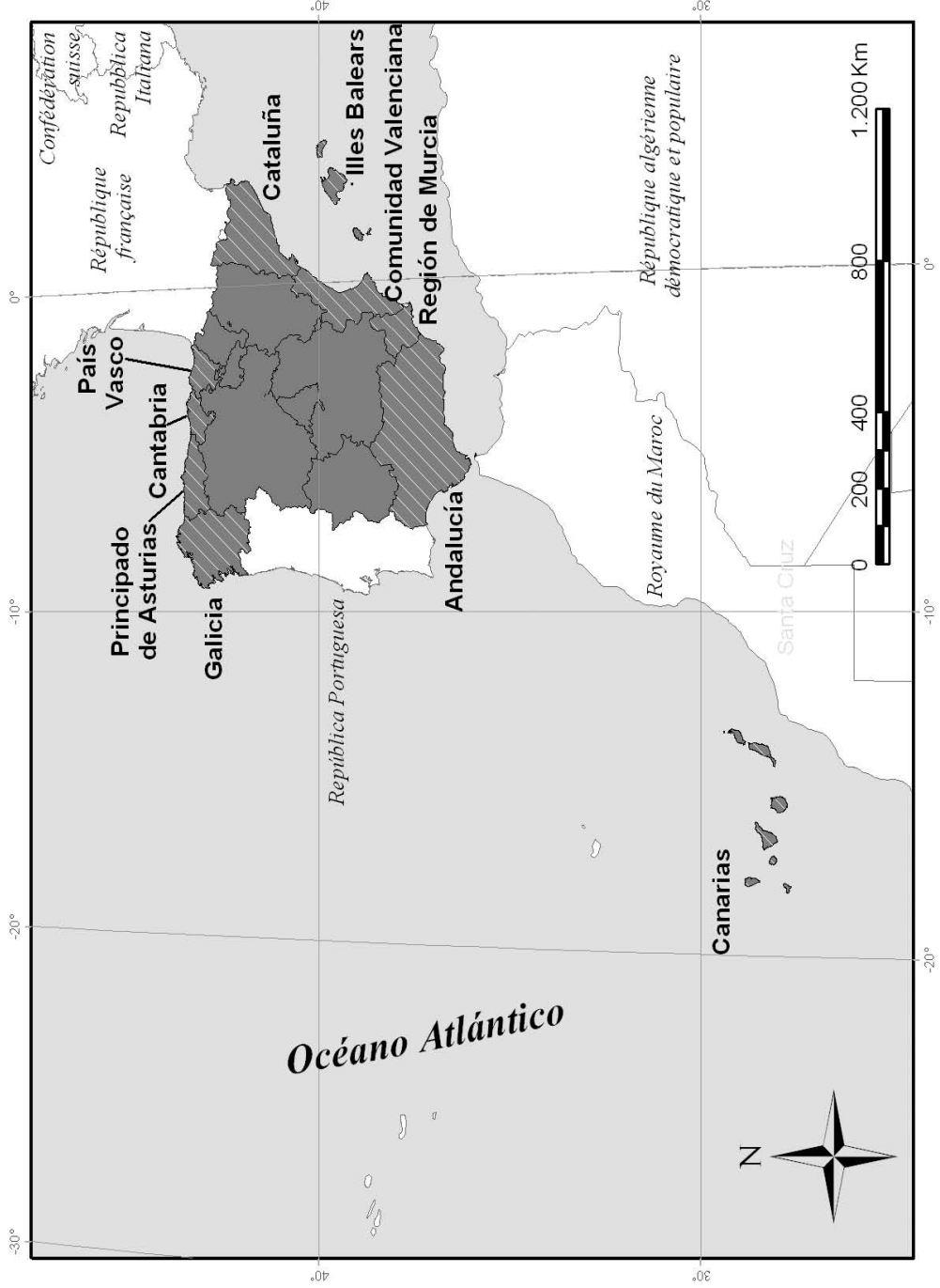


GESTIÓN DEL LITORAL Y POLÍTICA PÚBLICA EN ESPAÑA: UN DIAGNÓSTICO

Pedro Arenas Granados
Grupo GIAL-UCA
Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales
Universidad de Cádiz



Mapa 14. España y sus comunidades autónomas costeras

PRIMERA PARTE

EL CONTEXTO: DESCRIPCIÓN, IMPORTANCIA Y PROBLEMÁTICA DEL LITORAL ESPAÑOL

1. Características fisiográficas del país con énfasis en sus áreas costeras

España al suroeste del continente europeo, situado en su mayor parte en la península Ibérica, es un estado de la UE de 502.000 km² de superficie terrestre, aproximadamente 8.000 km de costa (5.105 km peninsulares y 2.940 km archipelágicos) y 1.319.000 km² de Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva (Barragán, 2004; IGN, 2004 y MMAa, 2007).

La franja costera presenta una gran diversidad de ambientes climáticos, marinos, geológicos y sedimentarios que explican a su vez la variedad y singularidad de sus ecosistemas costero-marinos de muy alto valor ecológico, paisajístico y socioeconómico.

Concretamente en el territorio español de la península Ibérica, el relieve accidentado y su disposición periférica, así como la elevada altitud media, se manifiestan en una costa muy acantilada en ciertas regiones costeras, (una extensión total de más de 4.021 km de acantilados), aunque cabe destacar la existencia de más de 2.000 Km. de playa (Yepes, 1999). El resto del litoral presenta características de costa baja (1.271 km) o ha sido transformado por obras artificiales (unos 600 km).

De los ecosistemas litorales más significativos del litoral español cabe destacar: los fondos marinos, que pueden ser rocosos o arenosos; los acantilados; las playas, arenales y sistemas dunares, y los humedales costeros, en los que se incluyen las rías, estuarios, deltas, marismas y albuferas, marjales, lagunas costeras y salinas. Esta heterogeneidad de ecosistemas en España, se ve además acentuada por la existencia de diferencias notables entre su costa mediterránea y la atlántica:

1. La zona mediterránea presenta un elevado porcentaje de playas. La condición de mar semicerrado influye de manera decisiva en sus características y se dan procesos de acumulación con frecuencia en la desembocadura de sus ríos. En el Mediterráneo, a diferencia del Atlántico, no se producen mareas de entidad, y por consiguiente existe una ausencia de costa baja con grandes zonas de inundación por mareas.

2. La zona atlántica se caracteriza por presentar un sistema acantilado muy desarrollado. En ésta, la dinámica marina es mayor, pues los rangos de marea son más amplios, la intensidad del oleaje es más acusada, etc. (la carrera de marea es, por ejemplo, entre 10 y 50 veces mayor en las costas de influencia atlántica respecto la mediterránea). Esta energía provoca que los sedimentos transportados por los cursos fluviales estén situados lejos de la costa (MMA, 2005).

2. Síntesis de la organización político-administrativa territorial del Estado

España tiene un modelo destacable de regionalización que ha llevado a la configuración del Estado de las Autonomías en la Constitución de 1978, por la reforma del anterior modelo administrativo territorial unitario y centralizado (“a la francesa”) heredado más de doscientos años atrás. Este modelo ha supuesto una nueva organización territorial de la Administración, al intercalarse entre el Estado y las Provincias y/o los Municipios, nuevos entes territoriales: las muy importantes Comunidades Autónomas regionales, y otras menos importantes como las Comarcas e Islas (López y Pozo, 1999). Este arreglo político territorial fuertemente influenciado por la premisa de la descentralización, alteró las originales competencias administrativas centralizadas del Estado, pasado ellas en gran medida al ente autónomo regional, pero menos desde la región o la provincia, a los entes comarcales e insulares. Este modelo unitario, pero con fuerte autonomía de las nacionalidades y regiones, como señala la Constitución, ha desembocado en un Estado regional y cuasifederal, sustentado en la transmisión de poderes a las Autonomías conforme a un pacto o Estatuto donde se delimitan los campos de actuación.

Sin duda este proceso administrativo regional ha implantado un modelo más racional y participativo, reforzando y revitalizando la administración regional y local, y a su vez al sistema democrático y al autogobierno; no obstante, restan ciertas “cuestiones pendientes”. La fragmentación del territorio en numerosos municipios muy pequeños y con escasa población es un ejemplo de ello; o en algunos casos, una descentralización territorial exacerbada, que ha ocasionado graves dificultades para la coordinación y gestión pública en ámbitos fuertemente dinámicos y frágiles como el litoral, donde se superponen distintos poderes y competencias estatales, autonómicas y locales.

A nivel general, en el plano de la organización jurídico administrativa, en España hay diez Comunidades Autónomas (CC.AA.) parte de cuyo territorio está ubicado en el litoral. A las ocho CC.AA. peninsulares (País Vasco, Cantabria, Asturias, Galicia, Andalucía, Murcia, Valencia y Cataluña) hay que añadir las dos CC.AA. de los archipiélagos de Baleares y Canarias, y las ciudades africanas de Ceuta y Melilla al otro lado del Estrecho de Gibraltar. Estas comunidades comprenden 25 provincias y 478 municipios costeros, siendo el límite municipal uno de los principales criterios

cuando se trata de la delimitación del litoral para su gestión (Barragán, 2004). Deben añadirse también 54 municipios más, con carácter de litoral, por presentar al menos en parte un carácter estuarino o lagunar fuertemente influenciado por el mar. En conjunto en España, todo este espacio administrativo municipal/litoral tiene una magnitud superior a 42.000 km². Si adicionamos los cerca de 15.000 km² de aguas interiores sujetas administrativamente a las CC.AA. y los 100.000 km² de Mar Territorial bajo competencia estatal, una posibilidad cuantitativa cierta de la magnitud del litoral español ascendería a 160.000 km². Un poco menos de la tercera parte del territorio nacional emergido.

3. Recursos naturales costeros marinos más importantes

Las valiosas riquezas naturales, hoy en gran medida fraccionadas y escasas, del patrimonio natural marino y costero español, atestiguan el carácter de encrucijada de regiones biogeográficas que ha tenido la península Ibérica en el contexto europeo. Al sur de la península hacen frontera tres regiones marinas: mauritania, lusitana y mediterránea. Actualmente, según la clasificación global de grandes sistemas costero-marinos, se han determinado la existencia de 49 grandes ecosistemas marinos, de los cuales tres están incluidos en el territorio marino español: Costas ibéricas, Mediterráneo y Corriente de Canarias. El Mediterráneo tiene una mayor diversidad de hábitats y especies que el Atlántico español. No hay que olvidar que el *Mare Nostrum* presenta un 7,5% de la flora y fauna marinas descrita en el globo, aunque su tamaño supone solamente el 0,8% del total de la superficie oceánica. En el Atlántico se observan diferencias entre el Cantábrico el golfo de Cádiz y Canarias, siendo la fauna litoral de este último archipiélago de altísima diversidad biológica, debido a las influencias noratlánticas, mediterráneas, africanas, e incluso antillanas (MMA, 1999).

La importancia del patrimonio natural costero-marino español puede valorarse de manera parcial cuando se analiza el número de Espacios Naturales Protegidos -ENP- terrestres/marinos. Aquí hay que decir, según Barragán (2004), que de los 775 ENP declarados, casi el 40% están en el litoral. Así en una pequeña parte del territorio nacional se concentra una importante proporción del patrimonio natural español. No obstante esta conclusión debe matizarse cuando lo que se evalúa es la superficie de territorio protegida. Tan solo 150.000 hectáreas de áreas propiamente marinas están bajo algún instrumento de protección, siendo cerca de tres millones el total de hectáreas clasificadas como ENP.

Sin duda entre la muy significativa riqueza de los hábitats costeros españoles reconocidos en la *Directiva Hábitat* de la UE (92/43/CEE), deben destacarse las praderas de posidonia, albuferas, matorrales de estepa, salinas, brezales y pinares, enebrales y sabinars de dunas, además de los estuarios, rías, acantilados, marismas, arrecifes y playas. Una muy pequeña parte de ellos están poco alterados y la mayor parte presentan distintos grados de degradación por el altísimo grado de urbanización del borde costero, así como de instalaciones portuarias e industriales, además de autovías.

4. Patrimonio cultural costero marino más significativo

Más de treinta siglos de historia también han dejado un valiosísimo patrimonio cultural en el litoral español. Patrimonio no obstante que ha sufrido un fuerte deterioro, en la mayoría de los casos, especialmente de las décadas del 70 y 80, por el urbanismo costero y el turismo masivo de sol y playa. Entre este patrimonio, que debería estar en verdad en la base de un turismo sostenible, se destacan los antiguos faros para la navegación, los molinos de marea de la costa atlántica, los corrales de pesca fenicios y romanos, las numerosas torres de vigía o almenara de Felipe II, las casas salineras y sus salinas entretrejidas, las almadrabas para la pesca del atún rojo cerca del Estrecho, además de ciudades marítimas amuralladas, sistemas de fortificaciones, baluartes, ermitas y un riquísimo patrimonio arqueológico subacuático.

5. La realidad social y económica del litoral español

Desde el punto de vista socioeconómico, bien ligadas al turismo, bien a actividades tradicionales como la pesca, el marisqueo, puertos o la industria; los 10.000 km de costa en España (si contamos los ríos y rías hasta donde se hace sensible el efecto de las mareas) han tenido un enorme valor estratégico. Puede decirse que en gran medida, el notable crecimiento económico del país hasta el 2007, uno de los más altos de la Unión Europea, se explica por las actividades productivas allí asentadas (puertos, industria, agricultura intensiva, turismo), pero de manera especial por el muy intenso desarrollo inmobiliario de su litoral.

Tabla 1. Evolución del peso poblacional en las Provincias costeras e interiores españolas

Año	Población provincias interiores	% sobre el total	Población provincias litorales	% sobre el total	Población total
1900	9.004.718	48,40	9.613.238	51,60	18.617.956
1930	11.582.951	48,60	12.262.036	51,40	23.844.796
1960	14.559.951	47,10	16.343.186	52,90	30.903.137
1970	14.875.189	43,70	19.157.612	56,30	34.032.801
1981	15.505.585	41,90	21.940.675	58,10	37.746.260
1991	16.202.493	41,70	22.669.786	58,30	38.872.279
2001	16.867.994	41,02	24.248.848	58,98	41.116.842

Fuente: Chica, 2008.

España ha presentado un extraordinario incremento de la población asentada en el litoral (Tabla 1) De los más de 45 millones de residentes en España, el 44 % de su población se asienta en los municipios de la costa que representan tan solo el 7% de su superficie, si se incluyen los municipios costeros sin frente marítimo (OSE, 2007). Esto supone que la densidad de población en la costa es cuatro veces superior a la media del país, llegando a triplicarse como media durante el verano, la principal época turística (MMAb, 2007). Sesenta millones de turistas recibió España en el año 2007. El 75% de ellos tuvieron al litoral como su principal destino.

Especialmente desde 1995 y hasta el año 2007, España ha vivido uno de los periodos de crecimiento económico más notables y duraderos del pasado reciente. Aumentos sostenidos de la tasa de crecimiento del PIB (superiores al 3,5%), creación de empleo (mayor del 3%) y un contexto macroeconómico estable facilitado por la progresiva incorporación de España al concierto monetario Europeo han sido los pilares sobre los que se han apoyado estos brillantes resultados. Esta buena marcha económica es aún más notoria si se compara con los ritmos mucho más lentos de crecimiento de sus socios europeos. Este diferencial de crecimiento entre el país y la UE ha acelerado su proceso de convergencia con la Unión (OSE, 2007). No obstante estos muy buenos resultados económicos han tenido un alto costo social y ecológico. Se ha reforzado en el mismo período, una tendencia hacia la menor redistribución de la renta, aumento de la precariedad laboral, y disminución en la igualdad de oportunidades para la gente.

El crecimiento económico citado se ha producido con una elevada intensidad de materia y energía por unidad de producto, y a costa entre otras causas, de un fuerte consumo del capital natural y de la destrucción del territorio, con un elevado acoplamiento entre el aumento del PIB, y la degradación territorial, especialmente en el litoral.

6. Los problemas más relevantes del litoral

La “litorización” y “artificialización” de la costa es una realidad en España, especialmente en el Mediterráneo y en los archipiélagos de Baleares y Canarias. Los otros problemas están asociados con la contaminación de las aguas en algunos tramos, la erosión, el déficit de agua, la sobreexplotación pesquera, algunos efectos ya evidentes del cambio climático, y de manera relevante un modelo público de gestión de la costa que debe revisarse por su fragmentación sectorial y administrativa (MMA, 2007 y EEA, 2006).

Los siguientes son algunos datos, a manera de ejemplo, presentados por el *Ministerio de Ambiente* (MMA, 2007) que permiten dimensionar adecuadamente la problemática. En el Mediterráneo español, el peor conservado del país, el 32% de la costa tiene críticos niveles de degradación ambiental, el 51% de las playas urgen de alguna actuación de restauración, el 70% de las dunas están destruidas o muy deterioradas, el 60% de los ambientes de transición requieren de alguna actuación, el 40% de esa costa está ya urbanizada y el 16% es ya costa artificial, y finalmente el 57% de las playas están ya en entornos urbanizados.

El fenómeno de concentración de actividades económicas y residenciales en el litoral, ha sido impulsado por la creciente importancia del turismo, que ha generado un desplazamiento de la población y del dinamismo económico hacia esa estrecha y frágil porción del territorio. El cambio del patrón turístico, de un modelo de ocupación hotelera a otro residencial, ha implicado el asentamiento de numerosos extranjeros comunitarios (principalmente jubilados), conjuntamente con la expansión de “segundas residencias” de nacionales.

España, con un parque inmobiliario actual de más de 23 millones de viviendas, es uno de los países que más viviendas tiene por habitante (una por cada dos hab.) y el que más construye con 18.1 nuevas viviendas por cada mil hab. /año, frente al ratio europeo de 5.7 (Jiménez, 2006). Es un parque sobredimensionado y altamente infrautilizado (cerca del 35% del total), dado el creciente peso de viviendas vacías y “segundas residencias” especialmente en la costa. Solo en el año 2006 se construyeron más de 850.000 viviendas, por ello el país tiene el parque inmobiliario más grande de la Unión Europea (se construyeron 5.5 millones de viviendas entre 1998 y 2006), donde paradójicamente es más difícil tener acceso a la vivienda para los nacionales. Las políticas municipales expansivas de muchos ayuntamientos costeros y la corriente especuladora que ha multiplicado hasta por tres los precios de la vivienda, explican entonces el progresivo deterioro del litoral, su fragmentación ecológica, deterioro de sus ecosistemas, así como notables efectos negativos en el tejido social y los asentamientos costeros tradicionales, además de fuertes impactos sobre el muy valioso patrimonio cultural.

La “artificialización” del litoral español, asociada en gran medida a la ola urbanizadora y a los otros sectores dependientes de un alto consumo del suelo (transporte y turismo) es una de las más altas de Europa (Rupprecht Consult, 2006). Su crecimiento es del orden del 1.9%, muy por encima de la media de la Unión Europea que es de 0,68%. Según el informe 2006 del *Proyecto Corine* de la *Agencia Europea del Medio Ambiente* (EEA, 2007), en España las infraestructuras de transporte se incrementaron en un 149% y el aumento de las zonas industriales y comerciales, en los entornos urbanos, un aumento del 59%. Todo ello muy relacionado con el aumento del tejido urbano discontinuo, compuesto por una estructura laxa, que han crecido cerca de un 30% en el litoral. Este modelo de ciudad dispersa, con urbanizaciones exentas y ajardinadas, con conjuntos hoteleros y residenciales turísticos, y campos de golf, demandan cada vez más suelo y mas territorio marino-costero. No han faltado por ejemplo casos de construcción de puertos deportivos, donde se ha “requerido” y autorizado trasplantes de las beneficiosas praderas de fanerógamas marinas, sin preocuparse de constatar la viabilidad de esos trasplantes (Greenpeace, 2008).

SEGUNDA PARTE

**DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA GESTIÓN DEL LITORAL
EN ESPAÑA****1. La voluntad política para la Gestión Costera Integrada**

Hasta hace escasos cuatro años, coincidiendo con el inicio del pasado período legislativo, España se caracterizó por que la gestión del litoral no había sido de manera alguna asunto prioritario de sus políticas públicas estatales. Hasta julio del año 2004 no se contó con algún tipo de política costera explícita, independiente de la calidad de su definición. Los esfuerzos públicos estaban generalmente orientados a asistir con recursos e incentivos el desarrollo costero turístico, portuario y de otras actividades productivas asociadas. Iniciativas políticas orientadas a darle valor a la restauración del patrimonio natural y cultural costero fueron mínimas, presentándose escasísimas propuestas con un enfoque integrado para el litoral.

El afianzamiento de la perspectiva eminentemente sectorial en el diseño, formulación y aplicación de las políticas públicas pesqueras/acuícolas, portuarias, turísticas, agrícolas, energéticas, etc., relacionada con el territorio costero-marino español, fue una característica durante los años 80, 90 y buena parte de los inicios del siglo XXI. Esta situación no era mejor a escala autonómica, aún algunas iniciativas políticas efímeras. Interesante constatar que la ausencia de propuestas de los partidos y decisiones políticas de elaboración de alternativas, se llevó a cabo aún la demanda de la acción pública por parte grupos sociales por ejemplo en el *Mar Menor* (Murcia), en las costas gallegas después del desastre del *Prestige*, asociada al colapso de servicios públicos y densificación estacional en el litoral alicantino, o por la masiva urbanización de gran parte de la *Costa del Sol* en Andalucía o la degradación masiva del litoral en Gran Canaria.

Desde una perspectiva temporal y para un análisis sintético como se pretende, deberá señalarse primero que España, durante los períodos prodemocrático y de transición política (década del setenta y primeros años del 80), careció de política alguna de gestión del litoral. Las urgencias relacionadas con la reorganización del Estado de las Autonomías, la vinculación a la Unión Europea y la búsqueda de salidas a la crítica situación económica interna, solo permitió que las costas y el mar españoles se vieran como espacios de expoliación, de explotación intensiva.

El segundo lustro de los años 80, en medio de un notable resurgir de ideas y procesos políticos en todas las escalas administrativas, el Estado apuesta decididamente por la adecuada gestión del *Dominio Público Marítimo Terrestre* -DPMT-, como el principal instrumento para la gestión de las costas españolas. Respuesta a ello fue la *Ley de Costas* de 1988.

De finales de los 80 y durante toda la década del 90, no faltaron tanto iniciativas políticas estatales como autonómicas que auguraban por fin un arraigo de un enfoque integrado para la gestión del litoral. Aún la mejora de algunos aspectos legales, administrativos y presupuestarios, estas iniciativas fueron pasajeras, decayendo después a la par que se hacían notorias políticas orientadas a favorecer el desarrollo inmobiliario, más infraestructuras viarias y el amueblamiento y artificialización de la línea de costa con paseos marítimos, rellenos de playas y más espigones.

En España, desde los 90, y durante los primeros años de la nueva década, como en gran parte del mundo, la explosión del *Discurso Verde*, del *Desarrollo Sostenible*, permeó prácticamente todas las iniciativas políticas, tanto públicas, como privadas. Esta situación evidente en todas las escalas de la administración territorial, e independientemente del tipo de partido político en el poder, dejó un legado: varias estrategias, planes, programas, documentos y una gran retórica sobre desarrollo sostenible, el valor *incalculable* de la biodiversidad y el enfoque de la *gestión integrada de las zonas costeras*. Al mismo tiempo se llegó al ápice de la gran ola de la urbanización costera, de la reclasificación del suelo para favorecer así la especulación, al crecimiento del PIB español sin par, como al deterioro (también sin par) del patrimonio natural y cultural del litoral.

Desde mediados del año 2004 parece que el estancamiento, incluso el retroceso en políticas de gestión costera en España, ha llegado a su fin. El 15 de julio se conoció la primera política explícita de costas: *Principales líneas de reorientación de la Política de costas* (Ministerio de Medio Ambiente, 2004), que ya está brindando algunos aportes concretos. Como enunciados centrales de la política destaca la promoción de la gestión integrada y sostenible del litoral, la formulación del *Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa*, la aceleración del *Plan de Deslindes*, el incremento de las inversiones para la sostenibilidad, la conservación y recuperación de la biodiversidad marina, la protección del DPMT y la promoción de estrategias de colaboración con las CC.AA. y Ayuntamientos.

En marzo de 2006, España remite a la *Comisión Europea* el informe requerido en la Recomendación 2002/413/CE sobre aplicación de la GIZC en Europa. Este documento, más que una estrategia, es un informe técnico, producto de una consultoría sin aportes de las CC.AA.

El *Plan Director para la Sostenibilidad de la Costa*, impulsado durante el bienio 2004-2006, cambió a una *Estrategia de Sostenibilidad de la Costa* en el año 2007. El documento de inicio refleja una fuerte decisión política para asumir los cuatro mayores desafíos políticos que sobre la materia tiene actualmente el estado español: 1. frenar

la ocupación masiva de la franja costera, 2. parar la degradación ecológica del litoral y recuperar su funcionalidad física y natural, 3. abordar soluciones reales para mitigar los efectos presentes y futuros del cambio climático, y 4. cambiar el actual modelo obsoleto de la gestión pública de la costa, por uno de carácter intersectorial, e interdisciplinar que apropie la imperiosa necesidad de coordinación y cooperación en la gestión del litoral, en sintonía con las demandas públicas y con la apuesta política marítima de la Unión Europea.

2. Las reglas de juego: ¿existe una normativa para la GIAL?

Las normas fundamentales que rigen la protección y gestión de las costas en el país son la *Constitución Española* de 1978 y la *Ley 22/1988 de Costas* desarrollada por un reglamento (Real Decreto 1471/1989) modificado a raíz de dos sentencias del tribunal Constitucional que otorgaron mayores competencias a las CC.AA. en materia de ordenación del territorio y urbanismo, ordenación del litoral, vertidos, puertos, obras públicas, turismo, pesca, marisqueo, acuicultura y protección del medio ambiente.

En el Preámbulo de la Constitución, siguiendo algunos de los principios sancionados en la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Humano* (Estocolmo, junio de 1972), se señala el derecho “...al disfrute de las condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar...”, y en el artículo 45 al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, protegiendo y mejorando la calidad de vida. La Constitución impone así un carácter racional a la utilización de los recursos dando así entrada a la planificación territorial y a políticas de ordenación del suelo y del territorio, y por ende a la armonización de los valores de desarrollo económico y protección del medio ambiente. En el artículo 132.2 define también los bienes de dominio público de carácter estatal, señalando ... *los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.*

Hace exactamente veinte años, el día 28 de julio, se aprobó la Ley 22/1988 de Costas. Sin duda un hito en la gestión costera de España y de Iberoamérica. Su aprobación no fue camino fácil. Allí no faltaron trifulcas parlamentarias y cientos de enmiendas en el Congreso y en el Senado. Aunque concebida básicamente para la gestión del DPMT y no para el litoral en su conjunto, esta ley corrigió una serie de errores históricos, como los cometidos por la *Ley de Costas* de 1969 al definir los bienes de dominio público. La ley recogió criterios contenidos en la Recomendación 29/1973, del Consejo de Europa, sobre protección de zonas costeras, como en la *Carta del Litoral* de 1981, de la *Comunidad Económica Europea*.

Barragán (2004) señala cuatro importantes razones que justifican que esta Ley sea considerada el principal bastión de la legislación costero-marítima española: 1. Es la legislación básica sobre la materia, 2. Identifica el DPMT con el ámbito de los ecosistemas de mayor fragilidad en el litoral, 3. Porque condiciona de manera estricta-

ta cualquier desarrollo en el primer medio kilómetro del ámbito terrestre del litoral, y 4. Porque constituye un importante y necesario punto de encuentro entre las tres escalas territoriales de la administración pública (la estatal, la autonómica y la provincial/local).

Pero la *Ley de Costas*, sin dudar su importancia, evidencia falencias que han venido reconociéndose y urgiendo ajustes en estas dos décadas transcurridas. Es claro que la ley no brinda los suficientes mecanismos para desarrollar una Gestión Integrada de las Áreas Litorales -GIAL-, no define instrumentos de planificación estratégica para el DPMT, no crea ningún órgano colegiado como espacios decisorios colectivos, no compromete a la Administración responsable a actuar conforme a criterios precisos y conocidos, invisibiliza el paisaje como un importante recurso con entidad propia que debe protegerse, y no permite incorporar criterios y recursos bióticos a la hora de deslindar el DPMT desde un perspectiva sistémica y no solo puramente métrica.

Cuando se analiza la legislación sectorial relacionada con la costa en España, se encuentra allí un amplísimo repertorio, de leyes, decretos y reglamentos profusos, dispersos; varios de ellos confusos, sobrepuestos e incluso antagónicos. La perspectiva sectorial especialmente de los años 70 y 80, como el proceso exacerbado de descentralización en el período de consolidación democrática explican en gran parte esta situación.

Entre la legislación sectorial relacionada debe destacarse en materia de *Dominio Público Portuario Estatal* -DPPE- la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada por la Ley 62/1997. Se establece que la ocupación y utilización del DPPE se ajustará a lo establecido en la legislación reguladora del DPMT, con las salvedades que se recogen en la Ley de Puertos (Ya previstas en la Ley de Costas). Por su parte, la atribución de competencias en materia de gestión del uso del DPMT efectuada a favor de diferentes órganos de la Administración estatal se entenderá hecha a las *Autoridades Portuarias* correspondientes respecto al DPPE.

Otras leyes sectoriales relacionadas que deben citarse son la Ley de Aguas (Ley 29/1985 y RD 1/2001), la de Espacios Naturales Protegidos (Ley 4 /1989), la Ley del Suelo (Ley 6/1998), la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (modificada en 1999), la Ley 38/1995 sobre el derecho de acceso a información medioambiental, el Real Decreto -RD- legislativo 1320/1986 de evaluación de impacto ambiental, el RD 258/1989 sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar, el RD 2510/1977 sobre el trazado de las Líneas de Base Recta, la Ley 10/1977 sobre Mar Territorial, la Ley 3/2001 sobre pesca marítima, la Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad (Ley 42/2007) y la Ley de Desarrollo Sostenible del Medio Rural (Ley 45/2007).

En resumen debe señalarse que no existe todavía normativa específica para la gestión integrada del litoral en España, aún los avances importantes durante los últimos 30 años. Señalando finalmente el evidente vacío de normas para la regulación del

uso (acuícola, energético, de protección, etc.) y ordenación del territorio marino bajo competencia estatal y autonómica.

3. Las responsabilidades a las diferentes escalas administrativas

No deja de ser complejo el reparto de las principales responsabilidades de gestión pública que afectan al espacio y recursos litorales en España. Esta complejidad es prácticamente común a la mayoría de los estados, explicable por la multitud de usos públicos y actividades económicas allí asentadas, el carácter de transición tierra-mar y la dinámica de este espacio geográfico, el cual se encuentra directamente afectado por esa distribución de competencias.

La primera referencia a este reparto de competencias es señalada por la misma *Constitución Española* en sus artículos 148 y 149, en la cual se atribuye competencia expresa a favor del Estado. De esta manera, uno de los problemas más notables al interpretar la distribución de competencias ha sido entender erróneamente que la titularidad del dominio público podía ser un título de atribución competencial, y que por lo tanto el artículo 132 de la Constitución, al definir como dominio público estatal, entre otros, a la zona marítimo-terrestre y las playas, atribuía competencias al Estado en esta materia. Esta importante duda fue resuelta siete años después de proferida la Ley 22/1988 de Costas mediante la sentencia del Tribunal Constitucional STC 102/1995 que estableció *El concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que la ostenten*.

De hecho, actualmente, el Estado (la Nación) y las Comunidades Autónomas (las Regiones) concentran la mayor parte de las funciones y responsabilidades públicas en el litoral, dejando a los municipios y ayuntamientos menos competencias, aunque no por ello bien importantes. Aquí debe señalarse como se evidencia una continua y creciente expansión de competencias de las CC.AA. costeras, recogiendo las posibilidades que fueron concedidas por la Constitución de 1978 a través de los Estatutos de Autonomía.

La distribución de competencias relacionadas con el litoral en España puede sintetizarse del siguiente modo:

- *Administración General del Estado*. Le corresponde la gestión del *Dominio Público Marítimo Terrestre* -DPMT- y el otorgamiento o denegación de autorizaciones en las zonas de servidumbre de tránsito y acceso al mar. Básicamente corresponde al ejercicio de competencias desarrolladas en la Ley, excepto la autorización para llevar a cabo obras en la zona afectada por la servidumbre de protección e influencia. Otras competencias que lleva acabo la dirección de las *Demarcaciones y Servicios Provinciales de Costas* son las relacionadas con el dominio hidráulico, ingeniería costera y dragados así como la supervisión, ejecución y control de estudios de proyectos y obras de defensa. A nivel central la legislación básica sobre urbanismo, protección del medio ambiente, mon-

tes, aprovechamiento forestal y vías pecuarias, parques nacionales, etc. Otras competencias directas se refieren a puertos comerciales, control de buques, seguridad y defensa nacional, pesca marítima, patrimonio cultural e investigación en el Mar Territorial y Zona Económica exclusiva.

- *Administración Regional - Comunidades Autónomas.* Les corresponde el ejercicio de competencias relacionadas con la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo, ordenación del turismo y su promoción, control de vertidos al mar (solo en aguas interiores), espacios naturales protegidos, puertos deportivos y pesqueros, defensa del patrimonio histórico, autorizaciones de usos y actividades en la Zona de Servidumbre de Protección y en las aguas interiores gestiona la pesca, la acuicultura y el marisqueo. En general corresponden a las atribuidas por sus Estatutos de Autonomía, entre las que se destaca la ordenación de las áreas litorales.
- *Entes Locales-Municipios.* Les corresponden la planificación y gestión de los usos del suelo y por lo tanto los aspectos urbanísticos de la zona de influencia del DPMT, sin perjuicio de las competencias de las CC.AA. en la aprobación de los instrumentos de ordenación y de los informes preceptivos de la Administración del Estado. En este sentido, dada la importancia de los planes urbanísticos para una adecuada protección del DPMT, la Ley de Costas exige la solicitud de informe a la Administración del Estado con motivo de la tramitación de dichos instrumentos. Otras competencias relacionadas de la administración local son informar a la ciudadanía sobre los deslindes, reservas, adscripciones, autorizaciones y concesiones sobre el DPMT. Igualmente deberán explorar con carácter preferente los servicios de temporada en la costa, mantendrán la sanidad, seguridad y limpieza de playas y lugares públicos de baño, llevarán a cabo la depuración de aguas residuales y la gestión de los residuos sólidos, y finalmente las responsabilidades sobre salvamento y seguridad de las vidas humanas en el litoral.

La multiplicidad de competencias distribuidas en las tres principales escalas administrativas públicas territoriales, demanda de un aspecto de particular relevancia para la gestión integrada de las áreas litorales: la obligada necesidad de contar con apropiados mecanismos de coordinación y cooperación de manera que la convergencia administrativa permita una gestión eficaz del territorio, y no la fragmentación sectorial y administrativa que es tan común. No faltan ejemplos que indican la pertinencia de esta coordinación. Por ejemplo el caso de la pesca, una clara actividad dinámica, donde las líneas de base recta, solo sobre los mapas, son el límite competencial entre la Comunidad Autónoma y el Estado, o el caso de muchos puertos deportivos, bajo competencia autonómica, que están localizados al interior de instalaciones portuarias estatales.

Estos problemas de coordinación y cooperación enunciados son aún más críticos cuando se considera la gestión de toda la cuenca hidrográfica-marítima, en sintonía con el principio de Sostenibilidad de la *Directiva Marco del Agua* de la UE (Di-

rectiva 2000/60/EC). El diseño y formulación de los *Planes Hidrológicos* y de sus *Planes de Medidas* en España, demandan según la *Directiva*, su plena armonización también con los programas de actuaciones estatales, autonómicas y locales en los sistemas de estuarios, deltas y aguas costeras de dichas cuencas. Sobre este asunto la descoordinación es notable, la cual se acrecienta cuando la cuenca de interés hace parte de más de una CC.AA. (la del río Ebro por ejemplo entre Navarra, Aragón y Cataluña), o incluso de carácter internacional como de los ríos Duero y Guadiana entre España y Portugal.

4. Instituciones públicas españolas y GIAL

Hasta bien entrada la década del 90, la administración específica estatal relacionada con la costa estaba inscrita primero en el *Ministerio de Obras Públicas* y después en el *Ministerio de Fomento*. Se infiere entonces que la gestión de costas se entendía básicamente relacionada con obras de ingeniería para el control de la erosión, relleno de playas, construcción de paseos marítimos, obras de accesibilidad al mar, etc. Es claro entonces que la arquitectura institucional española hasta ese momento relacionada con el litoral, privilegiaba explícitamente las problemática y las soluciones de ingeniería que demandaba la gestión del espacio territorial físico y en particular del DPMT. Una perspectiva integradora, que considerarse también las dimensiones bióticas, ecológicas, sociales, culturales y de paisaje era sin duda insuficiente.

En 1996, fuertemente influenciada por la *Conferencia de la Naciones Unidas sobre Medio Ambiente* (Rio de Janeiro, 1992), se crea en España el *Ministerio de Medio Ambiente -MMA-*, y se traslada allí la *Dirección General de Costas -DGC-*, la cual en el año 2004 hace ya parte de la *Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad*. Como ya se indicó, la responsabilidad central de la DGC está relacionada con la gestión y tutela del DPMT, para lo cual se organiza en unos servicios centrales en el MMA y unos servicios periféricos denominados *Demarcaciones de Costas -DC-*. A estas DC se les asigna un tramo provincial de la costa española, operando en la mayoría de los casos a través de las mismas *Demarcaciones* o mediante *Servicios Provinciales de Costas* (Barragán, 2004).

Con base en el RD 562/2004 y RD 1477/2004 se reestructura el MMA, haciéndose, para el caso de la gestión del litoral, una apuesta en verdad por una perspectiva integradora, con el propósito de superar las falencias ya indicadas. Así entonces se crea una *Subdirección General para la Sostenibilidad de la Costa*, una *Subdirección General de Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo Terrestre* y una *División de Protección del Medio y los Ecosistemas Marinos*. Se establece entonces un arreglo institucional que en su momento sin duda significaba un paso adelante, ganando presencia política con rapidez, en sintonía con la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras -GIZC-: Una Estrategia para Europa* COM(2000) 547, y la Recomendación 2002/413/CE de GIZC de la UE.

Muy recientemente, en los inicios del segundo periodo legislativo del PSOE 2008-2012 se adelantó una nueva reestructuración institucional, y esta de gran en-

vergadura al interior de la Administración General del Estado. Argumentando razones de modernización y cambio, pero parece más por razones de racionalización del tamaño del aparato público estatal, se fusionó bajo un mismo ministerio varios sectores: desarrollo rural, recursos agrícolas, ganaderos, pesqueros, alimentación, cambio climático, protección del patrimonio natural, agua, y de la biodiversidad y del mar.

El RD 432/2008 crea el *Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino* – MAMRM-, el cual asume las competencias atribuidas a los suprimidos Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente. Mediante RD 1130/2008 del 4 de Julio, se desarrolla la estructura orgánica de este joven Departamento, suprimiéndose la *Dirección General de Costas* y sus Subdirecciones de Sostenibilidad de la Costa y de Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo Terrestre. Se crea una *Secretaría General del Mar* (pero con rango de subsecretaría) con competencias principalmente en ordenación y gestión de recursos pesqueros y acuícolas (dos direcciones), y una *Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar* responsable de la planificación y ejecución de las políticas en materia de protección y conservación del mar y del dominio público marítimo terrestre. Esta dirección asume también las tareas de evaluación y seguimiento de los daños por contaminación marítima y costera, y el de colaborar con el *Ministerio de Fomento* en asuntos de protección del mar.

La orientación de estos cambios, aún lo recientes, reflejan como mínimo un panorama complejo para la gestión integrada del litoral en España. Tras el objetivo de englobar la protección del medio natural con la viabilidad del desarrollo agrícola y pesquero, se percibe es un duro golpe a las políticas ambientales, a la importancia crucial del territorio, y en especial del territorio costero y marino desde una perspectiva integrada, que al mismo tiempo podría favorecer políticas desarrollistas. No obstante lo reciente de estos cambios, aún lo inquietantes, no permiten corroborar un cambio de la política pública sobre la materia en relación al periodo legislativo 2004-2008.

Otras instituciones del orden estatal español que deben citarse por su injerencia en la gestión del litoral son el *Ente Público de Puertos del Estado* y sus 27 *Autoridades Portuarias*, así como la *Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima*, y las correspondientes *Capitanías Marítimas* (*Ministerio de Fomento*). Igualmente, y dependientes del *Ministerio de Defensa*, las *Bases Navales de la Marina de Guerra*, astilleros Militares, Arsenales, etc.; y relacionadas con el *Ministerio de Industria*, las factorías publicas de construcción naval. Haciendo parte del nuevo MAMRM, son actores claves estatales para la gestión del litoral, las direcciones de Medio Natural y Política Forestal, la del Agua, Cambio Climático, así como las de Ordenación y Gestión Pesquera y Acuícola.

Ante este cúmulo de instituciones e instancias estatales relacionadas en alguna medida con la gestión del litoral y del mar, debe decirse que en España aún se carece de órgano alguno de carácter colegiado que se ocupe de fomentar la necesarísima coordinación interinstitucional e intersectorial al más alto nivel. La urgencia de articular y armonizar las políticas públicas con injerencia en las costas y en el mar español es un desafío pendiente. Se entiende entonces que tampoco exista un órgano de

cooperación que articule las políticas y actuaciones en las diferentes escalas territoriales, u otros que favorezcan espacios para asesoría y debate con los múltiples actores públicos y usuarios costeros.

5. La caja de herramientas para la GIAL: los instrumentos estratégicos y operativos

En relación a los instrumentos para las áreas litorales españolas, debe señalarse primero que los instrumentos estratégicos, caracterizados por su orientación a la planificación y a grandes escalas de trabajo (estatales o regionales), son menos frecuentes; y que los instrumentos operativos, la mayoría de ellos preceptivos (sujetos a la legislación vigente), son abundantes, orientados más a los aspectos operativos y a pequeñas escalas de trabajo (Tabla 2).

Entre el primer tipo de instrumentos, en la escala estatal, deben señalarse los *Planes de Actuación de la Costa*. Estos planes se constituyeron en los planteamientos estratégicos para la gestión costera especialmente en al década de los años 80, al mismo tiempo que se fortaleció la administración central y se mejoro la base legal para la gestión del DPMT. En la década de los 90 estas líneas estratégicas se debilitaron de manera importante. Incluso en el año 2000 fue desechado el *Plan de Actuación de la Costa 2000-2006*, por lo cual no se propuso una herramienta específica de planificación estatal para la costa, hasta el año 2004, en el marco de las *Nuevas Líneas de Reorientación de la Política de Costas* para la legislatura 2004-2008. El *Plan Director para la Gestión Sostenible de la Costa*, se anunció hace cuatro años como el principal instrumento estratégico para integrar las políticas sectoriales y territoriales y trabajar así bajo el principio de la gestión integral de la costa, creando las bases para elaborar la programación anual de actuaciones. En marzo del 2005 se contaba ya con el *Pliego de Bases* para la contratación de la asistencia técnica para su elaboración, con la participación de las CC.AA., la cual se esperaba concluir en el 2007. A la fecha no hay información alguna sobre los avances alcanzados, por lo cual puede afirmarse que no existe en la actualidad instrumento alguno de carácter estratégico para la planificación y gestión del litoral en España.

Sin embargo, otros instrumentos con carácter estratégico están vigentes o lo estarán muy pronto: *Plan de Pesca*, *Plan Nacional de Salvamento Marítimo y Lucha contra la Contaminación*, *Plan Estratégico de Puertos del Estado*, *Planes Ambientales Portuarios*, *Plan Estratégico para la Conservación y Uso Racional de los Humedales*, etc. Entre estos instrumentos que afectan directa o indirectamente al litoral deben citarse: *La Estrategia Española de Cambio Climático y Energía*, la de *Desarrollo Sostenible*, la de *Conservación y Uso de la Biodiversidad Biológica*, la *Estrategia Forestal Nacional*, la *Estrategia y Plan de Acción contra la Desertificación*, la de *Infraestructuras de Transporte*, etc.

Al considerar las estrategias específicas regionales sobre gestión costera, tres CC.AA. cuentan con instrumentos formales: Valencia (2002), Cataluña (2004) y Principado de Asturias (2007). Andalucía cuanta con una propuesta de estrategia, a ser presentada al Parlamento Andaluz en este año 2008.

Como se decía arriba, en relación con los instrumentos operativos, estos son abundantes. Entre ellos se debe destacar en primer lugar los vinculados a la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT): El *Plan de Deslindes*, el *Programa de Adquisición de Terrenos*, el *Programa de Mantenimiento y Conservación de la Costa*, el *Programa de Dotaciones para el Acceso y Uso Público de la Costa*, las *Directrices para el Tratamiento del Borde Costero* y las *Directrices sobre Actuaciones en Playas*. En conjunto estos instrumentos están orientados al cumplimiento de algunos objetivos subordinados como el control de la regresión de la costa, la recuperación y protección de los sistemas litorales, las dotaciones para el acceso y uso de la costa, la definición y mejora práctica del DPMT, la regularización de los títulos de ocupación del DPMT y el registro y tramitación de expedientes sobre el Dominio. No obstante un análisis general de los resultados de aplicación de esos instrumentos, indican que la mayoría de ellos, como en los años 70 y 80, todavía están al servicio de las actividades turísticas, y mucho menos a la protección y restauración de los ecosistemas costero-marinos, como del patrimonio cultural del litoral.

Otros instrumentos de carácter operativo, no suscritos al DPMT, son: Los *Planes de Utilización de Espacios Portuarios*, *Planes Hidrológicos de Cuenca*, *Planes de Ordenación de Recursos Naturales* (PORN), *Planes Rectores de Uso y Gestión* (PRUG), *Planes de Desarrollo Sostenible* (PDS), etc. Estos tres últimos relacionados con la gestión de Espacios Naturales Protegidos (ENP).

Varias ideas generales, como señala Barragán (2005) pueden enunciarse sobre los instrumentos de planificación y gestión que convergen en las áreas litorales españolas. La primera de ellas se refiere a la gran diversidad y al elevado número de instrumentos sectoriales existentes. Muchos de ellos son preceptivos; es decir, su redacción está determinada por la legislación vigente. Los de carácter voluntario todavía tienen escasa tradición en España aunque parecen ir en aumento, como los de *Custodia del Territorio*, o los *Acuerdos Voluntarios* con Ayuntamientos y empresas.

También puede constatarse la existencia de interesantes instrumentos específicos para las áreas litorales. En este caso se observan dos grandes grupos: Por un lado, aquellos que van dirigidos a la realización de infraestructuras y obras de defensa costera, dependientes del Estado. Por otro, los que se orientan hacia una ordenación más integrada del espacio litoral, dependientes de las CC.AA. y ayuntamientos. La eficacia de los primeros contrasta con el fracaso generalizado de los segundos. Barragán (2005) señala como explicación a este resultado de la gestión pública a escala regional y local, que la presión de la actividad urbanizadora en el litoral ha sido tal sobre los instrumentos de planificación y gestión del espacio litoral, que ha hecho prácticamente inservible el sistema de ordenación de los recursos territoriales.

Al mismo tiempo parece que, sobre todo en el poder regional, se consolidan instrumentos de corte ambientalista como los más resistentes a dichas presiones. Los sistemas autonómicos de gestión de Espacios Naturales Protegidos, a pesar de las importantes deficiencias que puedan tener, son buena prueba de la anterior afirma-

ción. No obstante la interrelación que se detecta entre todo el sistema de planificación y gestión es todavía débil.

Tabla 2. Actuaciones y objetivos relacionados con la gestión de la costa en España subordinados de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar (MAMRM)

Área de actividad	Actuación / Instrumento	Objetivos estratégicos subordinados	Objetivos operativos
Actuaciones para la Sostenibilidad de la Costa	Programa de Mantenimiento y Conservación de la Costa	Control de la regresión de la costa	<ul style="list-style-type: none"> Mejora de la libre evolución del perfil y forma de las playas Gestión de los sedimentos costeros y alimentación artificial Protección de costas mediante estructuras marítimas
	Programa de Mantenimiento y Conservación de la Costa	Protección y recuperación de los sistemas litorales	<ul style="list-style-type: none"> Protección, rehabilitación y gestión de sistemas litorales naturales Recuperación del patrimonio cultural vinculado a la costa
	Programa de Dotaciones para el Acceso y Uso Público de la Costa	Dotaciones para el acceso y uso público de la costa	<ul style="list-style-type: none"> Dotaciones y servicios para el acceso y uso público. Transformación y recuperación de las fachadas marítimas urbanas Itinerarios y senderos litorales
	Programa de Investigación de la costa	Mejora del conocimiento de la costa y de los ecosistemas litorales	<ul style="list-style-type: none"> Estudios de investigación para el conocimiento e innovación de la gestión de la costa Estudios de información para las actuaciones en la costa
Actuaciones para la Gestión Integrada del Dominio Público Marítimo Terrestre	Plan de Deslindes Programa de Adquisición de Terrenos	Definir el Dominio Público Marítimo Terrestre	<ul style="list-style-type: none"> Realización del deslinde Incorporación de los terrenos adquiridos y expropiados o aportados por obras y concesiones Realización de los procesos de desafectación.
	Plan de Deslindes Programa de Adquisición de Terrenos	Mejorar la gestión del Dominio Público	<ul style="list-style-type: none"> Planificar, consensuar y poner en marcha la gestión de fincas adquiridas Regularizar los servicios de temporada Mejorar la gestión económica del Dominio Público Resolver la legalidad de las situaciones creadas con la aprobación de deslindes (Régimen Transitorio) Establecer la línea de dominio público marítimo-terrestre y servidumbre de protección en un sistema georeferenciado que permita disponer de dichas líneas sobre ortofotos en todo el litoral.
	Plan de Deslindes Programa de Adquisición de Terrenos	Aumentar la Protección del Litoral	<ul style="list-style-type: none"> Recuperar el Dominio Público ocupado ilegalmente Incrementar el control sobre la aplicación del Régimen Sancionador Adquirir fincas con valor ambiental o necesarias para la protección del Dominio Público
	Plan de Deslindes Programa de Adquisición de Terrenos	Regularización de los Títulos de ocupación del Dominio Público	<ul style="list-style-type: none"> Revisar los títulos concesionales para ajustarlos a las determinaciones de la Ley Revocar/rescatar las concesiones contrarias a la Ley Concluir el proceso de adscripción de los Puertos a las CC.AA.
	Programa Racionalización de la Tramitación	Racionalizar la Tramitación	<ul style="list-style-type: none"> Desarrollar la informatización de expedientes. Redactar instrucciones para unificar criterios y procedimientos Crear el registro de concesiones
	Programa de Coordinación Intersectorial de Políticas en el DPMT	Coordinar Políticas Sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> Planificar con CC.AA. la Política Portuaria Planificar con las CC.AA. la política de Acuicultura Planificar con Puertos del Estado la Política Portuaria de Interés General Negociar la recuperación del Dominio Público y las Servidumbres a través del Planeamiento

Fuente: Elaboración propia a partir de MAMRM, 2008.

6. Formación y capacitación de gestores para el litoral

Las múltiples dimensiones de los conflictos costeros que debe asumir un gestor costero demandan de entrada capacidades en distintas áreas: biología, ecología, geología, geomorfología, ingeniería, economía, legislación, administración, ciencias sociales y políticas, geografía, patrimonio cultural, resolución de conflictos, negociación, etc. No obstante en España ha venido siendo tradicional que los funcionarios y los jefes de departamento en la *Demarcación de Costas*, tanto a nivel central como en las unidades periféricas sean en una mayor parte ingenieros, y después juristas y arquitectos. Esta situación solo refleja el aún sesgo hacia las obras públicas, los paseos marítimos y las infraestructuras costeras que dominaban en la *Dirección de Costas*, desde cuando ella estaba adscrita al *Ministerio de Fomento* con anterioridad a 1996.

Esta valoración es aún más crítica, como lo manifiesta Barragán (2004), cuando se considera además la escasez de ese personal profesional y técnicos en varias unidades periféricas de *Costas* en relación con su carga de trabajo (independientemente de su formación), o la escasez de contenidos relacionados con el litoral en los programas de actualización de funcionarios, impulsados, por ejemplo, por la *Unidad de Formación* del antiguo *Ministerio de Medio Ambiente*. Se infiere así, que al menos en esa institución estatal con responsabilidades específicas en la costa, se carece de una política institucional de formación complementaria para sus gestores tanto del nivel central, como periféricos. Esta situación debería ser fácilmente solventada, contando eso sí con la voluntad requerida, pues la Administración del Estado cuenta con instrumentos muy interesantes para abordar estas carencias formativas como los *Colegios Profesionales* y las *Escuelas de Administración Pública*.

La situación anteriormente enunciada contrasta con importantes esfuerzos formativos desde instituciones universitarias especializadas. De destacar cuatro universidades públicas españolas que ofertan licenciaturas en ciencias del mar, con énfasis más o menos interdisciplinarios (Cádiz, Vigo, La Palmas de Gran canaria y Alicante); o universidades que ofertan licenciaturas en geografía con énfasis en gestión y ordenación territorial.

Como complementos formativos orientados a la gestión costera, que se consideran más que necesarios para complementar los títulos universitarios, deben señalarse los programas de máster de las Universidad Politécnica de Cataluña (2002), de Cantabria (2007), de las Palmas de Gran Canaria (2008) y de Cádiz (2004). Sin embargo de un análisis detallado de los contenidos de los estudios, asignaturas y prácticas, se halla que el primero carece de énfasis precisamente en teoría y práctica de la gestión integrada, que el segundo tiene un fuerte énfasis en ingeniería y oceanografía física, y el tercero en oceanografía química, contaminación y biología marina. Puede entonces afirmarse que no existe correspondencia entre los grandes y complejos desafíos que en relación al litoral debe asumir el país; y con tan solo una excepción, la oferta específica de postgrado sobre GIAL que brinda el sistema

universitario español. Sin duda esta es una grave carencia que debe pronto superarse.

7. Recursos para la gestión del litoral

En España la orientación de las inversiones públicas relacionadas con la costa, desde que se conocen a partir de los años 80, han estado asociadas a ámbitos urbanos y a una finalidad productiva casi siempre relacionada con el turismo de sol y playa. El volumen de estos recursos, presentó un especial incremento en los años 80, decayó en los 90, y no ha dejado de crecer después del año 2000. La regeneración de playas y la construcción de paseos marítimos han sido los destinos principales de estas inversiones, en sintonía con el modelo ingenieril de la gestión costera todavía tan arraigado. Inversiones de tipo ambiental y de conservación del patrimonio natural, como el cultural en el litoral, solo empezaron a ser tímidamente considerados a partir de 1996. No obstante se evidencian cambios. Por ejemplo en el 2006, para la protección de los sistemas litorales naturales, marismas, lagunas litorales, cordones dunares, etc., la inversión del MMA se incrementó en un 11%, lo que hizo posible un número mayor de intervenciones. El rubro de *Dotaciones para el Acceso y Uso Público de la Costa*, pasaron de constituir el 59% del presupuesto total en 2006, al 47% en 2008, reduciéndose las inversiones en infraestructuras urbanas de paseos marítimos. Se evidencia la tendencia que este asunto podría en el futuro ser asumido más por las CC.AA., algunos municipios y por la iniciativa privada.

Pero este esfuerzo inversor proveniente de la hacienda pública, no está distribuido uniformemente a lo largo de la costa española cuando se analiza el reparto presupuestario (*Dirección de Costas*) por kilómetro de longitud de DPMT en el año 2006. Aquí, coincidiendo con las áreas costeras más urbanizadas, provincias como Castellón, Barcelona y Málaga destacan con un ratio superior a 45.000 €, y por ejemplo Cádiz con cifras inferiores a 10.000 € (MMAb, 2007). Puede afirmarse entonces que no existe correspondencia entre los beneficios obtenidos del litoral y los recursos económicos destinados para su conservación, restauración, vigilancia y educación ciudadana. Sin embargo, se observa que en ocasiones las inversiones estatales se suman a las de algunas CC.AA., cada cual según sus competencias, en un modelo integrado que se reconoce muy positivo.

8. Investigación, conocimiento e información para la toma de decisiones

La gestión integrada del litoral requiere de dos insumos esenciales: el conocimiento adecuado sobre los procesos ecológicos, socioeconómicos, y culturales que se suceden en este ámbito muy dinámico; y con igual importancia, el conocimiento público de los mismos procesos de gestión desde las distintas instancias de la administración pública con competencias en el área. El primero es necesario para tomar decisiones adecuadas, y el segundo es indispensable para garantizar la transparencia, y

participación de todos los actores públicos y privados involucrados, bases de un buen gobernanza.

El conocimiento del territorio costero-marino en España ha tenido un gran salto cualitativo en los últimos 30 años. Aunque la tarea no está concluida, el avance obtenido, gracias a la consolidación del sistema científico y técnico de investigación, así como a la red universitaria orientada al conocimiento del medio litoral y marino, ha sido más que significativo. Aquí las líneas de apoyo específicas de los programas comunitarios europeos, sumados a las líneas de acción y recursos crecientes de los *Planes Nacionales de Investigación Científica, Desarrollo e Innovación Tecnológica*, de los resultados de las específicas políticas de investigación científica de las CC.AA. y de la misma empresa privada, han generado un cuadro en conjunto más que aceptable sobre el conocimiento disponible del medio litoral. No obstante, aspectos relacionados con procesos ecológicos de algunos ecosistemas marinos, como praderas de pastos, sistemas neríticos y pelágicos, fondos blandos de la plataforma, algunos recursos pesqueros, o incluso sobre el mismo patrimonio cultural subacuático, tienen aún un grado de conocimiento insuficiente.

Otro problema que merece mención, estriba en la lentitud en que el conocimiento sobre temas costero-marinos es incorporado a los sistemas de gestión pública, que se refuerza por los escasos cursos de actualización sobre la temática dirigidos a los funcionarios públicos, ya anotado. La excepción es la gestión ingenieril de la costa, que ha marcado la orientación de la investigación costera por muchos años en España.

Se constata que el país carece de un sistema que aglutine la información litoral, mas allá de algunos esfuerzos cartográficos llevados a cabo en el año 2004 por el *Instituto Español de Oceanografía* y el *Instituto Geográfico Nacional*, gracias a avances importantes en la consecución de información ecocartográfica relacionada con las nuevas tecnologías de percepción remota. No obstante se percibe que la gestión de la información a través de SIG encuentra todavía grandes dificultades para su implantación, sobre todo en varias administraciones periféricas de la *Dirección General de Costas -DGC-*.

En relación con el conocimiento público de los mismos procesos de gestión, debe decirse, que aunque todavía se reconocen problemas, existe una importante mejora en la disponibilidad de información estatal en el último lustro. Se han dejado atrás muchos años en que prácticamente se desconocía los objetivos y los resultados de gestión de la DGC.

9. ¿Y la educación para la sostenibilidad de la costa y el medio marino?

El contar con ciudadanos concienciados, que brinden una respuesta responsable mediante la adopción de pautas de vida más sostenibles, es la base para que los desafíos que impone el litoral, sean en verdad superados. En España, desde el nivel estatal, no existe programa alguno de educación ambiental específicamente relacio-

nado con el medio marino-costero, o al menos directrices o guías para su realización. El *Libro Blanco de la Educación Ambiental en España* (1999), impulsado por el MMA, e inspirado en gran medida por la *Carta de Belgrado*, se constituye en el marco general para la educación ambiental.

Así entonces, la formación y capacitación ciudadana es también asumida por varias corporaciones locales costeras, en consideración a que es la institución más próxima a los ciudadanos, y más receptiva a cualquier demanda social. La *Federación Española de Municipios y Provincias* -FEMP- ha sido una instancia decisiva para planificar y desarrollar la *Agendas 21 Locales*, que incluyen instrumentos para la puesta en marcha de sistemas de educación ambiental, muchos de ellos en el litoral. Su financiación integra recursos de los mismos ayuntamientos, pero también de las Diputaciones del nivel provincial y de las CC.AA. La actividad se concentra particularmente en la estación de verano, asociada a la gran afluencia de turistas de sol y playa.

De la evaluación de algunos programas de educación ambiental en el litoral, promovidos por los ayuntamientos de Gijón (Asturias), Val D'Uixó y Sueca (Valencia), se evidencian deficiencias como su desconexión con la gestión costera pública autonómica y estatal, su orientación tan solo a los escolares, o que terminan siendo utilizadas para otros fines, por ejemplo publicitarios.

Finalmente se debe comentar que España requiere desarrollar y poner en práctica un currículum escolar impregnado en todas sus áreas de formación del concepto de sostenibilidad ambiental del litoral, y prestar mayor atención en los programas educativos a los factores sociales (culturales, políticos y económicos), a la prevención de los problemas costeros y al debate sobre alternativas sostenibles.

10. Acción ciudadana y participación

Sobre la participación pública en los asuntos costeros es preciso recordar que ha sido común en España, hasta hace muy poco tiempo, la inexistencia de foros de debate específicos en ninguna de las escalas administrativas de gestión. Resulta llamativo que el ambiente más escaso y amenazado (el litoral) haya carecido de foros públicos de discusión. Es posible que las amenazas del litoral, la urgencia en la búsqueda de soluciones, etc., hayan quedado diluidas en el debate que suscitan otros temas, que también son importantes desde el punto de vista ambiental.

Sin embargo algunos cambios recientes ya se evidencian. La *Dirección General de Costas*, a través de algunas de sus *Demarcaciones* periféricas, vienen mejorando poco a poco la aplicación de instrumentos de participación pública. Y el mismo nivel central, que carece actualmente de órgano colegiado alguno (a diferencia de muchas instituciones estatales), ha propuesto por primera vez foros donde se puedan debatir las posibles soluciones de los problemas que aquejan a las costas españolas. La *Comisión para la Sostenibilidad de la Costa* y el *Consejo Científico de Expertos*, podrían convertirse en instrumentos claves para la participación pública, como lo propone el documen-

to de inicio de la *Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa*, ya comentado anteriormente.

Finalmente debemos señalar que los Convenios marco de colaboración entre el *Ministerio del Medio Ambiente* con las CC.AA. para la gestión integral de la costa, con los Ayuntamientos para la gestión de las fachadas marítimas urbanas, y los avances en el instrumento de *Custodia del Territorio* con los propietarios privados de áreas del litorales, se constituyen en avances importantes de colaboración interadministrativa, pero menos de participación pública.

CONCLUSIONES

Aspecto	DIAGNÓSTICO GENERAL
1. Política	La GIAL no es asunto prioritario en las políticas públicas; solo hasta el 2004 se conto con lineamientos de política costera y marina explícita, no obstante sigue manteniéndose una prioridad al desarrollo antes que a la conservación de los recursos; no hay integración de las políticas sectoriales; sin embargo, el proceso de la <i>Estrategia de Sostenibilidad de la Costa</i> abre nuevas iniciativas políticas para la gestión integrada.
2. Normativa	La <i>Ley de Costas</i> de 1988 es la norma fundamental para la tutela del DPMT. Abundantes instrumentos legislativos y dispersión de los mismos. No existe todavía normativa específica para la gestión integrada del litoral, aún los avances importantes durante los últimos 30 años. Existe un vacío normativo para la regulación del uso acuícola, energético, de protección, etc., y ordenación del territorio marino.
3. Competencias	El Estado y las CC.AA. concentran la mayor parte de las competencias, dejando a los municipios y ayuntamientos con menos competencias, pero importantes. Aparece una continua y creciente expansión de competencias de las CC.AA. costeras. Se constatan importantes conflictos competenciales en la gestión de las áreas litorales que obligan a disponer de apropiados mecanismos de coordinación y cooperación.
4. Instituciones	La <i>Dirección de Sostenibilidad de la Costa y del Mar</i> , adscrita al <i>Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino</i> es la Administración específica estatal, que hasta 1996 estaba adscrita al Ministerio de Fomento. Se estructura desde un organismo central que se implanta en el territorio a partir de unidades provinciales periféricas. El Estado carece de órgano alguno de carácter colegiado que se ocupe de fomentar la necesaria coordinación y cooperación interinstitucional e intersectorial para su gestión.
5. Instrumentos	Gran diversidad y elevado número de instrumentos reglamentarios preceptivos y sectoriales. Los de carácter voluntario todavía tienen escaso uso. Interesantes instrumentos específicos a escala autonómica pero de poca aplicación. No existe en la escala estatal ningún instrumento de carácter estratégico u operativo específicamente diseñado para el litoral.
6. Formación y capacitación	Se evidencia aún una formación profesional disciplinada en ingeniería costera, por el sesgo hacia las infraestructuras costeras que dominaba en la <i>Dirección de Costas</i> . Poco personal disponible en relación con su carga de trabajo. Se carece de una política institucional de formación complementaria para sus gestores tanto del nivel central, como periféricos. No hay correspondencia entre los complejos problemas del litoral; y con una excepción, la oferta específica de postgrados universitarios sobre GIAL que brinda el sistema universitario.
7. Recursos	La DGC es el principal vehículo para las inversiones en el DPMT. El volumen de estos recursos, creció en los años 80, decayó en los 90, y no ha dejado de crecer después del año 2000. La regeneración de playas y la construcción de paseos marítimos han sido los objetivos principales de estas inversiones. No existe correspondencia entre los beneficios obtenidos del litoral y los recursos económicos destinados para su protección. Se observa que en ocasiones las inversiones estatales se suman a las de algunas CC.AA., cada cual según sus competencias, en un modelo de gestión muy positivo.
8. Conocimiento e información	Buen conocimiento del litoral asociado a la consolidación del sistema universitario y científico. Pendientes aspectos relacionados con procesos de algunos ecosistemas marinos. Se carece de un sistema que aglutine la información litoral; dificultades para la implantación y uso de los SIG en varias administraciones periféricas estatales. Ha mejorado la disponibilidad de información sobre la misma gestión estatal del litoral, aunque subsisten problemas.
9. Educación y sostenibilidad	En el nivel estatal no existe programa alguno de educación ambiental específicamente relacionado con el medio marino-costero, o al menos directrices o guías para su realización. La tarea es asumida por los ayuntamientos. Experiencias interesantes, aunque no faltan algunas deficiencias.
10. Participación	Hasta hace muy poco tiempo, se constataba la inexistencia de foros de debate específicos en ninguna de las escalas administrativas de gestión; algunas experiencias empiezan a aparecer, pero subsisten graves vacíos. Los Convenios marco de colaboración entre el MMA con las CC.AA. y con los Ayuntamientos son avances importantes de colaboración interadministrativa, pero menos de participación pública.

BIBLIOGRAFÍA

- **Barragán, J.M.** 2005. *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*. Servicio de publicaciones. Universidad de Cádiz, Cádiz. 198 pp.
- **Barragán, J.M.** 2004. *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Ariel Ciencia, Barcelona. 198 pp.
- **Chica Ruiz, J.A.** 2008. *Conservación y desarrollo en el litoral español y andaluz; Planificación y gestión de espacios protegidos*. Colección Universidad en Español. CEP editorial, Madrid. 381 pp.
- **EEA.** 2007. *El medio ambiente en Europa. Cuarta evaluación. Informe de Belgrado. Resumen Ejecutivo*. AEMA, Agencia Europea de Medio Ambiente. 28 pp.
- **EEA.** 2006. *The changing faces of Europe's coastal areas*. Informe n° 6/2006 de la AEMA, Agencia Europea de Medio Ambiente, Copenhague. 4 pp.
- **Greenpeace.** 2008. *Destrucción a toda costa 2008. Informe sobre la situación del litoral español*. Madrid. 204 pp.
- **IGN.** 2004. *Atlas Nacional de España. El Medio Marino*. Ministerio de Fomento-Instituto Español Oceanografía, Sección III, Madrid. 44 pp. (Primera edición, formato PDF).
- **Jiménez, L.M.** 2006. "Ocupación del suelo y sostenibilidad en España". *Revista Ambienta*, 2006: 6-14.
- **Lopez, L. y Benito del Pozo, M.P.** 1999. *Geografía Política*. Cátedra, Madrid. 304 pp.
- **MAMRM.** 2008. *Informe sobre el Medio Ambiente en España 2007*. Ministerio de Ambiente, Medio Rural y Marino, Madrid. pp. 172-174.
- **MMA.** 2007a. *Estrategia para la sostenibilidad de la Costa. Documento de inicio*. Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General de Costas, Madrid. 21 pp.
- **MMA.** 2007b. *Memoria de la Dirección General de Costas*. Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General de Costas, Madrid. 49 pp.
- **MMA.** 2005. *Hacia una gestión sostenible del litoral español. Documento*. Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad. Ministerio de Medio Ambiente, Dirección General de Costas. Madrid. 59 pp.
- **MMA.** 1999. *Estrategia española para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica*. Ministerio de Medio Ambiente. Dirección General de Conservación de la Naturaleza. Madrid. 21 pp.

- **OSE.** 2007. *Informe Sostenibilidad en España, 2007*. Tercer informe Observatorio de la Sostenibilidad en España (OSE). Ministerio de Medio Ambiente - Fundación Biodiversidad - Universidad de Alcalá, Madrid. pp. 60-64.
- **Rupprecht Consult.** 2006. *Evaluation of Integrated Coastal Zone Management (ICZM) in Europe. Final Report*. Rupprecht Consult- Forschung & Beratung GmbH. Cologne, Germany. 360 pp.
- **Yepes, V.** 1999. “Las playas en la gestión sostenible del litoral”. *Cuadernos de turismo*, 4: 89-110.



Puerto deportivo y ciudad de Bilbao, Ría de Bilbao, País Vasco, España (*P. Arenas*)



Área de salazones, yacimiento arqueológico de la ciudad romana de Baelo Claudia, Ensenada de Bolonia, Parque Natural del Estrecho, Cádiz, España (*P. Arenas*)