

5 Barragán Muñoz, Juan M., 2003,
The End of the Century for Coastal Management in Spain,
Journal of Coastal Research,
19-2, 314-325

Fin de siglo para la gestión costera en España (1975-2000)

Resumen

En este trabajo se han analizado diez de los principales aspectos de la planificación y gestión de las áreas litorales españolas: política, legislación, distribución de competencias, administración, estrategias, instrumentos, técnicos, recursos económicos, conocimiento e información, y participación. Dicho análisis se ha realizado teniendo en cuenta el contexto general de nuestro país. Los últimos veinticinco años han sido decisivos en una serie de cambios estructurales en el orden político, institucional, social y económico. Tales cambios han contribuido, de forma notable, a una mejora del sistema de planificación y gestión costera. No obstante, dicho sistema no puede ser calificado como integrado. Probablemente, el período estudiado ha sido una etapa de transición hacia otro modelo más avanzado. Además de la elaboración de un diagnóstico general, se proponen algunas directrices para mejorar la gestión costera española en el futuro.

Palabras clave: *planificación y gestión costera, España, Andalucía, zona costera*

Introducción

El objetivo principal de este trabajo es ofrecer una visión panorámica sobre la gestión del litoral en España. Por gestión del litoral debe entenderse aquel proceso encaminado a administrar los recursos, naturales y culturales, que se encuentran en dicha área geográfica (CLARK,1996). No se trata de estudiar el litoral español en sí mismo sino de analizar cómo ha sido administrado en los últimos 25 años. El objetivo específico final propone la redacción de una serie de líneas estratégicas que contribuirían a dar respuesta a los problemas observados.

Las hipótesis de trabajo se pueden resumir del siguiente modo:

a) En la actualidad no existe en España una gestión integrada para las áreas litorales. Es posible que el proceso de descentralización política y administrativa haya retrasado la aparición de un modelo de gestión del litoral más sostenible. Ello no quiere decir, en absoluto, que en las actuales circunstancias no sea posible alcanzar un modelo de gestión integrado.

b) Los últimos 25 años (1975-2000) pueden considerarse como un período de transición entre el antiguo modelo obsoleto y uno futuro más integrado (BARRAGÁN,1997). Dentro de ese período se observan, a grandes rasgos y sin que los límites cronológicos sean exactos, tres etapas distintas:

Primera) 1975-1984; domina la concepción del período predemocrático, de gestión desarrollista, pero ya existen algunos indicios de cambio (CEOTMA,1982a, b, c; GARCÍA ÁLVAREZ,1981; GONZÁLEZ PAZ,1982).

Segunda) 1985-1990; tanto en la escala nacional como en la regional se constatan iniciativas de gran interés y trascendencia en favor de un cambio del modelo de gestión litoral (CEP,1987; ITUR,1987; JIMENO,1988).

Tercera) 1991-2000; se registra un relativo estancamiento del proceso de cambio que coincide con grandes inversiones en infraestructuras y equipamientos.

El esquema metodológico empleado en este trabajo consiste, primero, en presentar la gestión de las áreas litorales dentro de un contexto europeo y nacional. Estamos seguros que este marco operativo es imprescindible para comprender mejor los procesos que se observan. La razón para este primer paso se justifica en el hecho de que los sistemas de planificación y gestión no se pueden entender de forma aislada; por sí mismos, y pensando sólo en el objeto o el ámbito geográfico administrado. Ante todo se inscriben dentro de las prioridades y oportunidades que cada país tiene con respecto a la situación de sus recursos y desarrollo.

En segundo lugar, se estudian los diez aspectos considerados de mayor trascendencia para la gestión del litoral español (BARRAGÁN, 1998): política, normativa, competencias, administración, estrategias, instrumentos, administradores, recursos, información y participación. En España, al igual que en otros muchos países, la gestión del litoral ha sido, y es, básicamente una función pública; debido, en lo esencial, a que administra espacios y recursos de naturaleza, dominio o servidumbres públicas. No es de extrañar, por tanto, que en esos diez aspectos en los que está basado nuestro análisis, dominen de forma absoluta los aspectos de la función pública. Para la mejor

comprensión de cada uno de estos apartados se citarán ejemplos que refuerzan la idea que se pretende transmitir.

En cuarto y último lugar se proponen unas líneas actuación que debería contemplar un hipotético modelo de gestión integrada de áreas litorales. Como puede observarse, el esquema metodológico empleado reduce sensiblemente la atención en el objeto (el litoral) y se centra de manera clara en el objetivo (la gestión).

Las fuentes utilizadas son de diferentes naturaleza: bibliográficas (publicaciones sobre la gestión del litoral en España y otros países del mundo), documentales (informes y estudios sobre el litoral de nuestro país) y normativas (atenta lectura de nuestro repertorio legislativo). Se han citado sólo aquellas que se han considerado más significativas.

El contexto europeo y nacional para la gestión de las áreas litorales españolas

En el contexto europeo la situación es bastante desigual (BRIGDE, 2001). Hay países que disponen de instrumentos normativos específicos para la gestión de las áreas litorales (Francia, Portugal, España...), mientras otros basan su administración en la coordinación de lo dispuesto en las leyes sectoriales (Reino Unido, por ejemplo). En la escala supranacional hace tiempo que la Comisión Europea busca un modelo propio que se adapte a las diferentes realidades políticas, económicas y jurídicas de los Estados miembros. A pesar de que han sido numerosas las iniciativas, entre las que destaca la “Carta Europea del Litoral” (CONFERENCIA DE REGIONES MARÍTIMAS PERIFÉRICAS DE EUROPA, 1981), todavía no se ha encontrado una fórmula que aglutine intereses tan distintos y contribuya a solucionar los graves problemas de los recursos costeros europeos.

El último proyecto que ha llevado a cabo la Comisión Europea en tal sentido se denomina “Programa de Demostración sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras (1997-1999)”, que ha basado sus conclusiones en la observación de la realidad de 35 regiones costeras europeas (EUROPEAN COMISIÓN, 1999). Algunos documentos internos señalan la necesidad y las posibilidades de actuación por parte de las instituciones europeas (COMISIÓN EUROPEA, 1995, 1997, 1999 a, b). También el Consejo de Europa ha centrado su interés en la mejora de la gestión de las áreas litorales: el diseño de modelos normativos que inspiren a los Estados miembros y la redacción de un Código de Conducta son sus aportaciones más recientes (COUNCIL OF EUROPE, 2000 a, b)

El contexto español se entiende a partir de unos datos muy elementales: nuestra costa tiene unos 7.831 kilómetros lineales, de los cuales 2.936 kilómetros pertenecen a los archipiélagos canario y balear. Galicia (1.720 km.), Andalucía (817 km.) y Cataluña (597 km.) son las regiones peninsulares con mayor longitud de costa. En España existen 10 regiones político-administrativas o Comunidades Autónomas costeras que comprenden 25 provincias y 532 municipios (DGC, 1999).

Utilizando criterios jurídicos y administrativos se plantea la hipótesis de que el litoral podría abarcar la superficie de los términos municipales y la perteneciente a las aguas territoriales. La suma de esa realidad administrativa asciende a 142.000 km². Teniendo

en cuenta que España tiene 504.000 km² de superficie terrestre y en torno a 100.000 km² de Mar Territorial, puede concluirse que el litoral podría llegar a representar cerca del 24% del territorio nacional (DGC,1999).

En la introducción se afirmaba que, además de a las características geográficas, la gestión de las áreas litorales se vinculan a la realidad política, social y económica de un país. En efecto, resulta muy difícil entender ciertos hechos o fenómenos litorales si no existe una amplia perspectiva de interpretación y análisis. En España, los últimos veinticinco años tienen un significado de cambio estructural en los aspectos señalados. Resulta evidente la interrelación entre los cuatro elegidos. Un breve comentario de cada uno de ellos ayudará a conocer el marco en el que opera la gestión de las áreas litorales españolas.

A) Cambio del contexto político. Constituye una de los avances más significativos. Hasta mediados los setenta, y durante cuarenta años, España sufrió una dictadura militar. A partir de esa fecha se sucede un período de transición que da lugar a un sistema democrático que hoy, un cuarto de siglo después, está absolutamente consolidado. Este aspecto es importante en sí mismo pero también sus efectos desencadenantes sobre los tres restantes. Además, casi todos los autores identifican “gestión integrada” con el carácter democrático del proceso de toma de decisiones.

B) Cambio del contexto institucional y administrativo. La apertura democrática trae consigo cambios de gran trascendencia en la organización territorial del Estado. En la etapa predemocrática éste se estructuraba a partir de municipios y provincias. Unos y otras eran a la vez referentes administrativos y políticos; más bien lo primero que lo segundo. Con la nueva Constitución de 1978 (art. 137) la poderosa Administración Central debe compartir, además, funciones públicas con otra escala de enorme trascendencia en la actualidad: La Comunidad Autónoma (o Administración Regional).

C) Cambio del contexto social. La apertura democrática y la descentralización del Estado favorecen la participación de la sociedad en la vida pública. No obstante, este cambio es lento y en la actualidad la cultura participativa es menor que en muchos países de la Unión Europea. A pesar de ello, se multiplican las iniciativas y las organizaciones No Gubernamentales. También conviene destacar que España se sitúa en el lugar número 21 del Indicador de Desarrollo Humano que maneja Naciones Unidas (AKAL, 2001) en su Programa para el Desarrollo (sobre un total de 162 países y teniendo en cuenta cuatro variables: esperanza de vida, alfabetización, nivel de instrucción y renta...).

D) Cambio del contexto económico. Tampoco cabe duda alguna sobre el progreso económico que se ha experimentado. El Producto Interior Bruto (PIB), por ejemplo, ha crecido en los últimos años a una media del 3-4% anual; incluso por encima de la media europea. El PIB por habitante ha pasado de 3.818 dólares en 1975 a 18.079 en 1999. Ello se ha traducido en las dos últimas décadas en: construcción y modernización de infraestructuras, incremento del sector servicios (65% del PIB) a costa de la agricultura e industria, ... El turismo, que en un 80% se dirige a las zonas costeras, ocupa un lugar privilegiado en la estructura productiva de nuestro país. También este último comentario interesa de forma extraordinaria para comprender lo sucedido en la gestión de las áreas litorales.

El sistema productivo español es muy dependiente del espacio y los recursos litorales. La pesca, la agricultura intensiva más próspera y competitiva, los complejos industriales, los grandes centros intermodales de transporte, etc. están situados en el litoral o dependen de una localización costera. Además, los estrechos vínculos que se establecen entre ese importante porcentaje de población al que antes se aludía y su actividad económica, se traduce en la existencia de numerosos equipamientos e infraestructuras (ALVARGONZÁLEZ, 2001).

Como rasgo general del litoral español se destaca una intensa presencia antrópica. Ello explica que haya perdido gran parte de sus características naturales y sea un espacio muy humanizado: más del 40% del litoral está urbanizado o declarado como urbanizable. En la actualidad los municipios costeros tienen una densidad media que ronda los 350 hb/km². Para hacerse una idea más exacta del proceso de concentración demográfica en el litoral de España es necesario recordar que la densidad media del conjunto nacional es de 77 hb/km². Según la DGC (1999), a menos de 50 kilómetros de la costa viven más de 23 millones de personas (más de la mitad de la población total). Pero si tenemos en cuenta la estacionalidad de las actividades turísticas, las cifras anteriores se elevan a casi 1000 hab/km² durante la época estival.

En este contexto complejo y cambiante aparecen los problemas propios de las áreas litorales. España, igual que otros países europeos, ofrece una considerable muestra de los impactos de los usos y actividades económicas mencionadas: Pérdida de la biodiversidad y disminución de la superficie de hábitats críticos, reducción alarmante de los paisajes naturales, crisis en la calidad y cantidad de ciertos recursos naturales, deterioro o expolio del patrimonio histórico-cultural costero, principalmente el subacuático, pérdida del Dominio Público Marítimo Terrestre (menos acusado en el último decenio), alteración de los procesos y equilibrios físico y naturales, incremento de los niveles de riesgo y erosión...

La mayoría de los problemas señalados obedecen a varias causas. Según nuestra opinión, el origen de la situación a la que se ha llegado puede estar en uno o varios de los hechos que a continuación se describen: excesiva urbanización del litoral (TORRES ALFOSEA, 1997), progresiva artificialización del borde costero con obras de ingeniería, sobreexplotación de ciertos recursos entre los que destacan las aguas subterráneas y la pesca (SANTOS, 2001), declive de ciertas actividades tradicionales (agricultura y ganadería, pesca artesanal, ...) y aparición de otras en rápida expansión (agricultura bajo plástico, acuicultura, turismo), impacto de determinados usos y actividades económicas, contaminación de las aguas estuarinas y litorales con vertidos urbanos o industriales, inadecuado diseño de obras de infraestructura o emplazamiento de construcciones inmobiliarias, incendios intencionados de los bosques litorales, privatización o apropiación indebida de patrimonio público (VERA, 2001) ...

De todo lo anterior pueden deducirse algunos de los objetivos, o asuntos críticos, que tiene encomendada la gestión integrada del litoral español. Así cabe resaltar, entre otros, el freno a los procesos de urbanización generalizada, la mejora de la calidad de las aguas litorales, la racional utilización de las aguas continentales, la recuperación de ciertos hábitats críticos, el control de la explotación de los recursos vivos, la conservación (o recuperación cuando corresponda) del Dominio Público Marítimo Terrestre, el replanteamiento de las obras públicas, la protección de los paisajes y espacios naturales de interés...

Aspectos estructurales de la planificación y gestión de las áreas litorales (decálogo para un objetivo).

Política para el litoral español (LA VOLUNTAD)

Una vez se ha tratado el marco general en el que se desenvuelve el proceso de ordenación de las áreas litorales en España, se abordan los aspectos específicos de su planificación y gestión. Para el análisis de dicho proceso se han elegido los diez que se consideran más importantes. Aunque con ellos no se agotan las posibilidades de estudio sí se obtiene una idea bastante aproximada.

La política costera de los períodos predemocrático y de transición a la democracia destacó por su ausencia. Las palabras de un antiguo Director General de Costas de hace una década (OSORIO,1990) eran aún más contundentes cuando vinculaban "... la ausencia histórica de una política costera con el expolio y degradación de aquellos espacios públicos constituidos por el DPMT".

Una segunda etapa, de gran efervescencia política en las tres escalas de la administración, transcurre a partir de mediados los años ochenta. La democracia está ya bien asentada y el Estado trabaja muy firmemente en las competencias que le atribuye la Constitución: sobre todo la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre. De ese esfuerzo surgirá, en 1988, la actual Ley de Costas. También la escala intermedia o regional (Comunidades Autónomas) reclama con fuerza sus responsabilidades públicas. En esta década se hacen muy presentes los planteamientos de gestión integrada y se expresan claramente en las intenciones del Estado y de las regiones; en gran medida debido a los nuevos aires que recorren Europa.

Muchos proyectos políticos de cambio se inician o aceleran a lo largo de este período: en relación a determinados recursos naturales, a los espacios naturales protegidos, a las infraestructuras... Pero la realidad se impone: a pesar de sus buenas intenciones, la clase política no es capaz de coordinar todas las iniciativas que inciden en la gestión del litoral. El resultado es fácil de imaginar: No existió integración de las políticas sectoriales (OLMOS, 1990).

El tercer período corresponde cronológicamente con el final de los ochenta y la década de los noventa. Al principio de este período parecía que se preparaba un cambio estructural en la planificación y gestión del litoral: los Gobiernos del Estado y de varias Comunidades Autónomas emprendieron iniciativas muy interesantes y novedosas. De hecho la política del Estado, por ejemplo, desarrolló tres líneas estratégicas muy interesantes: reforzó los servicios administrativos centrales y periféricos, incrementó de forma notable el capítulo presupuestario y fortaleció la cobertura legal de la gestión (la Ley de Costas de 1988 es, de nuevo, un referente imprescindible).

También el poder regional inició políticas específicas para la gestión integrada del litoral, que abandonó poco tiempo después. En Andalucía, por ejemplo, se aprobaron en 1990 las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía; pero la política de los

diferentes gobiernos regionales de los años noventa nunca tomó demasiado en serio este magnífico instrumento de gestión.

Desgraciadamente el interés político por una mejor administración del espacio y de los recursos litorales fue decayendo a medida que avanzaba la última década del siglo XX. Es probable que las grandes inversiones en proyectos inmobiliarios (vinculados al turismo) y en infraestructuras productivas (viarias, ferroviarias...) o de ingeniería costera también ligados al turismo (playas, paseos marítimos), desviarán la atención de políticos, técnicos y población en general. Nuestra idea es que, en la actualidad, la política sobre la gestión costera en España pasa por un período de estancamiento. En otras palabras: no es un asunto de especial interés o prioritario.

De igual modo la paradoja se encuentra instalada en la política litoral de muchas Comunidades Autónomas y entes locales. Parece que hubiera un doble discurso político. En las primeras, por ejemplo, se reconoce el valor y las presiones que se registran en el litoral; pero muy pocas ordenan este espacio en profundidad y mantienen esquemas de planificación urbanística supramunicipal. Las estrategias de gestión desarrolladas de forma específica para el litoral no son muy numerosas, y menos aún exitosas.

La política municipal tampoco escapa a esa contradicción entre los hechos y las palabras: mientras, por un lado, realza el valor “incalculable e incomparable” de sus tramos costeros, por otro, se están vendiendo los mejores parajes litorales a la insaciable demanda urbanizadora. En ambos casos la contradicción es aún mayor pues, en una y otra escala, se repiten los argumentos del desarrollo sostenible, del legado a las generaciones futuras, del largo plazo... pero en realidad se sucumbe con demasiada frecuencia a los beneficios del corto plazo.

Estructura normativa de la gestión de las áreas litorales (LAS REGLAS)

La trascendencia de la zona costera la recoge nuestra Constitución. Aquí se le identifica con una de las figuras de mayor potencia normativa de nuestro sistema de ordenamiento jurídico: Bien de Dominio Público. En el artículo 132.2 se especifica que por bienes de Dominio Público se entiende “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”.

Sus características se definen, primero, por la inexistencia de una ley diseñada específicamente para la gestión costera (del tipo de la de EEUU, por ejemplo). En segundo lugar, lo más parecido a una ley de gestión costera es la denominada Ley 22/1988 de Costas. Pero también es necesario advertir que dicha ley está pensada, especialmente, para la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) y no para el área litoral en sentido amplio (SUÁREZ DE VIVERO, 1992 a y b, MONTOYA, 1995; BARRAGÁN, 1997). A pesar de todo debe considerarse un auténtico hito en cuanto que supone la corrección de una serie de errores históricos en la gestión de las costas españolas (JIMÉNEZ DE CISNEROS, 1995); por ejemplo, cuando define y detalla de forma mucho más precisa cuáles son los bienes de DPMT.

La mencionada ley es de una gran trascendencia para todo el sistema de gestión de las áreas litorales españolas (MALVÁREZ Y DOMÍNGUEZ, 2000). Cuatro poderosas

razones avalan esta afirmación: la primera porque constituye la legislación básica del litoral español. En segundo lugar, porque identifica el DPMT con los espacios costeros de mayor valor ambiental y socioeconómico: marismas, albuferas, esteros, playas, dunas, islotes, mar territorial, aguas interiores, recursos naturales de la Zona Económica Exclusiva y la plataforma continental, etc.

La tercera razón es que a partir de la línea que separa el DPMT del dominio privado se miden las distintas zonas de servidumbre e influencia a la propiedad privada. Es decir, el límite del DPMT condiciona de forma estricta el desarrollo del primer medio kilómetro del ámbito terrestre litoral. Y, finalmente, como afirma MENÉNDEZ (1989 y 1991), porque la Ley de Costas constituye un importante punto de encuentro de las tres escalas básicas de la administración pública.

A pesar de una opinión absolutamente favorable hacia la Ley 22/1988 de Costas, es preciso recordar, como lo hacen JOVEN Y TEKKE (1994), que dicha ley no conlleva los suficientes mecanismos para desarrollar una gestión integrada del litoral.

Otro aspecto destacado que es necesario mencionar se refiere al hecho de que la normativa sectorial que afecta a las áreas litorales es muy abundante. Dicha normativa atribuye a las escalas de gestión nacional y regional la mayoría de las responsabilidades. Además de la Ley de Puertos, la de Aguas, la de Espacios Naturales Protegidos y la del Suelo, el Estado regula otras funciones públicas de gran interés para la gestión de las áreas litorales. Así, por ejemplo, la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas (modificada en 1999), contempla varias posibilidades de relación (coordinación, cooperación, planes y programas conjuntos, convenios...), entre las diferentes administraciones públicas.

Otras referencias normativas de la Administración General del Estado son: Ley 38/1995, sobre el Derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente; Real Decreto Legislativo 1302/1986, de evaluación de impacto ambiental; Real Decreto 258/1989, sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar; Real Decreto 2510/1977, sobre trazado de Líneas de Base Recta; Ley 10/1977, sobre Mar Territorial; etc. A las anteriores se le añade otra norma muy importante para los recursos vivos de nuestro litoral: la Ley 3/2001 de Pesca Marítima del Estado.

También los parlamentos o Gobiernos de las Comunidades Autónomas han aprobado, o están a punto de hacerlo, una base normativa específica de gran trascendencia para las áreas litorales regionales. Asturias (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO, 1995, CULLIÁ, 1998), Andalucía (ACOSTA, 1998), el País Vasco (VILLALOBOS, 1998) o Valencia son algunos de los casos que pueden citarse.

En Andalucía, por ejemplo, cabe mencionar para la gestión del litoral el Decreto 118/1990 por el que se aprueban las ya mencionadas Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1990). A pesar de ser un instrumento legal con grandes posibilidades para la ordenación integrada, pues contempla los tres ámbitos geográficos del litoral, el ejecutivo y la Administración Regional las ha ignorado (DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 1995). Otras normas regionales de interés para la gestión costera son: Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio, Ley 12/1999 del Turismo, Ley 2/1989 de Espacios Naturales

Protegidos, Ley 7/1994 de Aguas Litorales, Ley 8/1988 de Puertos Deportivos, Ley 1/2002 de Pesca Marítima, acuicultura y marisqueo...

Reparto de competencias; gestión fragmentada (LAS RESPONSABILIDADES)

La Constitución española de 1978 (art. 148 y 149) también constituye la principal referencia para el reparto de competencias entre las tres escalas básicas de la Administración Pública. Las áreas litorales, como espacio geográfico donde convergen multitud de usos públicos y actividades económicas, se encuentran directamente afectadas por esa distribución de competencias. El Estado y las Comunidades Autónomas se reservan gran parte de las funciones públicas que pueden encontrarse en el litoral. El poder local es el que menos competencias tiene asignadas de forma directa por mandato constitucional. Los Estatutos de Autonomía de los diferentes entes regionales recogen las posibilidades que la Constitución les concede; es el resultado del proceso de descentralización del Estado al que se aludía en las páginas introductorias.

El Cuadro 1 refleja las responsabilidades públicas que afectan a una región costera en la gestión del litoral. El caso de Andalucía, que ha sido utilizado como ejemplo, es parecido al de otras Comunidades Autónomas españolas que han adquirido un amplio nivel de competencias. De dicho cuadro se deduce una cuestión de gran trascendencia para la gestión integrada de las áreas litorales: Sobre un mismo espacio o recurso existe tal convergencia administrativa que obliga a la coordinación y cooperación.

La coordinación se hace necesaria pues, en bastantes ocasiones, las líneas divisorias de la gestión son absolutamente artificiales. Pensemos en la pesca, por ejemplo, donde la invisible Línea de Base Recta separa la responsabilidad del Estado y de la Comunidad Autónoma sobre unos recursos y unos usuarios en constante movimiento hacia un lado y otro de dicha línea (SUÁREZ DE VIVERO-1992, B). O el caso de puertos deportivos (Comunidad Autónoma), ya que muchos de ellos están situados dentro de instalaciones portuarias estatales. A veces la cooperación resulta imprescindible pues la gestión de un espacio influye de manera decisiva en lo que sucede en el contiguo: La gestión de la Zona de Servidumbre del DPMT, establecida en la Ley de Costas, es responsabilidad de la Comunidad Autónoma (Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente); mientras, el DPMT es competencia del Estado (Demarcación de Costas de la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente).

CUADRO 1.- Reparto de las principales responsabilidades de gestión pública que afectan al espacio y recursos litorales.

ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO	ADMINISTRACIÓN REGIONAL (ejemplo de Andalucía)	ADM. 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; Ordenación del territorio (y del litoral), urbanismo y vivienda; Gestión en materia de medio ambiente; Espacios Naturales Protegidos; 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; 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

En la actualidad puede afirmarse que en España la coordinación y cooperación entre administraciones públicas con responsabilidades en el litoral empieza a consolidarse después de una década de fricciones y desencuentros. Todavía hoy quedan responsabilidades no asignadas, de manera explícita, a una administración determinada. Tampoco parece resuelto de forma definitiva el papel que deben jugar las entidades locales en la gestión integrada del litoral; a nuestro modo de ver el municipio es una escala poco aprovechada en tal sentido.

Convergencia de instituciones públicas (LA ADMINISTRACIÓN)

La administración pública responsable de la gestión de las áreas litorales y sus recursos es muy numerosa. Se reparte, como ha podido verse, entre las tres escalas administrativas básicas. Tal situación constituye el simple reflejo del reparto de competencias. A pesar de la importante presencia de los entes regionales, el Estado sigue siendo la Administración más presente y decisiva desde el punto de vista de los órganos administrativos, número de funcionarios y recursos financieros.

Como administración específica destaca la Dirección General de Costas (DGC) del Ministerio de Medio Ambiente, que tiene a su cargo la tutela del DPMT. Dicha gestión es llevada a cabo entre los servicios centrales (DGC) y los servicios periféricos denominados Demarcaciones de Costas (11 en total). Cada uno de estos últimos tiene asignado un tramo de la costa española. Los más de 800 km. de litoral andaluz, por ejemplo, le son encomendados a dos Demarcaciones de Costas: Andalucía Atlántico y Andalucía Mediterráneo.

En algunos entes regionales existe administración específica de costas (Comunidad Valenciana) y en otros no (Comunidad de Andalucía). En estos últimos la gestión de los asuntos litorales pierde su carácter específico. El caso andaluz de nuevo puede ser ilustrativo: las administraciones más importantes suelen estar asociadas a la calidad de

aguas litorales y espacios naturales protegidos (Consejería de Medio Ambiente); a la ordenación del territorio y urbanismo, a los puertos deportivos y pesqueros (Consejería de Obras Públicas y Transportes); a la agricultura, a la pesca, acuicultura y marisqueo en aguas interiores (Consejería de Agricultura y Pesca), al patrimonio histórico (Consejería de Cultura), etc. Cada Consejería intenta acercar la Administración Regional al ciudadano a través de las correspondientes Delegaciones Provinciales.

En la escala local suelen darse situaciones de escasez de recursos, humanos y económicos. Esta administración suele concentrar sus esfuerzos en el cuidado de las playas, gestión de residuos sólidos, planeamiento urbanístico y depuración de aguas residuales. En relación a la gestión del espacio litoral parece interesante resaltar el papel que pueden realizar otras administraciones jurídicamente adscritas al régimen local; nos referimos a las Diputaciones Provinciales y a las Mancomunidades de Municipios. Estas administraciones, situadas entre el poder regional y el municipal, pueden contribuir a la mejora de la formación de los técnicos municipales, llevar a cabo labores de asesoramiento técnico en los municipios costeros pequeños, fomentar la agrupación de éstos con objeto de conseguir el tamaño mínimo eficiente de un servicio, etc.

Otro aspecto de trascendental importancia es la coordinación y cooperación institucional. Y es que la gestión integrada exige canales de comunicación fluidos entre los agentes sociales e institucionales implicados en el proceso de toma de decisiones. Ello implica, a su vez, que una administración tenga la posibilidad de influir en las decisiones de otra y viceversa, independientemente de la escala territorial o del sector de actividad. Se hace referencia a dos principios muy elementales de las relaciones entre las instituciones públicas: interactuación y reciprocidad. Es decir, no se trata de anular a un determinado órgano de gobierno en las decisiones que le corresponden; pero sí de influir en ellas pues de esta manera se incrementan los niveles de coordinación y pueden iniciarse procesos de cooperación.

En tal sentido, después de analizar las principales entidades de administración, así como los órganos de gestión previstos en la legislación que afecta a las áreas litorales (de costas, de puertos comerciales, de puertos deportivos, de aguas continentales, de aguas litorales, de espacios naturales protegidos, de usos del suelo, de patrimonio histórico, etc.), llegamos a varias conclusiones importantes:

A) En casi todos los sectores estudiados existen foros de encuentro para los representantes de las tres administraciones y los usuarios de un determinado recurso o actividad: Consejos de Administración Portuaria, Consejos del Agua, Consejos de Medio Ambiente, Patronatos y Juntas Rectoras de Parques, Comisiones de Ordenación del Territorio, Consejos de Patrimonio Histórico, etc. Ello, no cabe duda, contribuye a la mejora de la gestión, a su transparencia, incluso a la paz social.

B) La ley no exige a la Administración del Estado responsable de la gestión de las costas españolas la creación de órganos específicos en el que estén representadas otras administraciones. Lo cual no deja de ser una absoluta paradoja ya que la gestión de un recurso espacial, como el DPMT, distribuido a lo largo de los tres ámbitos geográficos (terrestre, marino e intermareal), requiere el concurso de otras muchas instituciones públicas y agentes sociales.

C) En las Comunidades Autónomas que carecen de administraciones específicas para la gestión costera es mucho más difícil que existan este tipo de órganos colegiados. No obstante, la Ordenación del Territorio, aunque no sea evidentemente un sustituto de la gestión integrada de áreas litorales, puede paliar las deficiencias señaladas.

Pero la coordinación y cooperación entre administraciones no tiene porqué residir de forma exclusiva en fórmulas predeterminadas y preceptivas. La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, abre nuevas posibilidades que cada vez son más utilizadas. En dicha normativa se ofrecen caminos que facilitan la cooperación voluntaria entre administraciones; sobre todo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, independientemente del sector al que pertenezcan, siguiendo el principio de lealtad institucional y el respeto de las competencias (art. 4): Se pueden crear órganos para la cooperación (art. 5), se pueden firmar convenios de colaboración (art. 6), incluso llegando a establecer planes o programas de carácter vinculante (art. 7).

Líneas de actuación en las áreas litorales (LAS ESTRATEGIAS)

Cuando se analizaba la política del Estado de finales de los años ochenta, se hizo referencia a uno de los escasos planteamientos estratégicos de la gestión costera de nuestro país (DIRECCIÓN GENERAL DE PUERTOS Y COSTAS, 1991). En efecto, en aquella ocasión el Gobierno Central decidió fortalecer la administración, incrementar el presupuesto y mejorar la base legal de la gestión. Es posible que, en aquel período, descuidara el acercamiento a otras esferas del poder político y administrativo. Pero a pesar de cualquier crítica que se pueda hacer, la gestión costera contaba con unas líneas estratégicas que marcaban su propio rumbo.

Durante la década siguiente alguna de las líneas estratégicas descritas se ha debilitado de forma ostensible. Por ejemplo, aquella administración costera fuerte que se pretendía hace diez o quince años tiene deficiencias respecto a: la dotación de personal, la formación de ese mismo personal en técnicas de gestión integrada y los medios técnicos para el desarrollo de sus funciones.

Tampoco la base legal ha variado mucho en más de una década. Durante las tres últimas legislaturas no se ha adaptado al nuevo concepto de gestión integrada. Hubiera sido interesante ensayar un nuevo modelo normativo de gestión costera que sirviera de marco a los distintos agentes sociales e institucionales, públicos y privados, para fomentar la cooperación. Incluso se podría haber intentado superar el tradicional ámbito geográfico en el que se centran las actuaciones del Estado. De esa forma la gestión del DPMT se hubiera visto complementado con una mejor gestión del ámbito marino. Incluso dicha estrategia habría animado a las diferentes Comunidades Autónomas y a muchos municipios a mejorar su modelo de gestión en el ámbito terrestre del litoral.

Por lo que se refiere al nivel intermedio de gestión, la mayoría de los entes regionales ha desarrollado una estrategia que les ha llevado a resolver problemas muy elementales vinculados: al organigrama de su propia administración, a la aprobación de la legislación básica, a la mínima dotación de personal y medios técnicos, etc. Tal situación se explica por lo reciente de la creación de esta escala administrativa. Desgraciadamente, en muchas Comunidades Autónomas costeras, aún no se ha llegado

a diseñar una estrategia de gestión especialmente adaptada a la singularidad natural, socioeconómica y jurídica de sus áreas litorales.

El futuro modelo de gestión integrada de las áreas litorales parece necesitar un nuevo y mejor definido marco estratégico. Algunas de las líneas que deben marcar ese proceso se han expuesto al final del presente trabajo. No obstante algunas de ellas se asocian: a la innovación y modernización de la base legal de la gestión, al fomento de instrumentos de carácter voluntario, al ensayo de nuevos instrumentos económicos y financieros, a una nueva cultura de cooperación interinstitucional, a una mejor formación de los técnicos, a una mayor presencia de organismos no gubernamentales, a la búsqueda del apoyo social, a una concepción de la gestión más cercana a la idea de proceso que a la de actuación concreta, a una mayor democratización y transparencia en la toma de ciertas decisiones, etc.

La intervención ordenada en las áreas litorales (LOS INSTRUMENTOS)

En este apartado se analizan algunos instrumentos utilizados en la planificación y gestión de las áreas litorales españolas. Existen numerosas formas de intervenir de manera ordenada sobre el espacio y los recursos litorales. Por tanto, no es de extrañar que el número de instrumentos sea también elevado. Entre las alternativas de agrupación consideradas hemos optado por la división más sencilla de los instrumentos conocidos: A) Estratégicos y B) Operativos. La utilización de un tipo de instrumento u otro suele estar muy relacionada con el objetivo (planificación o gestión) y la escala de trabajo.

A) En la actualidad, la Administración General del Estado posee varios instrumentos que influyen en la planificación y gestión de las áreas litorales. De forma específica sólo es posible mencionar el Plan Nacional de Actuaciones en la Costa (que se aprueba de forma discontinua). También conviene recordar el Plan Hidrológico Nacional, el Plan Nacional de Salvamento Marítimo y Lucha contra la Contaminación, el Plan Nacional de Infraestructuras, etc. Otros no menos interesantes que afectan, directa o indirectamente, al litoral y sus recursos son: El Plan Estratégico Español para la Conservación y Uso Racional de los Humedales (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 1999), la Estrategia Española para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, la Estrategia Forestal Nacional, el Plan Nacional de Ordenación del Territorio (aunque la ley lo contempla nunca se ha desarrollado ninguno), el Plan Estratégico de Puertos del Estado y de las diferentes Autoridades Portuarias, etc.

Para la escala regional también existen instrumentos estratégicos que han sido diseñados de forma específica para la ordenación del litoral. Entre ellos destacan, en Andalucía, el Programa de Planeamiento (urbanístico) Litoral (CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL, 1986) y los Planes Turísticos del Litoral. Su utilidad, igual que ocurrió con las Directrices Regionales del Litoral, es más que dudosa. Entre los instrumentos de planificación que han tenido mejor fortuna desde el punto de vista sectorial pueden citarse: Planes Especiales de Protección del Medio Físico (CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, 1988), Plan de Puertos de Andalucía, Plan de Policía de Aguas, Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (Programa de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales), las Bases y Estrategias de Ordenación del Territorio, el Plan de Ordenación del Territorio, el Plan de Playas de Andalucía (en fase de

implantación), el Plan General de Bienes Culturales, el Plan de Medio Ambiente de Andalucía (CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE, 1995), el Plan Forestal Andaluz, etc.

La escala local tiene en sus Planes Estratégicos Municipales algunas posibilidades instrumentales interesantes de ordenación aunque no son exclusivos de las ciudades costeras.

B) Los instrumentos operativos pueden estar orientados a la planificación pero también, y sobre todo, a la gestión cotidiana. Por esa razón suelen ser preceptivos. Entre los más trascendentes para las áreas litorales se encuentran los vinculados a la gestión del Dominio Público del Estado; sea Marítimo Terrestre, Hidráulico, Portuario o Viario. Los instrumentos son los tradicionalmente utilizados por la administración pública para desarrollar sus funciones de control: deslindes, adscripciones, concesiones, autorizaciones, sanciones, etc. También tienen ese carácter operativo, aunque en forma de Plan, otros instrumentos: Planes de Utilización de Espacios Portuarios, Planes Hidrológicos de Cuenca, Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), etc. Estos dos últimos para los espacios naturales protegidos.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía no existe ningún instrumento específico para la gestión de las áreas litorales. Además de los PORN y los PRUG, en los espacios naturales protegidos, se están elaborando los denominados Planes de Desarrollo Integral y Programas de Fomento (Planes de Desarrollo Sostenible en la nueva nomenclatura oficial). Entre los instrumentos regionales operativos que más afectan al litoral están los Planes Correctores de Vertidos Industriales. Para la gestión cotidiana de la calidad de aguas litorales se cuenta con instrumentos que van ligados a cada vertido de aguas residuales: Autorización, Canon y Registro de Autorizaciones.

También en los planes de tipo urbanístico la Administración Regional tiene un control considerable pues, a pesar de que la propuesta surge del Gobierno Municipal, de ella depende la aprobación definitiva del documento. Pero para el espacio y los recursos litorales lo importante es, no lo olvidemos, la presión que ejercen los municipios a través de sus iniciativas de ordenación formuladas en los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU). Aquí se canalizan institucionalmente las tensiones que el desarrollo inmobiliario provoca sobre el sistema litoral. Ahora resulta obligado, de nuevo, recordar que nuestra estructura productiva es muy dependiente de los subsectores económicos ligados al turismo de costa y a la construcción: hoteles, primeras y segundas residencias, etc.

Varias ideas generales pueden apuntarse 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 nuestro país aunque parecen ir en aumento; de todas formas, su grado de éxito aún es muy limitado (si exceptuamos a los vinculados a la construcción de infraestructuras).

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 Comunidades Autónomas y entes locales. La eficacia de los primeros contrasta con el fracaso generalizado de los segundos. Incluso aceptando el riesgo de equivocarnos, interpretamos este hecho en el sentido siguiente: la presión de la actividad urbanística 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. El sistema de gestión de espacios naturales protegidos, a pesar de las importantes deficiencias que pueda tener, son buena prueba de la anterior afirmación. La interrelación que se detecta entre todo el sistema de planificación y gestión es muy débil.

La formación técnica para la gestión integrada (LOS ADMINISTRADORES)

Los funcionarios y técnicos superiores que administran el espacio y los recursos litorales tienen diversos perfiles de formación profesional. En la Administración de Costas del Estado, por ejemplo, dicho perfil se identifica con las funciones que tradicionalmente han venido marcando su existencia: construcción de obras de infraestructura e ingeniería costera. Por lo tanto, la considerable presencia de ingenieros asociados a las Obras Públicas en este organismo se explica fácilmente. Ocurre igual en la escala regional con los arquitectos y los biólogos ya que algunas de las competencias más desarrolladas por las Comunidades Autónomas, se han vinculado a las funciones de gestión urbanística y ambiental. Por último, la escala local, también debido a su especialización funcional en el sistema de planificación, cuenta con numerosos técnicos ligados al urbanismo, en España básicamente arquitectos.

El modelo de gestión integrada que se propugna para las áreas litorales exige el conocimiento y la práctica de nuevas destrezas intelectuales. Ya no se trata sólo de aplicar la normativa vigente. Ese es un mínimo para cualquiera de las escalas administrativas. Hoy día un buen gestor tiene que adelantarse a los problemas (gestión proactiva) y no sólo dar respuesta a éstos cuando llegan a la oficina de la administración en forma de escrito oficial. Necesita, también, conocimientos más diversos y complejos que los que tradicionalmente se han impartido en las titulaciones mencionadas: técnicas de búsqueda de consenso, de negociación, de resolución de conflictos, de difusión de nuevas experiencias, etc.

Ello nos lleva a una conclusión: Sin formación específica complementaria muchos títulos universitarios evidencian lagunas importantes para la gestión integrada de las áreas litorales. Tales vacíos formativos pueden solventarse, al menos parcialmente, con cursos de postgrado, de especialización o maestrías diseñadas "ad hoc". La administración cuenta con instrumentos muy interesantes para abordar estas carencias formativas: Las Escuelas de Administración Pública y los Colegios Profesionales.

En los últimos años han aparecido en España titulaciones que, aún siendo todavía deficientes en algunos aspectos formativos necesarios para la gestión integrada de áreas

litorales, ofrecen cambios muy interesantes. Entre ellas destacan Ciencias del Mar, Geografía y Ciencias Ambientales.

Aspectos económicos de la gestión de las áreas litorales (LOS RECURSOS)

Buena parte de los recursos financieros disponibles para el desarrollo en España se dirigen hacia las áreas litorales. La concentración de la población explica, por ejemplo, que muchas de las inversiones en infraestructuras productivas y equipamientos hayan tenido aquí su destino. Por otro lado, las actividades turísticas y de ocio han sido capaces de atraer billones de pesetas en inversiones inmobiliarias en las dos o tres últimas décadas. En el litoral mediterráneo y en los dos archipiélagos tal afirmación es especialmente constatable.

El proceso de concentración de recursos económicos anterior ha descansado, hasta el momento, en la utilización no siempre racional de los recursos litorales: suelo, agua, paisaje... Al mismo tiempo que dicho fenómeno se produce se observa que las inversiones dirigidas a la protección y recuperación de esos mismos recursos, aunque importantes, son todavía insuficientes. El estado de deterioro en el que se encuentran algunos avala tal afirmación. La primera conclusión de este razonamiento general es bastante sencilla: No hay correspondencia entre los beneficios que proporciona el litoral y el costo de su mantenimiento, vigilancia y regeneración.

Resulta muy difícil conocer con exactitud las inversiones destinadas a la protección y conservación de los recursos litorales; sobre todo por el elevado número de acciones emprendidas e instituciones involucradas. Con objeto de ofrecer una idea aproximada de la cuestión hemos optado por centrarnos en algunos aspectos económicos de la gestión de la DGC del Estado:

A) Origen público y diverso de las cantidades invertidas. En España prácticamente todos los fondos invertidos en la gestión de los recursos litorales provienen de la hacienda pública. A las inversiones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado se añaden aportes procedentes de otras administraciones, fundamentalmente regionales y en menor medida locales. También la Unión Europea, a través de los Fondos Estructurales o de Cohesión, ha sido un importante contribuyente en estos últimos años.

B) Cuantía reducida pero ascendente de los fondos. La cuantía de los fondos destinados a la gestión del DPMT al principio del período estudiado (cuatrienio 1979-1982) era sencillamente ridícula: apenas 1.457 millones de pesetas (MP). Sin embargo, la política de costas emprendida a partir de 1984 incrementó de forma notable las partidas presupuestarias: 68.200 millones de pesetas en los diez años que van desde 1983-1992.

El punto álgido de esa tendencia creciente llegó con el Plan de Costas 1993-1997; que preveía una inversión de 150.000 MP para ese quinquenio. Pero la realidad fue menos generosa pues ni mucho menos se llegaron a invertir 30.000 millones de pesetas al año. En el ejercicio de 1997, por ejemplo, se consignaron sólo 13.000 MP aproximadamente. Los retrasos en su inicio hicieron que el Plan, diseñado por el último Gobierno socialista, fuera continuado por el gobierno conservador que ganó las elecciones de 1996; aunque con cambios muy sustanciales. El primero de estos cambios se tradujo en

un recorte drástico de la inversión prevista; en consonancia con la política de ajuste macroeconómico del primer gobierno conservador (1996-2000). Además, recordemos, las inversiones previstas dependían, en un 85%, de que la Comisión Europea financiara, a través de los Fondos de Cohesión, los proyectos presentados.

C) Destino de la inversión. Este es otro aspecto crucial de la cuestión económica. De su análisis se obtienen conclusiones que orientan sobre la práctica de la planificación y gestión costera en España. Las inversiones han sido destinadas de forma tradicional a obras y proyectos de ingeniería. En el período 1983-1992, por ejemplo, la DGC las utilizó mayoritariamente en la regeneración o mejora de playas (casi todas urbanas): Las áreas de acumulación de arena absorben el 58% del presupuesto total. La explicación es sencilla: Es el soporte básico de la actividad turística. La construcción o remodelación de paseos marítimos es otro capítulo importante ya que a él se dedicó más del 20% de la inversión del mismo período.

El Plan de Costas 1993-1997 consolidó el modelo ingenieril de gestión costera. Las obras y proyectos en playas seguían concentrando la misma proporción de los recursos financieros (57%) que durante el período anterior. Al mismo tiempo los paseos marítimos la incrementaban (35%). El resto (8%) se empleaba en accesos, deslindes, etc.

La localización geográfica de las inversiones también es un aspecto significativo de la gestión costera española. La distribución de los fondos invertidos tiene correspondencia con la política de mejora de nuestras playas. Esto, a su vez, está muy relacionado con las características geo-económicas del litoral español. Por esa razón a las Comunidades Autónomas mediterráneas y, en menor medida, a las insulares se destinaron la mayor parte de las inversiones. En el período 1983-1992 el arco mediterráneo (Andalucía, Valencia, Cataluña y Murcia), absorbió casi el 75% de los fondos destinados a la regeneración de playas. También Canarias destaca en el mismo sentido. El Plan de Costas 1993-1997 repetía el esquema distributivo anterior

En consecuencia, puede afirmarse que el destino prioritario de las inversiones del Estado han sido obras muy vinculadas al tratamiento de espacios costeros urbanizados. Por otra parte, la localización preferente de tales espacios en ámbitos turísticos denota una finalidad productiva. En otras palabras: apenas se le ha prestado atención presupuestaria a la recuperación o protección de los ambientes naturales.

Un último comentario sobre la financiación de las actuaciones en el litoral se refiere a la cooperación presupuestaria. En efecto, cada vez más, el Estado y las Comunidades Autónomas condicionan sus aportes económicos a la participación de otras escalas administrativas. Ello nos lleva a contemplar un panorama tan distinto como positivo para la gestión integrada. Poco a poco empieza a ser usual que las tres escalas se den cita en ciertos proyectos litorales; cada una asumiendo sus competencias. Aunque todavía se observan problemas de coordinación lo cierto es que la tendencia apunta hacia el progreso de la cultura de entendimiento interadministrativo.

La información para la gestión de las áreas litorales (EL CONOCIMIENTO)

De forma muy especial cabe destacar el progreso de la investigación del ámbito marino litoral en los últimos diez o quince años. Varios hechos contribuyen a explicar este desarrollo. Entre otros pueden destacarse los siguientes: Apertura de líneas de investigación específicas en programas europeos (MAST), fortalecimiento de las instituciones científicas españolas, aparición de Institutos o Centros Regionales de Investigación dependientes de las Comunidades Autónomas, desarrollo de la investigación por parte de las empresas privadas vinculadas al medio marino (acuicultura, industria naval y off-shore, ...), creación de una red de centros universitarios orientados al conocimiento del medio marino y litoral, etc.

La Administración General del Estado tiene programas específicamente destinados a la investigación costera aplicada. Lo que ocurre, recordemos, es que hasta hace poco más de cuatro años, la DGC ha formado parte del organigrama del ministerio responsable de las infraestructuras. Por lo tanto, esto explica que sus objetivos científicos hayan estado estrechamente ligados a las obras públicas, a la ingeniería costera y portuaria. No es de extrañar que uno de los principales y más antiguos Programas de investigación sea el denominado "Clima marítimo y banco de datos oceanográfico". Además del conocimiento del oleaje o las corrientes marinas, la administración costera del Estado se ha interesado por los fenómenos naturales vinculados a las playas y a las defensas costeras.

Otras administraciones dependientes del Estado también cubren de manera incompleta sus necesidades de información para los asuntos que le son de su competencia. Por ejemplo, hay recursos costeros naturales y culturales muy poco estudiados; mención especial merecen las aguas subterráneas y los recursos subacuáticos (praderas de fanerógamas, determinados especies pesqueras y marisqueras que soportan una importante actividad económica, yacimientos arqueológicos sumergidos...). Hay ocasiones que el colapso de una pesquería (como el voraz en el Estrecho de Gibraltar a finales de los noventa) o el expolio del patrimonio histórico depositado en el fondo del mar (como ha venido ocurriendo en las últimas décadas en el sur de la Península Ibérica), podrían haberse evitado teniendo un conocimiento más preciso de su existencia.

Algunos entes regionales tuvieron iniciativas muy interesantes. Andalucía, por ejemplo, difundió a principios de la década anterior los valores de su litoral a través de pequeñas monografías de cada una de sus principales unidades ambientales: Sierras litorales, acantilados, lagunas litorales, playas y arenales costeros, marismas y estuarios, etc. La televisión pública regional incluso editó una serie de programas de divulgación general con el mismo esquema. Incluso llegó a editarse una cartografía especial para algunos tramos costeros andaluces, de incalculable utilidad para la planificación y gestión: Mapas Fisiográficos del Litoral (que abarcaban los tres ámbitos geográficos). Pero tanto el Estado como las Comunidades Autónomas fueron inconstantes en el tiempo; desde entonces no ha habido ninguna iniciativa parecida ni se han actualizado los resultados de los esfuerzos anteriores.

Entre los aspectos más positivos de la información que producen las administraciones regionales destacan, como era de esperar, los vinculados a sus competencias ambientales. Así, por ejemplo, casi todas las regiones españolas tienen un completo sistema de control de la calidad de aguas litorales. Incluso cada año se difunden los valores obtenidos en las observaciones. También la información relacionada con los

recursos culturales ofrece un nivel relativamente aceptable en cuanto a calidad y disponibilidad. Entre los vacíos de información más importantes, o sectores donde se detectan dificultades de formato o presentación, destacan los relacionados con el paisaje y el seguimiento de los procesos de urbanización. Por último no existe un sistema de evaluación de la calidad ambiental de la zona costera que pueda servir para la gestión en la escala municipal (CENDRERO y FISCHER, 1997).

La participación de los agentes sociales e institucionales en el proceso de toma de decisiones (LOS PROTAGONISTAS)

En general, puede afirmarse que en España la cultura participativa está menos desarrollada que en otros países europeos con mayor tradición democrática. Aunque la normativa vigente define bien los procesos de participación pública, es frecuente que éstos tengan un carácter más formal que efectivo. En la etapa de planificación, por ejemplo, es bastante común que la participación se inicie una vez redactado el documento técnico; ello implica grandes dificultades para realizar cambios importantes en las propuestas realizadas inicialmente.

Con objeto de tener una idea aproximada sobre lo que ocurre en España se ha analizado, en las leyes más importantes para la gestión costera, la composición de los órganos de gobierno de las instituciones estatales y regionales. En la Administración General del Estado, por ejemplo, han sido revisados los pertenecientes a la Ley de Costas, de Puertos, de Aguas y de Espacios Naturales Protegidos. Algunas de las observaciones iniciales indican la ausencia de agentes sociales e institucionales en las decisiones que afectan al DPMT (al no existir órgano participativo). En otros órganos de gobierno sectores de actividad la presencia de representantes de las tres escalas de la Administración Pública es considerable; incluso se constata un cierto equilibrio en la representación social.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se han consultado los órganos de decisión relacionados con la gestión de los usos del suelo, los recursos culturales, el medio ambiente y la actividad portuaria (deportiva y pesquera). Como es lógico, la propia Administración Regional ostenta una amplia representación institucional, igual que la local. Con sorpresa nos encontramos que la Administración General del Estado no está representada de forma adecuada en ciertos ámbitos de la gestión costera (culturales, medio ambiente...). Es decir, no existe la correspondencia que era de esperar; recordemos que las Comunidades Autónomas están ampliamente representadas en los Órganos de Gobierno de los asuntos que son responsabilidad del Estado. También llama la atención que los grupos ecologistas no estén representados en la toma de decisiones sobre los usos del suelo.

Diagnóstico general de la gestión del litoral español (las conclusiones)

La gran importancia que el espacio y los recursos litorales tienen para la sociedad española resulta incuestionable. No sería descabellado pensar que durante las últimas décadas se ha producido un fenómeno de "litoralización": la población, las infraestructuras, la industria, la economía en general, etc. han tendido a localizarse en las áreas litorales. Tan sólo algunas excepciones, entre las que destaca Madrid por su

función de capitalidad, se resisten a la tendencia descrita. En consecuencia, es preciso concederle a este ámbito geográfico del territorio nacional un valor estratégico que no siempre se le reconoce.

Cuadro 2.- Ideas para un diagnóstico de la planificación y gestión de las áreas litorales (PGAL) en España

Aspecto PGAL	DIAGNÓSTICO GENERAL
1- POLÍTICA	No es asunto prioritario en políticas públicas; No hay política costera explícita y bien definida; Prioridad al desarrollo sobre la conservación de los recursos; Escasas iniciativas políticas para la gestión integrada durante los años 90
2- NORMATIVA	Abundante y dispersa; Avances importantes durante los últimos 25 años; Existe normativa sobre el DPMT pero no un texto específico para la gestión integrada; La ordenación del litoral es poco efectiva en las regiones
3- COMPETENCIAS	Importantes las del Estado (Dominio Público) y Comunidades Autónomas (Ordenación del litoral); El reparto que hace nuestra Constitución obliga a la coordinación y cooperación; Papel poco relevante en la escala local
4- ADMINISTRACIÓN	Específica de costas del Estado; Situaciones variables en las regiones; No hay órganos de coordinación costera; Existen considerables posibilidades desde las instituciones actuales para la gestión integrada
5- ESTRATEGIAS	Durante los años 80 se desarrollan líneas estrategias de gestión muy interesantes sobre: base normativa, recursos financieros y personal que se debilitan durante los 90; En la actualidad no existe una estrategia bien definida
6- INSTRUMENTOS	Numerosos y de diversa naturaleza; No existen Programas Nacionales o Regionales de Gestión Integrada; Los más efectivos se asocian a obras de ingeniería; Relativo fracaso de los vinculados a la ordenación del espacio
7- ADMINISTRADORES	Notables deficiencias respecto a la formación específica para la gestión integrada; No se da la importancia adecuada a las destrezas intelectuales necesarias para la gestión integrada.
8- RECURSOS	De procedencia pública; No existe correspondencia entre los beneficios obtenidos del litoral y los recursos destinados para su conservación; Su destino funcional y geográfico se asocia preferentemente a fines productivos
9- INFORMACIÓN	No hay un sistema que aglutine la información litoral. El conocimiento sobre el sistema litoral necesita mejorar en el ámbito marino; La información sobre los objetivos y resultados de la gestión es escasa y genérica.
10- PARTICIPACIÓN	La participación social e institucional en el proceso de gestión costera estatal tiene graves carencias; No existe correspondencia por parte de los entes regionales para que el Estado participe en sus tomas de decisiones.
VALORACIÓN GENERAL	Las deficiencias del sistema de gestión costera son de gran trascendencia. No hay gestión integrada en la actualidad; Avances muy significativos desde mediados los 70 pero insuficientes; El período 1975-2000 puede ser definido como de transición hacia una gestión más integrada.

Fuente: Elaboración propia

A lo largo de las páginas precedentes se han analizados diez de los aspectos de mayor trascendencia en la gestión de las áreas litorales españolas. En la mayoría de ellos han podido verse los avances de estos últimos veinticinco años, sus deficiencias, algunas posibilidades de mejora, etc. En el Cuadro 2 se han expuesto algunas de esas ideas clave, así como otras que no han sido expuestas en el texto anterior por falta de espacio. Todas ellas permiten hacer una evaluación global de la situación.

Una valoración general de la cuestión lleva a reconocer importantes deficiencias. Las mismas que justifican que afirmemos que no existe un sistema integrado de gestión para las áreas litorales. En tal sentido España no se ha incorporado de forma plena a las nuevas corrientes internacionales. Ello es cierto incluso reconociendo que durante este cuarto de siglo se ha progresado, de forma muy considerable, en la administración del

espacio y de los recursos costeros. Pero todavía dicho avance es insuficiente. Las presiones que se originan desde nuestra estructura económica, basada en gran medida en las actividades ligadas al ocio, son formidables. A lo anterior es preciso añadir una dificultad más: La organización de un Estado descentralizado. En este nuevo orden político las tres escalas administrativas, que comparten importantes responsabilidades en las áreas litorales, aún tienen que perfeccionar los mecanismos de interrelación.

Da la impresión que todo este tiempo puede servir para preparar otra etapa del proceso de gestión costera; que se camina, aunque de forma lenta quizás, hacia un modelo más avanzado, más integrado. Existen interesantes posibilidades para conseguirlo debido, entre otras razones, a la creciente conciencia pública respecto a los problemas costeros. Pueden aprovecharse oportunidades que se originan en nuestro propio sistema de organización administrativa y en iniciativas que nacen desde el seno de la Comisión Europea.

La principal conclusión de nuestro diagnóstico es que no ha existido correspondencia entre los cambios que se han producido en España y los cambios que el modelo de gestión litoral necesitaba. Por un lado, se ha incrementado de forma notable la dependencia de la sociedad y economía sobre el espacio y los recursos litorales; por otro, el sistema de gestión vigente no ha sido capaz de adaptarse y responder a las nuevas circunstancias.

Hacia la mejora urgente del sistema de planificación y gestión del litoral español (El futuro)

A continuación se señalan algunas posibilidades de actuación que se consideran interesantes para mejorar el actual sistema de gestión litoral. La mayoría de ellas pueden ser de utilidad por sí mismas, de forma aislada, pero su eficacia aumenta considerablemente cuando se abordan de manera conjunta. No obstante, conviene aclarar que nuestra intención no es enumerar de forma exhaustiva una serie de líneas de acción. Nuestro propósito es mucho más modesto: aportar algunas ideas que sirvan para debatir el modelo español de gestión integrada de áreas litorales.

- a) Conceder especial atención al espacio y los recursos costeros definiendo un proyecto político específico; sobre todo en las escalas de gobierno Estatal y Regional.
- b) Aprobación de una legislación básica estatal para la gestión de las áreas litorales que, siendo respetuosa con el reparto Constitucional de competencias, fomente la coordinación y la cooperación entre las tres escalas de la Administración Pública; y entre estas y el resto de los agentes sociales e institucionales.
- c) Mejor detalle de las competencias de cada escala territorial de administración en determinados ámbitos geográficos y actividades. Asignación de mayores competencias y recursos a la Administración Local.
- d) Redefinición de la administración costera estatal: actuaciones más cercanas a la protección y conservación ambiental, creación de un órgano de gobierno participativo que haga más democrático y transparente el proceso de toma de decisiones, etc.

Creación de una administración específica para el litoral en los entes regionales.
Creación de los Consejos Costeros en diferentes escalas de administración pública.

e) Recuperar algunas de las líneas estratégicas de gestión que el Estado, y algunas Comunidades Autónomas, desarrollaron a finales de los años ochenta y principio de los noventa. Asumir nuevas estrategias, empezando por la delimitación del espacio litoral y los recursos naturales y culturales objeto de especial atención.

f) Aprobación del Programa Nacional de Gestión Integrada de Áreas Litorales y los correspondientes Regionales (así como los Planes Locales). Reforzar los diferentes instrumentos sectoriales: especialmente los planes orientados a los usos del suelo y del agua, de espacios naturales protegidos y de recursos vivos (pesca, marisqueo...).

g) Mejorar la formación de los técnicos responsables de la administración del litoral con conocimientos de naturaleza multidisciplinar y destrezas intelectuales vinculadas a la búsqueda de consenso y gestión de conflictos.

h) Prever la financiación del Programa Nacional (y los Regionales) de Gestión Integrada de Áreas Litorales, al menos, a medio plazo. Al mismo tiempo es preciso buscar el equilibrio entre inversiones netamente productivas y aquellas orientadas a la protección y conservación del espacio y los recursos litorales.

i) Promoción de iniciativas vinculadas al conocimiento científico del sistema litoral así como a la difusión de los esfuerzos públicos realizados para la mejora de su administración. ...

j) Establecimiento de nuevas fórmulas de participación pública que refuercen la presencia ciudadana en los ámbitos donde se toman las decisiones que afectan al litoral. Equilibrar la presencia de las diferentes Administraciones Públicas en los órganos de gobierno, especialmente la del Estado en las instituciones regionales.

k) Aumento de la concienciación y educación pública en relación a los recursos costeros.

l) Elaboración de Programas de Cooperación Transfronteriza con nuestros socios europeos (Portugal, Francia, Italia) y países vecinos (Marruecos, Argelia, Mauritania).

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA, G., 1998, Experiencias en la Comunidad Autónoma de Andalucía, *Simposio Litoral y Costa de Euskadi*, San Sebastián, 18 pp.
- ALVARGONZÁLEZ RODRÍGUEZ, R. 2001. Los puertos españoles, *Ponencia del XV Congreso de Geógrafos Españoles*, Santiago de Compostela, 103-199.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1993, Perspectiva regional de la Ordenación, Planificación y Gestión del espacio litoral. El caso andaluz, *Revista de Estudios Regionales*, N37, pág., 129-138
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1994, *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*, Barcelona, Oikos-Tau, 300 pp.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 1997, Planning and Management of the Coastal Zone in Spain, *Coastline 1997,2*, pág. 28-30
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. 1998. Frameworks for and approaches to ICZM: Spanish case, *Comparative Approaches to ICZM and to the Institution of Integrated Management Workshop*, European Commission, Brussels, April, 1998 (Invited Speaker)
- BRIDGE, L. 2001. *Policy instruments for ICZM in selected european countries*. Maidstone, Coastline. 95 pp.
- CENDRERO, A. and FISCHER, D.W., 1997, A procedure for Assessing the Environmental Quality of Coastal Areas for Planning and Management, *Journal of Coastal Research*, 13 (3), 732-744
- CEOTMA, CENTRO DE ESTUDIOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE. 1982 a. *Los espacios litorales en el derecho comparado*, Madrid, CEOTMA, Serie Normativa N° 5, 180 pp.
- CEOTMA, CENTRO DE ESTUDIOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE. 1982 b. *Ordenación de los espacios litorales. Criterios metodológicos y normativos*, Madrid, CEOTMA, Serie Normativa N° 7, 266 pp.
- CEOTMA, CENTRO DE ESTUDIOS DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE. 1982 c. *Riberas marítimas, fluviales y lacustres: elementos para una ordenación*, Madrid, CEOTMA, Serie Documentación N° 2, 88 pp.
- CEP, CENTRE D'ESTUDIS DE PLANIFICACIÓ, 1987. *Análisis Integrado del Litoral*, Barcelona
- CLARK, J.R. 1996. *Coastal Zone Management Handbook*, New York, Lewis Publishers, 694 pp.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1995, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras*, Bruselas, COM-95, 511 al final), 35 pp.
- COMISIÓN EUROPEA, 1997, *Para una mejor gestión de los recursos del litoral. Un Programa europeo para la ordenación integrada de las zonas costeras*, Bruselas, Oficina de Publicaciones Oficiales de la CE, 47 pp.
- COMISIÓN EUROPEA, 1999, *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas*. Documento de reflexión, Luxemburgo, Comisiones Europeas, 32 pp.
- CONFERENCIA DE REGIONES PERIFÉRICAS MARÍTIMAS DE EUROPA, 1981, *Carta Europea del Litoral*, Revista de Estudios Territoriales N° 6, pág. 193-199
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE Y URBANISMO (Principado de Asturias), 1995, *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio para la franja costera de Asturias*, Oviedo, 87 pp.
- CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (Junta de Andalucía), 1995, *Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1995-2000*, Sevilla, Agencia de Medio Ambiente, 340 pp.

- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, (Junta de Andalucía), 1988, *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la Provincia de Cádiz*, Dirección General de Urbanismo, 323 pp.
- CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES, (Junta de Andalucía), 1990, *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*, Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 171 pp.
- CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL, (Junta de Andalucía), 1986, *Programa de Planeamiento Litoral*, Documento de Trabajo 1 y 2
- COUNCIL OF EUROPE, 2000 a, *European Code of Conduct for Coastal Zones*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environmental Series, N° 101, 84 pp.
- COUNCIL OF EUROPE, 2000 b, *Model Law on Sustainable Management of Coastal Zones*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environmental Series, N° 101, 27 pp.
- CULLÍA, J.A., 1998, Experiencias en la Comunidad Autónoma de Asturias, *Simposio Litoral y costa de Euskadi*, 1998, San Sebastián, 20 pp.
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ, 1995, *Ordenación y protección del litoral andaluz. El cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*, Sevilla, Defensor del Pueblo Andaluz, 175 pp.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COSTAS, (Ministerio de Medio Ambiente), 2000, *Plan Nacional de Actuaciones en la Costa, 2000-2006*, Memoria, 2 vol.
- DIRECCIÓN GENERAL DE PUERTOS Y COSTAS (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), 1991, *Actuaciones en la costa 1988-1990*, Madrid, MOPU, 307 pp.
- EUROPEAN COMMISSION, 1999, *Lessons from the European Commission's Demonstration Programme on Integrated Coastal Zone Management*, Luxembourg, EC, 93 pp.
- GARCÍA ÁLVAREZ, A. 1981. Criterios metodológicos y normativos para la ordenación integral de zonas costeras, *Rev. Estudios Territoriales*, N° 6, 41-59.
- GONZÁLEZ PAZ, J. 1982. Política de ordenación integrada de los espacios litorales, *Estudios Territoriales*, N° 6, 97-109
- INSTITUTO PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, 1990, *Guía natural de las costas españolas*, Madrid, CERSA, (Sin paginar)
- ITUR, INSTITUTO DEL TERRITORIO Y URBANISMO, 1987. *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Madrid, MOPU, 243 pp.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS, F.J., 1995, La ley de costas, *Conferencia Internacional sobre el litoral*, Valencia, pág. 89-99
- JIMENO ALMEIDA, R. 1988. *Planeamiento y gestión del litoral*, Madrid, ITUR-MOPU, 4 vol.
- JOVEN, M. y TEKKE, R., (1994), The Shores Act: a coastal law in practice, *Coastline European Union for Coastal Conservation Magazine* 1994-2, pág. 9 -13
- MALVÁREZ, G. Y DOMÍNGUEZ, R., 2000, Origins, management, and measurement of stress on the coast of Southern Spain, *Coastal Management*, 28:215-234
- MENÉNDEZ REXACH, A., 1989, El rol de los poderes locales y regionales, *Impactos urbanísticos en el litoral onubense: el dilema entre conservación y desarrollo*, Huelva
- MENÉNDEZ REXACH, A., 1991, La nueva ley de Costas: el Dominio Público como régimen jurídico de especial protección, *Ordenación y Desarrollo del Turismo en España y Francia*, Palma de Mallorca, pág. 39-49
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 1999, *Plan estratégico español para la conservación y el uso racional de los humedales, en el marco de los ecosistemas acuáticos de que dependen*, MMA, 101 pp.

