sólo persigue objetivos muy concretos: un expediente de deslinde, una obra de ingeniería, etc.

No obstante lo anterior, en los últimos años la Administración de Costas y la Universitaria han firmado varios convenios de interés. Por ejemplo, la Dirección General de Costas y la Universidad de Cádiz firmaron un Convenio en 2000 para la realización de diferentes asistencias científicas que venían a paliar algunos de los déficit de información más notables en el proceso de toma de decisiones. De esta forma para el litoral de la provincia de Cádiz se realizaron siete estudios específicos que se refieren en el Anexo del citado Convenio. Los siete estudios referidos son: 1) El presente informe sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras, 2) Aplicación de las Disposiciones Transitorias de la LC en las marismas de la costa de Cádiz, 3) Estudio hidrodinámico de las marismas de La Algaida, Bahía de Cádiz y Barbate, 4) Plan de recuperación de sistemas dunares, 5) Plan de recuperación de elementos históricos ubicados en el DPMT, 6) Plan de recuperación de humedales costeros, 7) Análisis histórico de la sal y las salinas de la ribera gaditana.

El conocimiento de los recursos costeros provinciales del DPMT está disperso y fragmentado en distintos expedientes y estudios.

Por último, cabe resaltar el hecho de que no existe un SIG operativo que contemple las características del DPMT de la provincia de Cádiz y sus recursos, ello a pesar de que fue solicitado por la DC en 1996.

#### 4.11.- Participación pública e institucional

Como se ha señalado en párrafos precedentes, a diferencia de lo que ocurre en otras instancias de la Administración General del Estado, no existe órgano colegiado alguno que permita la participación institucional y pública en las decisiones de la DGC o de la DC.

En los diferentes proyectos y obras la participación es posible a través de los mecanismos creados a tal efecto por la normativa general. Sin embargo, todavía quedan muchas posibilidades de participación sin explorar. Los déficit participativos aludidos proyectan una imagen de organismo “burocrático” y no totalmente integrado en el entorno social e institucional. Sólo algunos técnicos, más a título personal que institucional, han sabido integrarse en el conjunto de la trama social e institucional que envuelve la gestión costera (grupos ecologistas, Universidad, Ayuntamientos...). Por dicha razón son invitados a menudo a participar en reuniones técnicas, jornadas, proyectos, cursos, etc.

## **5.- Bases de un Proyecto Piloto de Planificación y Gestión Integrada de Áreas Litorales**

Antes de esbozar los puntos básicos de la propuesta conviene aclarar algunos aspectos formales. El primero de ellos está relacionado con el objeto de la iniciativa. Así, el DPMT, aunque no de forma exclusiva, constituye el centro de atención de bastantes comentarios y propuestas.

En segundo lugar, parece obligado recordar que la responsabilidad de la Demarcación de Costas Andalucía-Atlántico, como organismo periférico de la Administración General del Estado, desarrolla las tareas que el órgano central del cual depende le encomienda. En consecuencia, la aplicación o puesta en práctica de la mayor parte de las iniciativas y actuaciones que a continuación se proponen es responsabilidad, en primera instancia, de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, y de la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente.

Un tercer comentario debe reiterar que nuestra propuesta aspira a ser un conjunto ordenado de posibilidades de actuación. Estas actuaciones se complementan unas a otras. No obstante, incluso aceptando que pueden perder eficacia, hay que reconocer que algunas pueden ser aplicadas sin perjuicio de que otras se aplacen en el tiempo o no se consideren adecuadas. En ningún caso se justifica la innecesariedad de un Programa de PGIAL; especialmente después de observar la evolución del litoral andaluz y gaditano durante la última década.

Por último, un Programa de PGIAL debería ser considerado el inicio de un proceso con gran horizonte cronológico, que debe aspirar a un cambio estructural. Por lo tanto, la valoración de lo conseguido en una primera versión de un Programa de PGIAL tendría que hacer énfasis en dos aspectos de diferente naturaleza: los resultados vinculados a la conservación de los recursos litorales, y los resultados del propio proceso de planificación y gestión.

De lo que no cabe duda alguna es que un Programa de PGIAL, o su versión inicial en formato de Proyecto Piloto, es ante todo una iniciativa de marcado carácter político. En bastante menor medida una mera cuestión de “técnicos”. En otras palabras, este estudio está dirigido, en primera instancia, a los que “toman decisiones” sobre cómo, cuándo, dónde... se actúa en litoral. Se trata, ante todo, de una cuestión de voluntad política que debe remover estructuras normativas, recursos económicos, recursos humanos, etc.

## 5.1.- Objetivos, principios y planteamiento estratégico para la PGIAL

El principal **objetivo** de un Proyecto de estas características es favorecer la planificación y gestión integrada de las áreas litorales. A su vez, la PGIAL tiene el cometido de encontrar ese difícil y frágil equilibrio entre desarrollo y conservación de los recursos litorales. Pero ante todo, teniendo en cuenta la situación de partida, la iniciativa debe frenar el deterioro y la degradación a que están siendo sometidos tales recursos. No en vano la Resolución Legislativa del Parlamento Europeo sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras precisa como principal prioridad *“la protección del ecosistema y la gestión sostenible de los recursos vivos, o no, de los componentes tanto marinos como terrestres de las zonas costeras”*. El objetivo principal, por tanto, debe someterse a una serie de criterios filosóficos que conviene aclarar desde el principio.

En consecuencia, la Dirección General de Costas, a través de sus correspondientes Demarcaciones, como Administración específicamente pensada para los asuntos costeros, tiene un fundamentalísimo papel que desempeñar en dicho cometido. Por descontado que habrá que buscar el concurso y la participación del resto de Administraciones Públicas si se desean alcanzar los objetivos planteados.

Como **principios** se asumen los del Programa Europeo de Demostración para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras y los definidos por la Resolución Legislativa del Parlamento Europeo ya citada: perspectiva amplia y global (temática y geográfica) y de largo plazo, gestión modulada a través de un proceso gradual, que refleje la especificidad local, que esté dirigido a trabajar en sintonía con los procesos naturales, que garantice una planificación y gestión participativa, que reciba el apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes, que recurra a una combinación de instrumentos.

Conviene que la propia DGC reflexione e interprete de manera correcta los principios europeos. Entre otras razones porque de ellos se derivan cambios sustanciales en la manera de entender el modelo de planificación y gestión.

Alguno de esos principios ya llevan implícito planteamientos de carácter **estratégico**. Uno de ellos, no cabe duda, es la propia reformulación de la estructura y objetivos de la DGC dentro de un nuevo panorama social, económico, ambiental e institucional. Las líneas de

actuación que a continuación se proponen constituyen auténticas líneas estratégicas para el diseño de un modelo más integrado de planificación y gestión en las áreas litorales.

## 5.2.- Límites geográficos de un Proyecto Piloto de PGIAL

Una de las primeras tareas que habría que realizar se refiere a la determinación de los límites geográficos del Proyecto Piloto de PGIAL. Desde el punto de vista jurídico y administrativo la mayor parte de las iniciativas integradas de gestión costera vigentes en el mundo tienen asumido este aspecto. Y la cuestión no es del todo fácil, ni su importancia secundaria.

Aunque el DPMT constituya la “columna vertebral” del litoral no debe ser identificado como un objeto de gestión aislado, aunque su función de ecotono y fragilidad aconsejen otorgarle prioridad en cualquier proyecto. En consecuencia, el DPMT tiene que formar parte de un objeto de gestión más amplio.

En términos espaciales y territoriales, puede asimilarse, en la facies terrestre o continental, con los **municipios que alberguen DPMT**, o ecosistemas que desempeñen funciones imprescindibles para la protección o conservación de los recursos litorales. En la provincia de Cádiz aparecen los municipios de Trebujena, Sanlúcar, Chipiona, Rota, El Puerto de Santa María, Puerto Real, Cádiz, San Fernando, Chiclana, Conil, Vejer, Barbate, Tarifa, Algeciras, Los Barrios, San Roque, La Línea<sup>14</sup>.

En el medio marino **el límite del Mar Territorial podría constituir una referencia de gran interés** al ser parte integrante del DPMT estatal. Por otra parte, incluye un amplio espectro de los problemas y recursos inherentes a este medio.

En definitiva, se propone la conjugación de criterios de diferente naturaleza (ecológicos, jurídicos y administrativos...), a la hora de buscar el consenso respecto a los límites del ámbito de un hipotético Proyecto Piloto de PGIAL.

## 5.3.- El compromiso político y el planteamiento estratégico

Uno de los primeros pasos consiste en avalar desde instancias políticas la iniciativa de un Proyecto Piloto de PGIAL. Adviértase que, tarde o temprano, el Proyecto Piloto debe

traducirse en un Programa. Este supone el aviso escrito de lo que se piensa hacer; equivale a un compromiso político explícito. Las etapas iniciales cumplen la función de abrir el debate sobre las posibilidades de actuación.

Desde la Secretaría de Estado de Aguas y Costas, o desde la DGC del Ministerio de Medio Ambiente, por ejemplo, se puede redactar y hacer público un compromiso explícito para adaptarse a los principios europeos de la “gestión integrada de zonas costeras”. Es una especie de “declaración de principios” muy general pero que ayuda a conocer el inicio de un proceso bastante singular y definido.

Al mismo tiempo debe reconocerse el valor ambiental, social y económico de las zonas costeras, sus amenazas, la necesidad de una mejor gestión, los beneficios que ello reportaría, etc. A aras de la credibilidad social e institucional tal posicionamiento no puede utilizarse sólo como discurso retórico. Por descontado que en este caso la voluntad política de buscar el consenso con otros entes territoriales, y agentes sociales e institucionales también debe quedar convenientemente subrayado.

Desde esas mismas instancias políticas, habría que avanzar respecto a los grandes objetivos a alcanzar. La apertura de grandes líneas estratégicas puede ser una fórmula viable, sobre todo si tales líneas se inspiran en los resultados y experiencia del Programa Europeo de Demostración para la Gestión Integrada de Zonas Costeras. Como mínimo habría que reconocer, de forma explícita, la prioridad y urgencia que, en los momentos actuales, deben tener las iniciativas de protección y conservación de los recursos, por encima incluso de algunas dirigidas en sentido estricto al desarrollo.

Al mismo tiempo que se arranca con esos principios **la nueva política para nuestro litoral y sus recursos debe dirigirse** (ello no implica responsabilidad directa pero sí trabajo dirigido hacia esas áreas) hacia: **la sostenibilidad natural de los aprovechamientos humanos, un mejor conocimiento científico de la base natural y social del litoral, la mejora sustancial del modelo participativo en la toma de decisiones, la transparencia de los procesos de gestión, el sustancial perfeccionamiento de los instrumentos y mecanismos de coordinación y cooperación entre instituciones públicas...**

---

<sup>14</sup> Además, por razones más que evidentes, debería plantearse una estrecha coordinación con las provincias de Sevilla y Huelva, así como la cooperación con el Gobierno de Gibraltar.

#### 5.4.- Las nuevas reglas del juego y las responsabilidades

No cabe duda que un Programa de PGIAL necesita mejoras en el marco normativo vigente. Por un lado, resulta necesario asegurar la coherencia de la normativa sectorial con incidencia en el DPMT<sup>15</sup>. Posiblemente ésta no sea la tarea más urgente y prioritaria pero sí es necesaria.

La iniciativa de PGIAL debería tener un mínimo rango legal o institucional que le diera cobertura jurídica.

Por otra parte, conceptos como recursos costeros, litoral, costa, etc. necesitan ser definidos y concretados. Igual sucede con el ámbito de aplicación del Proyecto Piloto o del futuro Programa, el origen de los fondos, los incentivos, los sistemas de control, etc.

Algo sencillo con lo que se podría inaugurar el aspecto normativo consiste en preparar un inventario del repertorio legal vigente que afecta a la gestión de los recursos litorales.

El objetivo es que éste, que tendría que ser detallado y convenientemente actualizado, sea ampliamente difundido por las Demarcaciones de Costas entre administraciones, administradores y usuarios. También para la Demarcación de Costas habría que preparar periódicamente un repertorio con los dictámenes jurídicos y sentencias más interesantes que afecten al DPMT o a sus recursos asociados.

En una segunda etapa el MMA podría preparar un borrador de ley para la PGIAL, con una filosofía de norma general, que cada Comunidad Autónoma pudiera adaptar a sus características naturales y económicas, necesidades, prioridades, etc. Esta norma sería sólo para sentar las bases de la cooperación voluntaria entre el Estado, CCAA, Entidades Locales y otras instituciones públicas o privadas.

De esta manera habría un soporte legal para disponer de un fondo económico que el Estado aportaría con la idea de promover la cofinanciación de iniciativas, proyectos, programas, etc. El papel de las Demarcaciones de Costas sería el de enlazar la realidad ambiental de cada tramo costero con las aspiraciones de las instituciones, públicas y

privadas, presentes en dicho tramo costero: sugiriendo líneas de actuación, facilitando el encuentro y el consenso entre agentes sociales e institucionales, etc.

Algo que sí es absolutamente prioritario es la redefinición de la función de la DGC y de las Demarcaciones de Costas en el seno de un Ministerio de Medio Ambiente. Es probable que, además de a las obras de ingeniería costera, la DGC tenga que orientar sus funciones y actividades hacia tareas más vinculadas a la conservación ambiental en el medio natural (protección de hábitat críticos, recuperación de ecosistemas degradados...), no estando tan vinculadas como hasta la fecha al fomento económico en los espacios urbanos (paseos marítimos y regeneración de playas).

En cualquier caso, tal cambio no debe hacerse a costa de ocupar espacios competenciales que le corresponden a las Comunidades Autónomas y que, por tanto, generarían más conflictos entre instituciones. Muy al contrario, se trata de encontrar las posibilidades complementarias de actuación del Estado en el ámbito litoral, (terrestre, intermareal y marino), siempre teniendo en cuenta las necesidades de las CCAA y de los Municipios costeros.

Otra posibilidad de actuación es la preparar un borrador con el reparto de responsabilidades institucionales definidas. Al mismo tiempo se abre una línea de trabajo en la que la DGC organiza el análisis de aquellas funciones, que a la luz de la experiencia, dan como resultado dudas razonables en el reparto competencial. Como complemento a la primera posibilidad apuntada, la Demarcación de Costas prepararía un Directorio, público y actualizable anualmente, en el que el reparto competencial mencionado se correspondiera con cargos y personas concretas. Ello facilitaría de forma considerable la gestión a administradores y usuarios.

### **5.5.- Hacia una nueva administración costera: entre la cooperación institucional y la participación pública**

Un nuevo modelo de gestión costera lleva implícito un nuevo concepto de administración. Para ello resulta imprescindible una mejora sustancial de la coordinación interna y la cooperación interinstitucional.

---

<sup>15</sup> Esta ha sido, por ejemplo, una de las iniciativas más recientes desarrolladas en México. Se revisó y adaptó la normativa sectorial que afectaba a la Zona Marítimo Terrestre Federal.

Para la Demarcación de Costas el primer aspecto implica la implantación de mecanismos convencionales que aseguren la relación periódica de las grandes unidades en las que se divide el organismo periférico. Algunas posibilidades podrían ser las citadas a continuación: creación del Consejo Técnico Costero, reuniones semanales entre Jefes de Servicio, sesiones mensuales y monográficas en las que se traten los temas más importantes en los que esté involucrada la DC en ese momento, donde pueda participar el personal técnico, circuitos prediseñados para la circulación de la información...

La conexión entre la DGC y la DC debería estar asegurada a través de mecanismos similares. En este caso la necesidad de hacer homogéneos los criterios de actuación entre las diferentes Demarcaciones de Costas de España implica sesiones de trabajo en las que se debatan protocolos, problemas, oportunidades y experiencias procedentes de todas las costas nacionales (un Consejo Técnico Costero de rango nacional, por ejemplo).

La mejora de la cooperación y participación interinstitucional se puede abordar a través de la creación de dos órganos colegiados: el denominado **Consejo Provincial del Litoral** (idea que no es inédita en España y que está consolidada hace tiempo en algunos países anglosajones en determinadas escalas de gestión) y el **Foro Provincial del Litoral** (Cuadro 9). Hay que recordar que dichos órganos colegiados se crean con independencia de que cada institución siga teniendo las competencias que se establecen en la Constitución o en el Estatuto de Autonomía de Andalucía.

La diferencia entre uno y otro radica en las funciones (más técnico el primero que el segundo), el número de miembros (más reducido el primero que el segundo) y la periodicidad de las convocatorias de reunión (más espaciadas en el tiempo el segundo que el primero).

El Consejo Provincial del Litoral podría alternar la presidencia y coordinación de las reuniones, de esta manera existiría un liderazgo compartido entre la Administración General del Estado y la de la Comunidad Autónoma de Andalucía. El Foro podría estar coordinado y moderado por personas vinculadas a la Universidad o a instituciones científicas de probada independencia.

**Cuadro 9. Órganos colegiados para potenciar la cooperación interinstitucional y la participación pública**

<b>Aspectos operativos</b>	<b>Consejo Provincial del Litoral</b>	<b>Foro Provincial Litoral</b>
<b>Funciones</b>	Promover y facilitar la coordinación y cooperación institucional, mejorar y agilizar los procesos administrativos	Asesorar al Consejo Provincial, debatir sobre los principales problemas, sugerir al Consejo Provincial del Litoral las grandes líneas de actuación, participación pública, etc.
<b>Miembros</b>	(9 en total) DC y Subdelegación del Gobierno (2), por parte de la AGE, Delegación Provincial de Gobernación y de Medio Ambiente (2), por parte de la CAA, un representante de los municipios costeros (1), uno de la Diputación Provincial (1), uno de los usuarios de recursos (1), uno por parte de los grupos ecologistas (1) y uno por parte de los empresarios (1).	(hasta 50 miembros en total) Ministerio de Medio Ambiente (2), Ministerio de Agricultura y Pesca (1), de Fomento (1), de Defensa (1), de Interior (1), de Puertos del Estado (2), Capitanías Marítimas (2), Confederación Hidrográfica (2), Autoridad de Parques Nacionales (si los hubiere), Instituto Español de Oceanografía (1), CSIC (1); Consejería de Medio Ambiente (2), de Obras Públicas (2), de Agricultura y Pesca (2), de Turismo (1), de Cultura (2), de Sanidad (1), Centro de Investigación de El Toruño (1), Empresa Pública Puertos de Andalucía (1); uno por cada una de las Mancomunidades costeras (4); Diputación Provincial (2); Cofradías de Pescadores (2); Grupos Ecologistas (4), empresarios turísticos (2), acuicultores (2), empresas y cooperativas agrícolas (2), clubes de Pesca Deportiva (2), Universidad de Cádiz (2), IZAR (1), otros (FACUA, Asociaciones de Vecinos... 3).
<b>Periodicidad</b>	Mensual	Semestral

### 5.6.- Instrumentos para un Programa de PGIAL

Los objetivos de una batería instrumental para la PGIAL deben estar orientados a favorecer cambios en las estructuras centrales y periféricas de la DGC. Pero no puede olvidarse que el fin último es permitir la integración de todos los actores sociales e institucionales dispuestos a trabajar en la búsqueda de un nuevo modelo de relación con los recursos litorales.

En primer lugar se propone una estrategia de combinación de instrumentos para la PGIAL. Ya se ha hecho referencia a algunos instrumentos de carácter normativo o regulador. En próximos apartados se tratarán otros de naturaleza económica.

En principio habría que confeccionar un instrumento de planificación estratégica que permitiera ver con claridad los objetivos generales y de largo plazo, el planteamiento real que la institución costera está dispuesta a asumir, etc. Para el presente caso un **Programa Nacional de GIAL** parece la figura más apropiada y el instrumento principal. Existen numerosas referencias en otros países al respecto. En una primera fase la DGC diseñaría las líneas maestras del citado Programa. Posteriormente, cada DC diseñaría su propio **Programa Provincial para la GIAL** de acuerdo con las directrices nacionales y el consenso conseguido con otras administraciones territoriales y agentes sociales.

Conviene recalcar que no se trata de un Plan de Obras o de Actuaciones siguiendo el modelo tradicional español (este quedaría incluido como un elemento más del Programa). Habría que encarar, especialmente, los retos que la gestión integrada de las áreas litorales lleva implícitos. Por otra parte, el Programa Provincial de PGIAL debe contemplar la realización del **Plan Provincial de Actuaciones en la Costa** con objetivos plurianuales, en los que se propongan indicadores de seguimiento de la eficacia del trabajo realizado. La utilización de criterios explícitos y bien conocidos por todos los agentes sociales e institucionales a la hora de realizar propuestas a la DGC, debe sustituir al modelo caduco y nada transparente que existe en la actualidad.

En este instrumento las actuaciones previstas serán aquellas que la DGC asuma como propias, siempre teniendo en cuenta la cooperación con otras instituciones. De nuevo el papel de las Demarcaciones de Costas se nos antoja fundamental pues son los mejores conocedores de la realidad ambiental, social e institucional. Por tanto, sus aportaciones y sugerencias son imprescindibles y deben ser conocidas por los principales agentes sociales e institucionales.

Para los instrumentos operativos utilizados en las Demarcaciones habría algunas pautas de actuación de interés. No cabe duda que la DC, aún sin perder un ápice de sus funciones y competencias, tiene ser permeable a las sugerencias y propuestas del Consejo Provincial del Litoral y del Foro Provincial del Litoral. Pero independientemente de lo anterior debería:

- 1) **Marcar objetivos anuales de gestión.** En una institución pública como la DC no se trata tanto de “hacer lo que se pueda” sino de organizar el trabajo a partir de unos objetivos, la asignación de medios humanos y

materiales, la consideración de criterios y prioridades, etc. Todo lo anterior debe estar pensado y escrito con suficiente antelación para que sea bien conocido por los gestores y usuarios; también para que los mecanismos e indicadores de control puedan ser utilizados al final de cada periodo de tiempo.

- 2) **Adoptar y difundir criterios específicos ambientales** (además de los estrictamente administrativos y económicos) para el otorgamiento de títulos de uso del DPMT, teniendo en cuenta la especificidad de los recursos costeros de la provincia de Cádiz: tipo de unidad ambiental, estado de conservación, etc.
- 3) **Establecer mecanismos de control y evaluación de los instrumentos operativos** más importantes que la Ley 22/88 de Costas pone a disposición de la Administración.
- 4) **Realizar el seguimiento y la evaluación de los instrumentos sancionadores** con objeto de adoptar las medidas que sean necesarias para que dicho régimen sancionador sea efectivo y cumpla el cometido que la ley le tiene reservado.

#### **5.7.- Actuaciones y financiación:**

Como comentario y aclaración inicial es preciso recordar que todos los Programas para la Gestión Integrada de Recursos, sean estos litorales o no, necesitan fondos. En las mayor parte de las ocasiones el montante necesario es considerable. Parece que se acepta el hecho de que el desarrollo sostenible tiene un coste económico que hay que asumir, y no siempre hay disposición a ello por parte de instituciones públicas y particulares. En consecuencia, la decisión política de iniciar un Programa de GIAL debe llevar implícito, además, un compromiso para la búsqueda y asignación de recursos.

De nuevo se alude a la necesidad de adoptar criterios explícitos y bien definidos para decidir las actuaciones. Éste nos parece un mecanismo imprescindible. Ello contribuiría a la transparencia del proceso de PGIAL al tiempo que evitaría cualquier hipotética discrecionalidad en la asignación de fondos o en el tipo de proyectos a acometer.

No sería difícil, por ejemplo, diseñar una matriz para los municipios de la provincia de Cádiz a partir de la cual se puede obtener una orientación como la descrita en el párrafo anterior. Los criterios propuestos pueden abarcar aspectos a valorar en cada unidad territorial (pueden ser municipios pero también comarcas o tramos costeros homogéneos): hábitat críticos, biodiversidad, paisaje natural, ENP, defensas naturales, patrimonio histórico, erosión costera, usos tradicionales de los recursos, valor añadido de las actividades económicas basadas en los recursos costeros, amenazas derivadas de la presión urbana, patrimonio del Estado afectado al DPMT, desastres naturales y urgencias...

Dicha matriz se puede ir actualizando de forma periódica por técnicos independientes. Los resultados deben ser interpretados como guía y orientación para la realización del Plan Provincial de Actuaciones en la Costa. No obstante, cabe plantear además de actuaciones plurianuales, con un alcance de entre 4 y 6 años como las señaladas, objetivos proyectados para un horizonte cronológico más amplio. En cualquier caso, siempre es conveniente el concurso de los agentes sociales e institucionales más implicados en los asuntos y recursos del DPMT.

Los instrumentos de carácter estratégico, independientemente de su escala, deberían adoptar otro modelo tipológico para clasificar las diferentes actuaciones. Así, es necesario separar las inversiones al fomento económico de las dirigidas, en sentido estricto, a la conservación y recuperación de los ecosistemas naturales costeros<sup>16</sup>.

En resumen, habría un Plan Nacional de Actuaciones en la Costa (que debe tener una mínimas garantías presupuestarias) que facilitaría, junto a los criterios específicos aportados por la DC y los órganos creados para trabajar de forma colegiada, el diseño del Plan Provincial de Actuaciones en la Costa.

Este instrumento, que está fundamentalmente dirigido a la realización de obras, debería estar integrado en el correspondiente Programa para la GIAL, ya que este ostenta un carácter más general y objetivos más amplios y de más largo plazo.

En la actualidad un hipotético **Plan Provincial de Actuaciones en la Costa** debería tener, como mínimo, en cuenta las siguientes líneas de acción que se indican en el Cuadro 10.

La nueva política de la DGC debería priorizar en la provincia de Cádiz las actuaciones del tipo 1, 3 y 5. Los tipos 2 y 4 podrían abordarse, desde el punto de vista de la financiación, conjuntamente con los Ayuntamientos y la Consejería de Turismo ya que en realidad se trata de equipamientos urbanos en los que predominan los objetivos vinculados al ocio y al desarrollo turístico. El tipo 9 también debería plantearse de acuerdo con la Consejería de Medio Ambiente, Diputación Provincial y Ayuntamientos.

Atendiendo a las obras concretas que se realizan en la DC, sería interesante implantar un protocolo de control y seguimiento, cuya complejidad iría pareja al presupuesto de la obra y a la trascendencia del ecosistema afectado. Dicho control debe estar dirigido no tanto a su faceta de ejecución ingenieril sino al grado de eficacia prevista y que justificó la propia obra. También es necesario conocer el impacto posterior que las obras han tenido sobre el entorno.

**Cuadro 10. Tipología de las actuaciones**

Tipo	Actuaciones
1	Mantenimiento, mejora y restauración del patrimonio natural y cultural (incluye paisajístico)
2	Tratamiento de playas y lucha contra la erosión
3	Equipamientos e infraestructuras vinculadas a ámbitos naturales
4	Equipamientos e infraestructuras vinculadas a ámbitos urbanos
5	Recuperación o ampliación del DPMT
6	Actuaciones de respuesta a emergencias
7	Deslindes y cartografía
8	Estudios y trabajos técnicos auxiliares
9	Concienciación pública y educación ambiental
10	Otras actuaciones

Por último, la cantidad que el Estado dedica al mantenimiento y conservación del DPMT no es proporcional a los beneficios sociales y económicos que obtiene de éste. Hay que pensar que buena parte del soporte productivo industrial y de servicios de la provincia de Cádiz, y de los equipamientos radican en DPMT: puertos, astilleros, grandes industrias, infraestructuras, paseos marítimos... En consecuencia, a pesar del esfuerzo realizado en los últimos años, **es necesario aumentar de manera significativa los recursos dedicados a la gestión del DPMT**. Al mismo tiempo es preciso equilibrar la relación

<sup>16</sup> Se recuerda que los ecosistemas naturales costeros o las unidades ambientales costeras deben interpretarse

entre las inversiones denominadas de “incidencia directa” respecto de las de “incidencia indirecta” como estudios, cartografía, formación, educación y concienciación, etc.

Programas específicos como los referidos a la “compra de tierras” o a la “expropiación de derechos existentes en el DPMT”, deberían ser habituales en un futuro más o menos próximo.

Los instrumentos económicos derivados del uso y disfrute del DPMT son todavía poco sofisticados en el cálculo de los beneficios que reportan a los usuarios. Este es otro aspecto que conviene revisar.

### **5.8.- Administradores y formación para la PGIAL**

La dotación de más personal para el servicio de DPMT es una necesidad obvia. Algunas de las deficiencias mencionadas en páginas precedentes están estrechamente vinculadas a tal carencia. No se entiende, por ejemplo, que desde hace años la jefatura del servicio haya estado vacante.

Por otra parte, parece imprescindible diversificar, desde el punto de vista profesional, la plantilla de la DC. Es seguro que titulados procedentes de las Licenciaturas de Ciencias del Mar, Geología, Geografía, Biología, etc. desempeñarían una magnífica labor que complementarían a las disciplinas que en este momento predominan en la DC.

Algunas de las necesidades formativas sobre PGIAL podrían resolverse mediante acuerdos específicos con la Universidad de Cádiz. **La organización de cursos sobre PGIAL dirigidos a funcionarios de la DC**, así como a técnicos de otras Administraciones Públicas, no sólo cubriría un vacío formativo, también contribuiría a fomentar el contacto entre los mismos técnicos.

### **5.9.- Información para la toma de decisiones.**

Habría dos grandes líneas de actuación al respecto. La primera de ellas tiene como objetivo el **diseño de un auténtico Sistema de Información Litoral (SIL)** y no una simple base de datos. Para ello es imprescindible dedicar personal especializado y

---

en sentido integrado. Es decir, teniendo en cuenta siempre al medio marino.

medios suficientes. Por descontado que tanto en la construcción como en la utilización del SIL, habría que utilizar criterios explícitos que se difundan y actualicen. La inclusión de datos administrativos georeferenciados, así como información obtenida en los expedientes de los instrumentos operativos de la Ley 22/88 de Costas, parece evidente. De forma periódica habría que analizar y evaluar tales datos con objeto de obtener información acerca de la gestión llevada a cabo.

Pero además es necesario crear en cada DC una unidad de Gestión de la Información que también sea capaz de recopilar y aglutinar toda la información cartográfica, ambiental, territorial, urbanística, y socioeconómica posible.

Hay múltiples posibilidades para favorecer un proceso que genere información sobre el litoral. Estas pueden realizarse de forma aislada o conjuntamente con otras instituciones públicas o privadas (Universidad, Diputación, Consejería de Medio Ambiente...). Entre otras pueden citarse las siguientes: **la organización de una modesta biblioteca y cartoteca, la realización de un Inventario de Recursos del Litoral, la elaboración de un Atlas del Litoral de la Provincia de Cádiz, la creación de un Observatorio del Litoral que se haga cargo del seguimiento de una serie de indicadores, programa de educación ambiental ligado al DPMT, organización de un programa de investigación participativa** (del estilo del "Coastwatch" que coordinamos para Andalucía), **convenios con otras instituciones administrativas o científicas, creación del Boletín Costero de la DC** (en soporte convencional o inserto en una Web).

La segunda línea de actuación se orienta a la confección de una **Memoria Anual del Litoral de la Provincia de Cádiz**. Con ello se pretende proporcionar a otras administraciones, usuarios o interesados información básica acerca de la gestión de la DC, pero también del estado en que se encuentra el DPMT y los recursos asociados. No cabe duda que tal iniciativa contribuirá al conocimiento del trabajo de la DC, proporcionará transparencia al proceso de gestión y ayudará en el proceso participativo.

Una vez que el proceso de PGIAL esté más avanzado lo ideal sería que las Administraciones con mayor capacidad de actuación en el litoral editen conjuntamente dicha Memoria. Para ello puede acordarse un esquema de publicación en la que cada Administración opte por utilizar el modelo expositivo que crea más conveniente. Este sería un buen síntoma de cooperación institucional.

## 5.10.- La implantación del Programa

Como se especificaba al principio de este informe no se puede diseñar una experiencia piloto que conduzca a la implantación de un Programa de GIAL, sin debatir previamente algunas medidas y actuaciones como las que han sido propuestas en las páginas anteriores. Por esa razón la intencionalidad en su redacción ha buscado antes unas pautas de actuación que detalle en las propuestas.

Pero siendo esto importante más lo es aún el hecho de que este debate tenga que llevarse a cabo con las personas responsables de la toma de decisiones. Es decir, los responsables políticos del Ministerio de Medio Ambiente (Secretaría de Estado de Aguas y Costas, y Dirección General de Costas), deben de dar el próximo paso. Posteriormente, los técnicos de estas instituciones definirían los aspectos operativos de la iniciativa.

En trabajos recientes (Barragán, 2002<sup>17</sup>) hemos detallado la metodología de un Programa de GIAL. Además de las principales etapas se detallaban las fases de cada una de ellas y los objetivos, las tareas técnicas, la participación pública, los resultados esperados, etc. Prescindiendo de los detalles aludidos la secuenciación de la implantación de un Programa de GIAL sería la siguiente:

- a) Etapa Previa (trabajos y condiciones previas al inicio del Programa).
- b) Etapa Institucional (organización y acuerdos entre instituciones, organización de la participación).
- c) Etapa Analítica y de Diagnóstico (problemas, pérdida del patrimonio costero, amenazas...).
- d) Etapa Propositiva (parte más creativa del proceso que responde a las necesidades planteadas de la etapa anterior: objetivos, actuaciones...).
- e) Etapa Ejecutiva (reparto de tareas y realización de las propuestas).
- f) Etapa de Control (seguimiento y valoración de lo que se va consiguiendo).
- g) Etapa de Mejora (evaluación de las correcciones necesarias para una nueva generación del Programa).

La última reflexión que hacemos sobre un hipotético Proyecto Piloto de PGIAL en la provincia de Cádiz constituye una especie de requisito esencial y previo. Dicha requisito condiciona la viabilidad de la iniciativa al convencimiento que los responsables de las

decisiones políticas tengan de la misma. Ello quedará reflejado, sin ningún género de dudas, en el grado de apoyo prestado a la puesta en marcha del Programa de Gestión Integrada de Áreas Litorales.

Tampoco debe olvidarse, especialmente, que la Administración Regional tiene responsabilidades tan importantes como las vinculadas a la Zona de Servidumbre de Protección, Espacios Naturales Protegidos, Acuicultura, Vertidos, Pesca y Marisqueo en Aguas Interiores, Ordenación del Espacio Litoral, control de la Calidad de Aguas Litorales, etc. Y que los Ayuntamientos pueden jugar un papel más trascendente del que desempeñan en la actualidad.

---

<sup>17</sup> Barragán Muñoz, J.M., (2002), “Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas”, Barcelona, (en prensa).