

6 Barragán Muñoz, J.M., 2005
Política y gestión integrada de áreas litorales en España

Política y gestión integrada de áreas litorales en España

Resumen

La gestión de las áreas litorales es analizada como cualquier otra política pública. Este trabajo resulta oportuno debido a que en España dicho enfoque no es muy común. También es muy necesario el análisis de la política costera porque ahí se puede encontrar el origen de muchos de nuestros problemas. Aunque la gestión integrada exige la participación de todas las escalas de la administración pública, Estado, Comunidades Autónomas (CCAA) y Municipios, este trabajo se centra en el papel de la primera. Esta escala de gobierno tiene una agencia costera especializada y es la única que puede coordinar a los niveles regionales o CCAA, que tienen importantes responsabilidades en el litoral. El esquema de trabajo se desarrolla comparando la evolución de un ejemplo de política pública sectorial (puertos) con las políticas ambientales.

Hasta 1991 existía una administración conjunta para los puertos y para las costas. En los últimos quince años la primera ha conseguido modernizar su gestión. Sin embargo, la administración costera, Dirección General de Costas (DGC) se ha estancado en un modelo de gestión muy antiguo. Además, en 1996 la DGC se integró en el Ministerio de Medio Ambiente, pero su interés sigue centrado en los trabajos para frenar la erosión de las playas más turísticas y la construcción de paseos marítimos, es decir obras públicas de ingeniería para ámbitos urbanos y apoyo del sector productivo. Las actuaciones en ámbitos naturales con fines no productivos son contempladas por el Ministerio de Medio Ambiente en bastante menor medida. Por último, se proponen las líneas estratégicas para una nueva política de gestión integrada de áreas litorales. Existe una oportunidad real de cambio de política costera con el nuevo gobierno que ganó las elecciones de 2004 ¿se aprovechará esta oportunidad?

Palabras clave: política pública, gestión integrada de zonas costeras, España, áreas litorales

INTRODUCCIÓN

Resulta inevitable establecer una relación entre el modelo de gestión costera vigente y la política pública que lo sustenta. Este sencillo razonamiento, en teoría bastante obvio, tiene sentido incluso cuando la política costera no está bien definida o es explícita. Es decir, un modelo de gestión puede explicarse a partir de una determinada política costera o por la ausencia de la misma. En este último caso, otros sectores de la gestión pública, pero también ciertos agentes privados, saldrían beneficiados o perjudicados por una hipotética indefinición de directrices políticas para la costa y sus recursos.

Ante todo, sorprende el hecho de que no exista correspondencia entre el caudal bibliográfico dedicado a algunos aspectos de la gestión de la costa (estado de los recursos, obras y actuaciones, inversiones, etc.), y las escasas referencias sobre política costera en España¹. ¿Por qué no se escribe o se publica lo suficiente sobre política costera? ¿Por qué nuestro aparato académico y científico investiga sobre algunos de los aspectos señalados en primer lugar, y casi nunca lo hace sobre política costera? ¿Es un debate que no interesa? ¿Es un tema restringido a políticos o a funcionarios muy especializados desde un punto de vista técnico? Y en caso de que fuera así ¿Por qué no se expresan en foros más públicos sobre esta política en particular? Por último, la política y la gestión costera ¿Es más propio de la ingeniería que de otras ciencias o disciplinas? ¿Y los ciudadanos y usuarios qué papel tienen asignado?

Algunas de las anteriores preguntas son retóricas. Otras ofrecen un punto de partida dubitativo al tratar la política y la gestión costera de nuestro país. Lo que sí parece cierto es que, a diferencia de otras políticas públicas (agua, turismo, grandes infraestructuras...), no existe, ni ha existido en los últimos tres lustros² un debate público y abierto, y con cierta profundidad, en torno a la política costera española. Es posible que la trifulca parlamentaria previa a la aprobación de la Ley 22/88 de Costas, así como el posterior contencioso de la mayoría de las CCAA ante el Tribunal Constitucional por algunos artículos de la citada Ley, dejara extenuada a la clase política, por un lado, y satisfecho el interés de los ciudadanos por otro.

Quizás lo más llamativo sea que, con posterioridad, no se haya registrado debate alguno, ni en ámbitos académicos, ni en la agenda de los principales partidos políticos nacionales. Para acceder al punto de vista institucional sobre la política costera en España, hay que remontarse a una publicación que versaba de forma explícita sobre el asunto en 1985³. Todo lo demás son libros, folletos, artículos, ponencias, etc. sobre obras y actuaciones. Los que trataban el tema de la política costera lo hacían de forma muy breve, genérica o esquiva (MARÍN, 1997). En ocasiones, llegan casi a identificar la política de costas con las determinaciones de algunos artículos de la Ley homónima (TRIGUEROS, 2002).

¹ GONZÁLEZ PAZ (1982) es uno de los primeros autores que manifiesta su preocupación por la ausencia de política de gestión integrada en las áreas litorales de España. También cabe mencionar la aportación de FERNÁNDEZ (1995). Su artículo sobre “La gestión integral de la costa” tiene dos partes bien diferenciadas: la primera, aunque de forma breve, hace referencia a la estructura administrativa, organizativa y de gestión costera. La segunda, trata sobre el modelo urbanístico y territorial español de las últimas décadas y sus problemas derivados. Otro artículo interesante, por crítico con la actuación de las diferentes Administraciones implicadas en la gestión costera, es el de OLMOS (1990).

² Posiblemente la aprobación de la Ley 22/88 de Costas constituya un hito significativo al respecto. Pero este hecho también es coincidente con la creación de la Dirección General de Costas en 1991.

³ Existen algunas referencias (DGPC, 1978) a la política costera en publicaciones anteriores. Entre estas últimas destaca una de 1978 en la que se cita el deseo explícito del entonces Ministro de Obras Públicas (D. Joaquín Garrigues Walter) para “que todos los objetivos en el mundo de los puertos y del litoral se publicaran en un folleto descriptivo, de forma que las personas y entidades interesadas o afectadas por el tema, pudieran fácilmente tener conocimiento de ellos.”

En consecuencia, las páginas que a continuación se suceden nos parecen oportunas, en primer lugar, por traer a colación un tema poco discutido, públicamente al menos.

El esquema de desarrollo de este trabajo responde a tres grandes objetivos: a) Definir el modelo de política y de gestión costera que, hasta la fecha, concierne a la Administración General del Estado (AGE); b) plantear la conveniencia de una nueva política costera que auspicie la implantación de un modelo más integrado de gestión, y c) reflexionar sobre el papel que ha desempeñado, y el que podría jugar, la institución pública responsable de la gestión costera de nuestro país. El ámbito cronológico se sitúa entre 1988 y 2004 debido a dos razones. La primera está relacionada con la aprobación de la Ley y el Reglamento de la vigente normativa de Costas (1988-89), verdadero hito de nuestra regulación costera. La segunda obedece a que, durante este intervalo de tiempo, se sucedieron cuatro legislaturas completas: dos cuyo gobierno fue responsabilidad del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y dos del Partido Popular (PP).

Además de las situaciones tan diversas que pueden encontrarse, el ámbito administrativo se ciñe a la AGE⁴ debido a que: a) el Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) debe ser considerado la verdadera columna vertebral de la costa y del litoral, y su gestión es competencia del Estado; b) Aquí radica la institución más importante y antigua de las específicamente creadas para la gestión costera⁵; c) Esta escala de gestión es la más conveniente para desarrollar labores de coordinación entre las distintas CCAA.

Respecto a las hipótesis de las que se parte, conviene resaltar las que se enuncian a continuación: a) Hasta el presente, la política costera ha estado mucho más al servicio de los intereses del desarrollo turístico en ámbitos urbanos que a los de la conservación y recuperación del medio ambiente costero y sus recursos en áreas naturales; b) La institución responsable, la Dirección General de Costas (DGC), a pesar de la encomiable labor realizada en relación a la gestión del DPMT, sigue haciendo tareas propias de un organismo ligado al fomento económico. El cambio de adscripción ministerial en 1996 no ha sido suficiente para apartarlo de su trayectoria histórica en relación con el diseño y construcción de obras públicas; c) Aunque con matices, puede afirmarse que no han existido diferencias estructurales (sí formales y de procedimiento) entre las políticas de gestión costera de los dos partidos que han ocupado el gobierno de la AGE en el período señalado; d) Es posible que la DGC no se haya adaptado por completo a las necesidades y al funcionamiento de un sistema democrático de gestión pública. Ello puede ser debido, entre otras razones, a que no se diseñaron políticas públicas a tal efecto; e) En la actualidad España se encuentra en una situación en la que otra política costera no solo es posible sino hasta conveniente.

El esquema metodológico se inicia con la descripción de los cambios estructurales que el contexto operativo de la política costera presenta: nuevos marcos conceptuales internacionalmente reconocidos (gestión integrada de áreas litorales, GIAL), situación política, características socioeconómicas y crisis ambiental. A continuación se hace referencia a la evolución de dos políticas públicas de interés para la costera: la portuaria y la ambiental. Después se detalla el modelo de gestión costera hasta 2004; sus problemas de inercia, limitaciones, oportunidades, etc. Finalmente, se comentan algunas líneas maestras de la política costera del nuevo gobierno socialista, y se exponen algunas reflexiones.

⁴ A pesar de que en las Comunidades Autónomas (CCAA) residen algunas competencias básicas para una gestión integrada (ordenación del litoral, ordenación del territorio, etc.).

⁵ Con ese perfil tan especializado en gestión costera no abundan en la estructura orgánica de las CCAA.

Una idea general subyace a lo largo del texto: nuestro modelo de gestión costera, a pesar de algunos indicios de cambio, dista mucho de parecerse a uno integrado. No obstante, existen posibilidades reales de acelerar dicha transición. El contenido de este trabajo aspira a ser una contribución al debate sobre la política y la administración de los recursos y el desarrollo costero.

Los contextos de la política costera: cambios estructurales

Resulta ingenuo pensar que la gestión costera pueda definirse, de forma exclusiva, a partir de una serie de conocimientos científicos y técnicos. El propio objeto de la gestión identifica esta disciplina con las correspondientes políticas públicas. Lo anterior no se deduce solo porque se trate de recursos naturales o culturales de carácter público que hay que proteger y conservar (recuérdense, por ejemplo, los incluidos dentro del DPMT). También nuestro singular modelo territorial de desarrollo conlleva ciertas responsabilidades relativas a la utilización de estos recursos costeros; en este caso para la mejora de nuestra calidad de vida. Es así como las instituciones públicas adquieren una doble función respecto a las áreas litorales. El problema surge cuando se detecta un evidente sesgo hacia alguna de estas funciones. Ello implica, entonces, el reconocimiento explícito de que se acepta un desequilibrio; que no suele estar a favor de la conservación de los recursos costeros precisamente.

Por las razones apuntadas, de interés y función, la gestión costera suele responder a una determinada política pública, ya sea implícita o explícita. Más aún, pensamos que la GIAL es un instrumento específico al servicio de una política pública. Pero el diseño y la ejecución de cualquier política pública, independientemente de su naturaleza y metas, están condicionados por las circunstancias que le rodean. En bastantes ocasiones el contexto en el que se diseñan o aplican pueden explicar, y a veces incluso justificar, determinados hechos, fenómenos o reacciones institucionales. Por eso el contexto resulta indispensable a la hora de analizar cualquier política pública. En nuestro caso, lo que hemos dado en llamar “contexto” se define de una forma laxa: aquellas circunstancias externas o internas de la organización institucional que justifican, facilitan, limitan o impiden el diseño y ejecución de una determinada voluntad política.

Se proponen, en consecuencia, varios contextos para el análisis de nuestra política costera: a) internacional, b) político y administrativo, c) social y económico y d) ambiental. De cada uno de ellos haremos alguna referencia breve antes de entrar en el análisis de las políticas públicas que pudieran ser de interés.

a) El primero de los mencionados lo hemos dado en llamar “contexto internacional”. La razón es bastante simple: documentos emanados de diferentes reuniones internacionales (AWOSIKA *et al.*, 1993; CNUMAD, 1993; IPCC, 1993), y la publicación de varios informes de organismos muy influyentes (COMISIÓN EUROPEA 1994; 1997; 1999 A; 1999 B; 1999 C; COUNCIL OF EUROPE 2000 A Y 2000 B; IOC, 1997; OCDE, 1995; UNEP, 1995; SCIALABBA, 1998; UNESCO, 1993; WORLD BANK, 1993; IUCN, 1993; PERNETTA Y ELDER, 1993; UNEP/MAP/PAP, 1999), consolidan el cuerpo doctrinal de una nueva disciplina que, hasta los noventa, apenas había superado los umbrales de los edificios universitarios. A ello se añaden los resultados de experiencias nacionales o regionales que, en diferentes partes del mundo y también desde el inicio de los noventa, fueron llevadas a cabo por agencias de cooperación de países desarrollados (USAID, 1996; BARRAGÁN, 2001), o por instituciones internacionales (WORLD BANK, 1997; AEMA, 2001; UNEP/MAP/PAP, 2001 a y b).

Este semillero de innovación teórico-práctica en la planificación y gestión de los recursos y el desarrollo costero, se ve acompañado por una pléyade de autores que refrendan desde el mundo

académico o institucional el proceso de cambio descrito (BROWN et al., 2002; FRENCH, 1997; GOLDBERG, 1994; SALM Y CLARK, 1989; CLARK, 1992 Y 1996; CICIN-SAIN Y KNECHT, 1998; KAY Y ALDER 1999; VALLEGA, 1999; VERNBERG AND VERNBERG, 2001). En sus manuales señalan la conveniencia de incluir el medio marino a los tradicionales límites geográficos terrestres, de asumir el modelo de gestión ecosistémico, etc. Pero, sobre todo, enfatizan aspectos ligados a la participación pública, a la necesidad de profundizar en los mecanismos de coordinación y cooperación, de negociación, de que los gestores incorporen a sus habilidades sociales técnicas para la búsqueda de consenso, etc.

Es decir, se reinterpreta la gestión costera: se reconoce, implícita y explícitamente, la necesidad de identificar a esta como una disciplina social que necesita conocimientos técnicos de los procesos físico-naturales, y no al contrario (BARRAGÁN, 2003). Se pasa de una interpretación “tecnocrática y fisiócrata” a otra más “antropológica” o, como mínimo, más generosa desde el punto de vista disciplinar. De alguna manera se asumía la ineficacia del primer modelo de gestión para explicar la desaparición y el colapso global de la mayoría de los recursos costeros.

Este es el contexto internacional que encuentra nuestra administración costera. No obstante, los cambios inducidos a partir del nuevo escenario exterior tardaron en manifestarse de forma práctica y, desde luego, han sido más bien modestos durante estos últimos quince años. Pero al menos sirvieron para que expresiones universalmente reconocidas, empezaran a ser casi familiares en el léxico institucional. Así llegó a generalizarse “gestión integrada de zonas costeras” aunque en realidad el modelo de gestión no cambiara en lo sustancial. Es decir, ocurre como en otros ámbitos de nuestra vida pública: la utilización indiscriminada y excesiva de algunos conceptos vacían de contenido a los mismos.

b) El contexto “político y administrativo” también resulta bastante peculiar, sobre todo para un país que había transitado desde una dictadura centralista a una democracia descentralizada. Los partidos políticos, después de los intensos años ochenta donde se consolidó el reparto de competencias con las CCAA, habían asimilado el riesgo, casi explosivo, inherente a cualquier conflicto competencial. La clase política era muy sensible a este tipo de roces; la protesta airada de la mayoría de las CCAA, en forma de contencioso ante el Tribunal Constitucional, por la aprobación inicial de la Ley 22/88 de Costas, es una buena muestra de esa susceptibilidad. Un panorama tan delicado como el descrito justifica la lógica reacción de prudencia. Lo que sucede es que en algunas instituciones, como la DGC, dicha actitud de prudencia quizás fue excesiva.

Es posible que la anterior no sea la única razón a esgrimir para explicar la ausencia de ciertas iniciativas, que debían afrontar los problemas entre el Estado y las CCAA en los ámbitos costeros. Lo que sí es significativo es que en las diferentes agendas políticas del período considerado fueron tratados solo aquellos temas que no podían postergarse. Y la convergencia competencial en las áreas litorales podía esperar tiempos más calmos. El resultado de esta política es fácil de adivinar: a estas alturas de nuestra democracia, todavía está pendiente la búsqueda conjunta de mecanismos de coordinación y cooperación entre los diversos entes territoriales litorales y el Estado. Y nos caben pocas dudas de que este último, por razones de escala territorial, parece el más indicado para liderar un proceso como el mencionado.

En resumen: el cambio de nuestro sistema político y administrativo, y la reacción institucional que ha provocado, explica, en parte, la inercia operativa de la política costera de los últimos quince años. A lo anterior es preciso añadir otra faceta del “contexto político”: el referido a la “agenda política”. En tal sentido, el formidable debate acerca del modelo de gestión de los recursos hídricos (2000-2004) ha atraído, y es probable que lo siga haciendo, buena parte de la atención ambiental de nuestros representantes políticos. Además, el sesgo de la política ambiental

hacia los temas hidráulicos se refuerza debido a la entrada en vigor de la Directiva Marco de Aguas. Por las dos razones apuntadas, una de naturaleza de política interior y otra exterior, la agenda política no es demasiado favorable a los intereses de las costas y sus recursos.

c) Varios fenómenos, relacionados de forma estrecha, caracterizan el “contexto social y económico”. En primer lugar, la población española presenta un modelo consolidado de poblamiento litoral. Lo que se ha dado en llamar “litoralización” implica que más de la mitad de los efectivos demográficos se concentran a menos de 50 kilómetros de la costa. Además, el conjunto de la población española es urbana; más del 80% viven en ciudades, la mayoría costeras. Por otra parte, nuestra estructura económica hace tiempo que está especializada en el sector servicios. Por lo tanto, nuestro país se define a partir de una sociedad que vive en el litoral, es urbana y trabaja en el terciario.

Con certeza que dicho modelo socioeconómico ha fraguado, como mínimo, durante el último medio siglo. Pero, al mismo tiempo, las últimas décadas constituyen el marco de referencia de dos realidades que concretan, aún más, nuestra modernidad: el turismo-ocio y las grandes infraestructuras. La primera, en la que se incluye la explosión residencial, es un fenómeno costero (más del 80% de nuestros turistas se dirigen a municipios litorales), y de ella depende alrededor del 8% de nuestro empleo y el 11% del PIB (DGC, 1999). Las playas desempeñan un papel estratégico en este escenario (YEPES, 2002). No obstante lo anterior, algunos autores (MULERO, 1999, p. 189), con los que estamos de acuerdo, tildan a nuestro modelo turístico de “desarrollista, especulativo y agresivo”. La segunda, supone uno de los esfuerzos inversores más importantes de la historia reciente; algo así como nuestro particular “salto adelante”. Estamos convencidos que estas dos realidades mencionadas se erigen en factores condicionantes de cualquier política pública, especialmente la costera.

Por último, no debe pasar desapercibido un detalle de crucial trascendencia. Según Eurostat (2005), nuestro PIB/ habitante a precios de mercado en 2004 sería de 22.190 €. Ello nos sitúa cada vez más cerca de la Europa de los 15 (25.690 €). También la RPC refuerza esa idea ya que España alcanza el 90% de la media de la zona euro. Estos datos sirven para enmarcar cualquier política pública, especialmente las relacionadas con el medio ambiente. Entre otras razones porque ya no cabría aducir ausencia de desarrollo para justificar decisiones que afecten de forma negativa a los recursos y procesos naturales costeros.

d) Por “contexto ambiental” entendemos la situación en la que se encuentran los procesos y recursos naturales de este ámbito geográfico. Hasta el inicio del período de estudio algunas políticas públicas estuvieron diseñadas, de forma expresa, para hacer feraces algunos ambientes considerados estériles desde un punto de vista productivo. Recordemos, por ejemplo, que la Ley Cambó de 1918 para el saneamiento y desecación de marismas, auspició la desaparición de buena parte de nuestros humedales costeros. O que las políticas forestales conjuraron las amenazas de los campos dunares móviles hasta convertirlos en bosques estables más provechosos. E incluso que, además de las políticas públicas mencionadas, las de grandes infraestructuras y equipamientos (embalses, industrias, carreteras, puertos, etc.), construyeran barreras a procesos naturales o hicieran desaparecer buena parte de los estuarios de nuestros ríos. Por eso no es extraño que algunos autores (HERCE, 1986) advirtieran del deterioro de nuestro sistema natural costero.

La exposición de motivos de la Ley 22/88 de Costas no ofrece sorpresas respecto a nuestra situación ambiental. En las páginas que preceden al texto legal pueden encontrarse argumentos preocupantes pues: “*el borde costero está ya urbanizado, o tiene calificación de urbanizable en casi un 40%. Además, otro 10% cuenta con instalaciones portuarias o industriales*”. Es decir, como mínimo, la mitad de

la longitud de costa se ha visto afectada por las necesidades del ser humano; eso sin añadir los usos agrícolas. Pero la realidad es más preocupante pues estas cifras pertenecen a la década de los ochenta. Y es que la voracidad mostrada por la urbanización, legal e ilegal, de primera y segunda residencia, durante el último cuarto de siglo, no tiene parangón conocido. Además, el modelo urbanístico y territorial desarrollado en el borde costero lleva implícito un elevado coste en obras de defensa (FERNÁNDEZ, 1995). Algunas CCAA como Andalucía han más que duplicado, en una o dos décadas, la superficie litoral urbanizada. En otras, como la valenciana, casi el 60% de su fachada costera es urbana y el 23% urbanizable (CERDÁ, 2002). Incluso hay tramos que están urbanizados al 90-95%, como la Costa Blanca (TORRES, 1997).

Algunas ideas sobre análisis de políticas públicas en España

En líneas precedentes se afirmaba que la propia naturaleza de los recursos costeros hace que su administración sea una responsabilidad netamente pública. También parece aceptado el hecho objetivo de que el entorno en el que trabajan y producen las Administraciones Públicas es de carácter político (SUBIRATS Y GOMÁ, 1999). Esto, que en principio elevamos a categoría de axioma en la lógica democrática, puede suponer un enfoque novedoso de interpretación de la gestión costera para aquellos que mantienen una concepción más tecnocrática o fisiocrática de la disciplina.

Si este trabajo aspira a cobrar cierta utilidad práctica es también porque *“la gestión pública y el análisis de políticas son aliados naturales... Entendiendo una política pública como una forma específica de gestión estratégica, el analista de políticas sirve, en este contexto, como colaborador natural del gestor, al crear puentes entre el sistema de valores subyacente en toda política, con el proceso de su implementación, y la valoración de los resultados conseguidos, desde las distintas lógicas presentes en la actuación de cualquier Administración pública.”* (SUBIRATS Y GOMÁ, 1999, Pág.31 y 32).

Y es que la gestión costera es analizada, interpretada y propuesta como una política pública más, tanto en sus itinerarios metodológicos como en la evaluación de sus resultados. Solo basta asomarse a algunos textos de referencia como los de OLSEN et al (1999) y OLSEN (2003) para comprobar esta afirmación. La utilización de los mismos ciclos en los programas de gestión costera que en cualquiera de los referidos a la mayoría de las políticas públicas⁶, resulta lo bastante convincente para aceptar la premisa anterior. La gran diferencia con otras políticas públicas reside en el objeto perseguido: en nuestro caso encontrar fórmulas de desarrollo sostenible para el espacio y los recursos costeros.

El interés que despierta cualquier política pública reside en que su elaboración debe responder a la búsqueda de la dirección general de las cuestiones que preocupan a los ciudadanos. Para ello debe señalar metas claras. Y, tanto en su formulación como en su desenvolvimiento, deben ser explícitas, bien conocidas y admitir procesos participativos. Por descontado que tiene que estar dotada de recursos económicos, de una organización institucional adaptada a los problemas y a los tiempos y, por descontado, tiene que poder ser evaluada (OLMEDA, 1999). Algunos autores (FISCHER, 1999) inician el proceso de análisis de políticas costeras acudiendo al estudio de los problemas más importantes.

Como veremos más adelante la tradición de la política y gestión costera en España está profundamente enraizada con las obras públicas. Hasta 1991, la Dirección General a la que estaban adscritas tales funciones se denominaba de “Puertos y Costas”, perteneciendo ambas al

⁶ Siguiendo el modelo de ANDERSON (1994): agenda, formulación, adopción, implantación y evaluación.

Ministerio de Obras Públicas y Transportes. En 1996, la Dirección General de Costas se incorpora al Ministerio de Medio Ambiente mientras que la institución portuaria se vincula al de Fomento.

Por el origen orgánico común de los puertos y de las costas resulta interesante seguir el devenir de cada uno. En principio, podría parecer que, a partir de 1996, la reorganización del organigrama ministerial anunciaba la separación y el diseño de nuevas políticas públicas. Una más acorde con las necesidades del mercado de transportes (la portuaria), y otra que pudiera responder mejor al colapso de determinados recursos y ambientes naturales (la costera).

a) Política pública portuaria

Los puertos españoles han conseguido, en poco más de una década, tales cambios en sus estructuras organizativas y funcionales como para afirmar que su gestión se ha modernizado. De esta manera se han adaptado a la nueva realidad política, institucional, económica y social. Sin embargo, la gestión de las costas españolas, además de seguir condicionada por la inercia sectorial de etapas anteriores, reproduce algunas de las pautas más significativas que caracterizan las políticas ambientales de nuestro país. Por esas razones, pensamos, avanza mucho más despacio hacia un modelo integrado de gestión.

El emparejamiento dialéctico de las políticas públicas portuarias (como ejemplo de las sectoriales) con las ambientales puede ser de cierta utilidad para comparar modelos evolutivos. En primer lugar porque, en la actualidad, las primeras recuerdan a un modelo de gestión pública *autónomo*, más propio de la cultura anglosajona. En contraposición, el modelo *jerárquico* de gestión pública está muy bien representado por la administración costera.

A muy grandes rasgos la política portuaria española se define, entre otros aspectos, porque: declara sus políticas de forma explícita y bien publicitadas, incorpora en el sistema de toma decisiones modernos órganos colegiados de gestión (Puertos del Estado, Consejos de administración y Consejos de Navegación de las Autoridades Portuarias), permite el nombramiento de representantes institucionales que reflejan el juego democrático de nuestra sociedad (los Presidentes de las AAPP son propuestos por las CCAA, representantes de los municipios portuarios, de los usuarios, de expertos etc.), se refuerza la autonomía de la gestión en las AAPP, incorporan una nueva filosofía de gestión (los resultados de explotación empresarial buscan el equilibrio con la tradicional función de obra pública), asumen con rapidez la cultura de los instrumentos de gestión estratégica (PUERTOS DEL ESTADO, 1998 Y 2001), etc.

Pero a lo anterior es preciso añadir que se integran, de forma progresiva, en su entorno más conflictivo, el ambiental, a partir de políticas e instrumentos específicos: Política Ambiental Portuaria (AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, 2003), Sistemas de Gestión Medioambiental Portuaria (ROMÁN, 1998), Foro Ambiental Portuario (PUERTOS DEL ESTADO, 2002), Sistema de Información Legislativa Medioambiental Portuaria (PUERTOS DEL ESTADO, 2003), Planes Ambientales Portuarios e Indicadores de Sostenibilidad del tipo “huella ecológica portuaria” (DOMÉNECH, 2004), Plan Integral de Actuaciones Ambientales (PIAMP), aceptación del concepto “hinterland social”, etc. En el VII Congreso Nacional de Medio Ambiente, por ejemplo, llegaron a expresar su intención de “potenciar la coordinación con las Agendas 21 Locales en las que se pudiera integrar la realidad portuaria” y “*Aplicar los principios de la gestión integrada de zonas costeras*” (PUERTOS DEL ESTADO, 2004).

Al mismo tiempo que todo esto sucede se incrementa la información que fluye tanto a la comunidad portuaria como a las instituciones y ciudadanos interesados. Así, a las antiguas

Memorias de Tráfico que venían publicando los puertos casi desde su misma creación, hoy en el nuevo formato de *Datos Técnicos y Estadísticos*, se añaden cada año las *Memorias de Gestión*. También la edición mensual de la *Revista Puertos* constituye un canal de comunicación entre las distintas Autoridades Portuarias, la empresa pública Puertos del Estado y la comunidad de usuarios. Dicha información, así como la rotación y elección de los miembros de los diferentes órganos colegiados para la toma de decisiones, especialmente los Consejos de Administración, hacen más transparente, participativo y abierto el sistema público de gestión portuaria.

Es probable que los aspectos señalados no lleguen a dibujar un panorama perfecto para el sector portuario. Pero hay síntomas, más que evidentes, de que la política sectorial iniciada más o menos al inicio de nuestro período de estudio, y que tuvo un gran impulso renovador a partir de la aprobación de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, ha contribuido a modernizar en lo económico, e integrar en lo institucional, social y ambiental a los puertos de Interés General.

b) Política pública de medio ambiente

Y las políticas de medio ambiente ¿cómo han evolucionado? Primero de forma muy tardía respecto de otras políticas públicas. Algunas razones explican este fenómeno. La principal es, quizás, que nuestra sociedad está más interesada por otras cuestiones como el desempleo, la mejora de las infraestructuras, el terrorismo, etc. Ello sucede a pesar del evidente deterioro de la calidad ambiental de nuestro entorno, y de la pérdida neta de recursos naturales. En lo que atañe al litoral, por ejemplo, este se identifica socialmente con su potencial productivo para las actividades turísticas antes que con su conservación. A ello la clase política, salvo excepciones, ha respondido concediendo una relativa importancia a estas cuestiones; buena prueba de ello es la trascendencia que ha tenido el Ministerio de Medio Ambiente, en comparación a otros ministerios, en lo presupuestario, en las plantillas de personal, en el hecho de condicionar muchos proyectos a la concesión de fondos europeos, etc.

El estudio realizado al respecto por AGUILAR (1999) resalta que, en general, estas se han distinguido por su carácter regulativo; es decir, ejercen el control a través de leyes. Apenas han utilizado instrumentos de tipo voluntario y muy pocos económicos. También subraya su carácter técnico y cerrado (pocos actores y escasamente participativa), al tiempo que su *locus* decisorio se desplaza progresivamente a Bruselas. La misma autora habla de tres etapas bien diferenciadas en la política medioambiental española (p. 251). La primera de ellas es anterior al inicio de nuestro período de estudio (hasta finales de los setenta), y la AGE era protagonista exclusiva. Durante la segunda (años ochenta) se reparten las competencias con las CCAA. Y la tercer consolida la situación anterior pero con la particularidad de que la UE desarrolla una actividad legislativa muy considerable.

Pero uno de los aspectos más característicos de nuestra política pública de gestión ambiental es la dispersión de competencias; que responde a un modelo descentralizado de Estado. La UE atribuye a la elevada cantidad de organismos con responsabilidades ambientales que existen en España, el “*déficit de implementación*” de su política de medio ambiente (Aguilar, 1999, p. 254). Las usuales adjetivaciones de la “*descoordinación institucional*”, (“*horizontal*” –entre Ministerios- y “*vertical*” –entre el nivel central y el autonómico) advierten de una de las tareas pendientes de nuestra joven democracia. Y es que los instrumentos creados para paliar los efectos negativos del reparto de responsabilidades (Conferencia Sectorial de Medio Ambiente) no han tenido los resultados esperados.

Los párrafos anteriores perfilan la evolución de dos políticas públicas. Recordemos que se estudia la portuaria, como ejemplo de una sectorial, porque comparte origen ministerial con la costera. Por su parte, la ambiental ofrece un nuevo marco operativo para la gestión de las costas españolas. Esta breve semblanza, de una y otra, obedece a que el contenido de la política costera de nuestro país se sitúa, en la actualidad, en una especie de encrucijada que refleja un período de transición. La institución costera estatal recibe, por un lado, la interpretación funcional propia de un organismo que, históricamente, ha estado vinculado a la obra pública con finalidad productiva en ámbitos urbanos y, por otro, las demandas crecientes de actuaciones más ligadas a la conservación y recuperación de espacios y hábitat naturales. Todo ello se registra en un contexto político que no es el más favorable, precisamente, para cambios estructurales.

Algunos precedentes que pueden ilustrar la evolución de la DGC se ofrecen a partir de las inversiones. La conclusión general obtenida es que, la política costera que ha hecho cada partido en el gobierno de la nación no refleja diferencias estructurales; en ese sentido ha existido una clara política de Estado. No obstante lo anterior, se aprecian cambios formales y el inicio de un nuevo ciclo en nuestra política pública costera.

El análisis de las inversiones de la DGC desde 1987 (BARRAGÁN, 2004 a⁷) indica que: a) tanto los gobiernos del PSOE como los del PP han centrado su política costera en obras públicas para ámbitos urbanos (80% y 67% respectivamente). b) Mientras las actuaciones en respuestas a emergencias del primer partido (1987-1995) no llegaba al 1%, durante el gobierno conservador pasó del 12% en la primera legislatura a más del doble de esa cifra en algún ejercicio de la segunda. Revisando algunas inversiones adscritas a este epígrafe se observa que no siempre responden a una emergencia real; lo cual hace pensar que en realidad estos proyectos aprovechan la vía administrativa creada para emergencias con objeto de resolver otras situaciones. c) El enfoque ambiental ha estado mucho más presente desde que se crea el MIMAM en 1996 (del 2,2% de las inversiones en “conservación del patrimonio natural y cultural” con el PSOE, se pasa al 13,4% en la primera legislatura del PP, y de 2,7% en equipamientos en ámbitos naturales se pasa al 4,1% en las mismas fechas).

Política y gestión costera en España

No cabe duda que tanto la política sectorial portuaria como la ambiental de la AGE difieren en muchos aspectos de la costera; por su naturaleza, por sus objetivos, etc. Pero no se trata de realizar un ejercicio comparativo en sentido estricto. Lo verdaderamente interesante es la referencia a otras políticas públicas que den luz sobre las perspectivas de futuro que puede tener la costera. La primera ha demostrado que los cambios estructurales son posibles en un plazo de tiempo razonable, y que la transición hacia un modelo de gestión más integrada se ha conseguido en apenas quince años. Ello no se ha producido, estamos seguros, sin grandes tensiones con respecto a las fuerzas de inercia que acompañaban, desde hacía décadas, al anterior modelo de gestión portuaria. La segunda, la ambiental, evidencia un proceso inconcluso que necesita de una iniciativa política que esté decidida a resolver una situación indeseada.

⁷ Se analizó en detalle, por un lado, el período 1987-1995 en el que gobernó el PSOE y, por otro, el del gobierno del PP (1996-1999). En detalle quiere decir que durante los dos años que duró el proyecto de investigación, se elaboró una base de datos con 12.314 registros pertenecientes a otros tantos proyectos que estaban en los archivos de la DGC. Se crearon nuevos campos de clasificación (10) ya que se comprobó que los utilizados por la propia DGC no servían para un análisis estadístico. Para la última legislatura del partido conservador (2000-2004) se han utilizado los datos que aparecen en la página electrónica del MIMAM.

La elaboración de políticas de GIAL es una constante en los textos de referencia de los organismos internacionales más importantes. Así se propone en el apartado a) del Capítulo 17.5 del Programa 21, elaborado en la Conferencia de las NNUU sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en 1992. También aparece de forma implícita en la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, cuando establece las medidas para la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa. No puede olvidarse que el mismo Programa de Demostración de la UE tiene en la coordinación de las políticas costeras, europeas y nacionales, una de sus principales razones de ser. Por eso consideramos esta iniciativa, la manifestación formal del legítimo deseo de la UE de intervenir en las políticas públicas costeras; creando la suya propia e influyendo en la de los Estados Miembros.

La experiencia internacional presenta casos ilustrativos acerca de políticas públicas de gestión costera (BERNET, 1981; MINISTRY OF TRANSPORT AND PUBLIC WORKS, 1990; COUNTRYSIDE COMMISSION, 1992, COUNTRYSIDE COUNCIL FOR WALES, 1996; DEPARTMENT OF ENVIRONMENT, 1995; AGRA Y VIEGAS, 1995; MARTINS, 1997; NEW SOUTH WALES GOVERNMENT, 1997; PATILLO, 1997; STEER et al, 1997;; BRIGDE, 2001). En el caso colombiano, por ejemplo, el camino elegido ha sido crear una Comisión Interministerial, presidida por el más alto dignatario de la República, con objeto de establecer la política y las estrategias de la GIAL. El texto de esta política, publicado de forma inmediata, se aprueba en diciembre de 2002, estableciendo seis líneas políticas que abarcan los aspectos más importantes de la gestión. Entre estos destaca el de la propia “governabilidad” que, además, señala otras cinco áreas estratégicas ligadas a instrucciones para las diferentes instituciones implicadas.

En otros casos como el de EEUU la política costera de los últimos años se ha establecido de forma diferente, y no a través de un programa debatido y discutido con los diferentes agentes sociales. Por un lado, han recortado los presupuestos a disposición del Programa Federal de Gestión Costera. De todas formas, el impacto que han tenido estos recortes han sido amortiguados en cierta medida, dado que cuentan con instrumentos y mecanismos de larga tradición (la *Coastal Zone Management Act* entró en vigor en 1972).

Otro ejemplo de la nueva política gubernamental: Durante el primer mandato de Bush, su gobierno propuso la modificación del reparto de los costos de los proyectos acogidos a los Programas Estatales de Gestión Costera. Si hasta la fecha dicho reparto se establecía en torno al 65% de los gastos para el Gobierno Federal y el 35% para el Estado y el nivel Local, la iniciativa política republicana pretendía que los porcentajes se invirtieran, 35% y 65% respectivamente (BEATLEY, BROKER Y SCHWAB, 2002). Otra actuación, que rompe con la tradición de políticas costeras de administraciones anteriores, ha sido la manera de combatir la crisis petrolífera de 2001. En efecto, la respuesta a la dependencia energética ha sido proponer un incremento sustancial de las perforaciones costeras y off-shore en busca de gas y crudo.

Pero, y en España ¿cómo ha evolucionado la política costera? Algunos precedentes anteriores al período estudiado han sido ya citados. Antes del advenimiento democrático la política costera española, si es que existía de manera formal, identificaba acciones de gobierno con facilidades locacionales para las actividades productivas. De esta manera las denominadas Zonas Industriales Portuarias (ZIP), los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional (amparada en la Ley de 1963), etc. evidenciaban una determinada política pública. Esta no tenía en cuenta el valor o la función del soporte físico y natural en las estrategias de desarrollo pero, a nuestro juicio, no dejaba de ser una política pública determinada; muy acorde con la filosofía social de la época por cierto. Algunos responsables institucionales de la DGC (OSORIO, 1990) prefirieron interpretarlo

de otra manera, aunque ello se traduzca en idéntico resultado: *“la ausencia histórica de una política costera se vincula con el expolio y la degradación de aquellos espacios públicos constitutivos por el DPMT”*.

Según el material institucional consultado (DGPC, 1978; 1985; 1987; 1988; 1991 a; 1991 b) aparecen dos hitos: uno de ellos en 1978 y otro en 1985. En ambos casos resulta curiosa la cercanía en el tiempo con respecto a otros dos hitos de la política general. En efecto, poco más de dos años están separadas las fechas señaladas con el inicio de la transición democrática, por un lado, y la llegada del PSOE al gobierno, por otro. Una aventurada conjetura de los hechos podría ser la siguiente: hasta la aprobación de la actual Ley de Costas, la política costera en España necesitaba de la inercia política conseguida en alguno de los grandes cambios de la política general para avanzar de forma significativa.

La declaración institucional publicada en 1978 enmarcaba la política costera de la AGE en la ordenación del territorio, la racional utilización de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente; siendo la administración y defensa del Dominio Público su principal objetivo⁸. A pesar de tan ambiciosos e innovadores planteamientos las obras de ingeniería puestas al servicio de nuestra oferta turística en ámbitos urbanos marcaron el desarrollo de la política costera real.

En 1985 el MOPU edita un libro titulado *“Política de costas”*, con el subtítulo *“Plan de Actuaciones 1983-1990”*. En el prólogo el entonces ministro, D. Julián Campo, justificaba esta publicación a través de *“la exigencia de transparencia informativa que se ha propuesto el Ministerio...”* (DGPC, 1985). La novedad era que, por primera vez, y quizás explicado por un reciente cambio de signo político después de las elecciones de 1982, aparecía una crítica institucional a la situación de la gestión costera. Ello daba lugar a un diagnóstico que, no por necesario, rayaba en la obviedad: a) insuficiencia de la legislación vigente, b) ausencia de planificación, c) escasez de inversiones y d) servicios técnico-administrativos no adecuados. Con este sencillo esquema argumental se preparaban las líneas estratégicas de una nueva política de gestión costera. Algunos estudios técnicos, encargados por el mismo Ministerio de Obras Públicas, aconsejaban llevar a cabo la ordenación de las áreas litorales con carácter de cierta urgencia (CEOTMA, 1982 a; b; c).

Los resultados son bien conocidos. Algunos de los problemas crónicos de las costas españolas mejoraron de forma ostensible: defensa del carácter público del dominio, accesibilidad, mayor respeto a los recursos naturales existentes, obras de ingeniería basadas en tecnologías más blandas, etc. Incluso es preciso reconocer que, alguno de los progresos obtenidos por nuestro sistema de gestión costera durante los 90, son tributarios de ese impulso renovador.

Pero ello no fue suficiente. Coincidiendo con la ley de costas el Instituto del Territorio y Urbanismo (ITUR, 1988) editó un estudio específicamente dedicado a las políticas territoriales del litoral. Aquí ya se describía el fenómeno de *“litoralización”*, y se proponía una nueva política costera basada en conceptos territoriales como *“la ordenación en profundidad”*. Dicha estrategia, muy en boga en Francia desde los años anteriores a la aprobación de su Ley del Litoral (1986), pretendía erigirse en freno de la avalancha urbanística que se observa.

Lo anterior entronca directamente con la política costera y la arquitectura institucional. Cuando SERRANO (1995, p. 110) se refiere a la ordenación del territorio en ámbitos litorales no duda en afirmar que *“hasta la actualidad ha existido tradicionalmente una falta de ordenación real, originada*

⁸ Las actuaciones propuestas pretendían deslindar la Zona Marítimo Terrestre en un plazo de dos años, terminar los PIDU (Planes Indicativos de Usos del Litoral) en 1980, ordenar las costas y playas teniendo en cuenta la ordenación del territorio y en coordinación con los organismos locales afectados, así como elaborar distintos planes: de Puertos Deportivos, de Defensa de Costas, de Dinámica Litoral, etc.

en una <<falta de voluntad política>> para utilizar los medios disponibles para una ordenación adecuada del litoral. El MOPTMA, tanto a través de las extintas Direcciones Generales del CEOTMA y del ITUR, como las de Política Territorial y Urbanismo, Política Ambiental y de Costas, se ha preocupado explícitamente de la problemática y de las soluciones a aportar al litoral como espacio territorial físico. Pero, en la práctica, ha existido una falta de intervención suficiente –en parte debido a los fuertes vaivenes a que se han visto sometidas las Direcciones Generales que debían aportar la visión integradora- para definir y establecer una sistemática que asumiera una solución para estos ámbitos territoriales, desde una perspectiva integrada y concertada con el resto de administraciones y agentes intervinientes ”.

Desde la aprobación de nuestra Ley 22/88 de Costas hasta la actualidad, y a pesar de que se han producido cambios muy significativos en la organización administrativa, y mejoras en la gestión del DPMT, no puede decirse que la política costera haya propiciado la modernización institucional registrada en otros ámbitos de la AGE. En trabajos recientes⁹ (Barragán, 2004 a, pp. 172-173) se elaboró un diagnóstico general que, actualizado, podría ser el siguiente:

Aspecto	DIAGNÓSTICO GENERAL
1- Política	No es asunto prioritario en las políticas públicas; no hay política costera y marina explícita y bien definida; prioridad al desarrollo antes que a la conservación de los recursos; no hay integración de las políticas sectoriales; escasas iniciativas políticas para la gestión integrada; no se detectan criterios de política regional por parte del Estado hacia las CCAA costeras.
2- Normativa	Abundantes instrumentos legislativos y dispersión de los mismos; avances importantes durante el período estudiado; existe normativa sobre el DPMT pero no un texto específico para la gestión integrada; no hay suficientes mecanismos para desarrollar la PGIAL; la regulación del medio marino todavía es un objetivo pendiente.
3- Competencias	Muy importantes las de la AGE ya que el DPMT constituye la “columna vertebral” de las áreas litorales; el reparto que hace nuestra Constitución obliga a la coordinación y a la cooperación con los entes regionales; el papel menos relevante de la escala local en la ordenación de las áreas litorales contrasta con su capacidad real de inducir a la modificación del medio y la transformación del paisaje; se han constatado importantes conflictos competenciales en la gestión de las áreas litorales.
4- Administración	Existe una Administración específica de costas del Estado que, por primera vez en 1996, se adscribe a un Ministerio de Medio Ambiente y no a uno vinculado a la construcción de equipamientos e infraestructuras; se estructura desde un organismo central que se implanta en el territorio a partir de unidades provinciales periféricas; la específica de Costas es casi la única Administración que no cuenta con órganos colegiados para su gestión; no hay órganos de coordinación costera o que fomenten la cooperación entre distintas escalas territoriales de gestión; existen considerables posibilidades desde las instituciones actuales para la gestión integrada.
	Durante mucho tiempo las estrategias de gestión han estado al servicio de las

⁹ En lo básico reproduce las opiniones vertidas en el Proyecto de Investigación presentado en 2001 a la plaza de Cátedra convocada para desarrollar actividades docentes e investigadoras vinculadas a la Planificación y Gestión Litoral y del Medio Marino en la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales de la UCA.

5- Estrategias	actividades turísticas; a lo largo de los años 80 se desarrollan líneas estratégicas de gestión muy interesantes sobre: la base normativa, los recursos financieros y el personal, que se debilitan durante los 90; el Estado no tiene una estrategia bien definida y que se haya dado a conocer para la PGIAL; los instrumentos de carácter estratégico para la gestión costera no han sido refrendados por los responsables políticos en el período 1996-2004; la estrategia española sobre biodiversidad no acaba de reconocer en toda su amplitud la singularidad y amenazas que se ciernen sobre las zonas costeras; no se le reconoce en la práctica el carácter estratégico que tiene la coordinación y la cooperación entre administraciones; no se conoce una estrategia de trabajo vinculada a objetivos concretos a cubrir en los diferentes horizontes temporales.
6- Instrumentos	Los reglamentarios son muy numerosos y de diversa naturaleza; no existe en la actualidad ninguno de carácter estratégico específicamente diseñado para el litoral, tampoco de tipo operativo; no hay Programa Nacional de Gestión Integrada para las Áreas Litorales; los más efectivos se asocian a diferentes sectores de actividad y a obras de ingeniería; escasa relevancia de los instrumentos voluntarios; se desconocen los criterios generales para la aplicación de los instrumentos derivados de la Ley 22/88 de Costas; se detectan deficiencias en la utilización de los instrumentos cotidianos vinculados a la gestión del DPMT
7- Administradores	Notables deficiencias respecto a la formación específica para la gestión integrada; la formación de los administradores en el organismo de Costas del Ministerio de Medio Ambiente sesga por completo hacia la ingeniería; no existe relación entre el personal disponible en las administraciones periféricas de Costas y su carga de trabajo; tampoco entre las dimensiones y características del patrimonio natural, de las actividades humanas desarrolladas, de las infracciones... y los medios humanos disponibles; no hay política institucional de formación complementaria para los gestores de la zona costera; no se da la importancia adecuada a las destrezas intelectuales necesarias para la gestión integrada; graves carencias al respecto del sistema universitario de nuestro país.
8- Recursos	De procedencia casi exclusivamente pública; la DGC es el principal vehículo para las inversiones en el DPMT; la cuantía es todavía reducida pero ascendente; el destino de dichas inversiones se asocia en mayor medida a ámbitos urbanos y a una finalidad productiva que a otra de tipo ambiental en ámbitos naturales; no existe correspondencia entre los beneficios obtenidos del litoral y los recursos destinados para su conservación; su destino geográfico también se asocia preferentemente a fines productivos; las región mediterránea ha salido históricamente beneficiada debido a que su especialización funcional (servicios turísticos), exigía cuantiosas inversiones en regeneración de playas; los criterios que utiliza la DGC para la asignación de recursos no son de público conocimiento.
9- Información	No hay un sistema que aglutine la información litoral; ha habido avances importantes en la consecución de información relacionada con las nuevas tecnologías de percepción remota. Las obras de ingeniería han marcado las necesidades de información de la costa; por un lado hay un conocimiento aceptable desde el punto de vista de la geomorfología y oceanografía litoral, y en bastante menor medida de los recursos vivos; los déficit de información se resuelven a través de asistencias técnicas; el conocimiento sobre el sistema litoral tiene graves carencias en el ámbito marino; la gestión de la información a través de SIG todavía encuentra grandes dificultades para su implantación, sobre todo en las administraciones periféricas; la información sobre los objetivos y los resultados de gestión de la DGC es tan escasa como reducida su difusión.

10- Participación	No existen órganos colegiados o foros donde se puedan debatir las posibles soluciones de los problemas que aquejan a las costas de nuestro país; la mayor parte de las instituciones que gestionan recursos o competencias relacionadas con el sistema litoral, se han adaptado a las exigencias de una sociedad democrática y participativa, en lo que a órganos colegiados se refiere; la DGC es una de las pocas instituciones con reconocida capacidad de actuación y de inversión en el que dichos órganos están completamente ausentes
-------------------	--

Las ideas que configuran este decálogo permiten reconocer deficiencias de hondo calado en el sistema de gestión costera. Nuestra opinión es que la administración costera no ha sabido adaptarse a un modelo más integrado de gestión, y a los cambios estructurales de la sociedad española. Al contrario que ha ocurrido con otros organismos de la AGE, la de Costas aún no ha modernizado sus estructuras organizativas, funcionales, etc. Aunque se dieron avances muy significativos a partir de la década de los años 80, no hay un progreso significativo de la gestión integrada en la actualidad. En términos muy generales, puede afirmarse que la AGE todavía está en las fases iniciales de una transición hacia un modelo de gestión más integrada.

Una nueva política costera: cuestión de estado

Pero ¿qué características deben acompañar a una nueva política costera para que pueda tildarse de integrada y tuviera ciertas garantías de éxito? Las respuestas ahora dadas están pensadas para la DGC, como institución estatal más importante para la gestión costera. Lo anterior no quiere decir que solo a esta agencia competa la responsabilidad de un modelo más integrado de gestión. Lo que sucede es que resulta evidente el liderazgo, respecto a las CCAA, que debe asumir el Estado en estas tareas.

1º) La GIAL debe incluirse en la agenda política. Cualquier actuación debe tener un respaldo político del más alto nivel gubernamental. Y no nos referimos sólo al MIMAM. Existen casos en los que incluso los presidentes de gobierno o república se han manifestado de forma explícita por una nueva política costera. Los resultados, entonces, han sido muy positivos y duraderos en cuanto a las acciones emprendidas. Cabe citar el ejemplo de las “Instrucciones políticas” de Jacques Chirac (1976), entonces Primer Ministro francés. En aquella ocasión la gestión costera fue un tema marcado en la agenda política como asunto al que se le concedía prioridad. La creación de Comisiones Parlamentarias “ad hoc” para revisar el modelo de gestión costera constituyen un interesante indicador del interés político asignado.

Los casos de Australia (RACAG, 1993), o el Reino Unido, (UTHWATT REPORT, 1992), etc. pueden ilustrar al respecto. En otras ocasiones, la reacción ciudadana ante un evento catastrófico, como el derrame de petróleo de un pozo off-shore en 1969 frente a las playas de Santa Bárbara (California), presiona sobre las agendas políticas ya establecidas. De esta manera la llamada Stratton Commission pudo ver reflejada en la actual Ley de Gestión de Zonas Costeras de EEUU (*Coastal Zone Management Act, 1972*), algunas de sus propuestas (SORENSEN, McCREARY Y BRANDANI, 1992).

Sabemos que en España el asunto no es fácil. El consumo “energético” y el “agua” concentran buena parte de la agenda y atención política. Es comprensible que eso sea así. Para el segundo de los temas, el más cercano al nuestro, el debate público sobre el Plan Hidrológico Nacional, marcó el final de la anterior legislatura (2000-2004); y no sería una acción de gobierno coherente aquella que lo situara en otro lugar distinto al principal que ocupa en la actualidad. Además, la Directiva Europea Marco del Agua, en vigor, obliga a actuar dando respuestas a problemas crónicos que se

agravan con el paso del tiempo. Por todo lo anterior, se requiere de nuestro gobierno actual un esfuerzo añadido, que permita prestar todavía más atención a los asuntos costeros. Y es que, hasta la fecha, la expresión “gestión integrada de áreas litorales o zonas costeras”, se ha utilizado más como recurso lingüístico en el discurso político, que como concepto que respalda actuaciones observables.

Otro aspecto fundamental es quién formula las políticas públicas sobre gestión costera. En general es un tema que no se trata, por específico, en la arena política. Es posible que no sea tradición en nuestro país, o que no tenga el interés social comparado con otros temas de mayor trascendencia. Esa cuestión no es la que pretendemos tratar ahora. El tema central, en nuestra opinión, es que para la definición precisa de esas políticas en España, en ocasiones, se ha acudido a técnicos de la propia Administración Pública. Ello presenta ventajas e inconvenientes respecto al conocimiento de los problemas, del enfoque de estos, de las medidas correctoras, de las innovaciones necesarias, de posibles sesgos endogámicos, etc. De todas maneras confirma el cuadro evolutivo de Olmeda (1999, pp. 153) cuando observa que, debido a la progresiva permeabilidad social, los funcionarios no solo implantan las políticas que los partidos creen oportunas sino que, además, comparten con estos la responsabilidad en la formulación de políticas públicas, la mediación de intereses y la articulación de ideales.

2º Política pública transparente. El enunciado parece una reiteración pero no lo es. Sea cual sea la respuesta de los responsables institucionales a los problemas costeros, las directrices generales de dicha política deben ser explícitas y bien conocidas. Durante el período estudiado la política costera ha estado implícita en las inversiones o, cuando ha existido, en el Plan de Actuaciones. Es preciso adaptarse a lo que en otros países es algo absolutamente normal: difundir y hacer públicas las opciones que legítimamente se han elegido, haciéndolas llegar a los interesados (agentes sociales e institucionales), definiendo de forma clara las metas, los objetivos, los instrumentos, los medios puestos a disposición, etc.

La transparencia de una política y gestión pública también debe basarse en criterios precisos. Durante bastante tiempo la DGC daba respuesta, afirmativa o negativa, a las numerosas solicitudes de los ayuntamientos para regenerar ciertas playas o construir paseos marítimos. Pero en demasiadas ocasiones no se conocían las razones que justificaban la decisión tomada. Resulta imprescindible difundir, por anticipado, los criterios que serán de aplicación a las demandas de alcaldes o representantes de ciudadanos que soliciten la intervención de la DGC. De esa manera se evitan algunas situaciones no por indeseadas menos conocidas.

También hay que desterrar una práctica utilizada, en ocasiones, que atenta contra la transparencia y lealtad institucional: el título de los proyectos, de sesgo netamente ambiental, consigue maquillar, a veces, la verdadera intención de la obra (paseos marítimos por lo general); no sabemos si para conseguir fondos europeos. En otras ocasiones, la recuperación de un patrimonio cultural costero (una muralla, p.e.), sirve de justificación para construir un aparcamiento subterráneo... financiado por el MIMAM.

Por último, una política pública transparente es aquella que asegura el público conocimiento de los resultados de un período de gestión. En bastantes instituciones hace tiempo que dichos resultados se difunden a través de la correspondiente “Memoria de gestión”. Que sepamos, durante los últimos años en la DGC sólo se ha editado una sola vez un Informe de Gestión (1996-1999), y tuvo una circulación restringida (DGC, 2000). ¿Qué inconveniente habría en publicar, con cierto detalle, los resultados de la gestión costera cada año, cada dos años o, como mínimo, cada legislatura?

3º Política que responda a problemas de la costa y de la gestión costera. Aunque a veces se confunde objeto y objetivo en la gestión costera, resulta necesario superar ese error conceptual tan difundido. Sobre los primeros: las políticas públicas del MIMAM deben equilibrar el sesgo histórico que ha tenido la DGC hacia el desarrollo y fomento del turismo en áreas urbanas. El contrapeso está, obvio es, en dirigir la política pública costera hacia labores de conservación de áreas naturales. Una frase que sintetiza buena parte de nuestro pensamiento podría ser la siguiente: el fomento turístico en áreas urbanas debería compartir protagonismo con la recuperación y protección del medio en áreas naturales.

¿Cuáles son las razones que avalan un cambio de esta naturaleza? Por un lado, el simple hecho de que la costa, entendida como ambiente natural, simplemente desaparezca de nuestro país. Hay que advertir que este colapso de los recursos y procesos naturales costeros, provocado por la presión humana, es un fenómeno global (AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, 2001; PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, 2002; INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES, 2004). La segunda razón es que, con los indicadores de renta y desarrollo alcanzados por España, difícilmente se pueden justificar iniciativas poco respetuosas con el medio ambiente natural. En tercer lugar, hay que recordar que nuestro modelo turístico necesita mejorar la cualificación de su oferta antes que incrementarla. Y es que la recuperación de áreas y recursos costeros depende, en demasiadas ocasiones, de que “Europa lo financie o lo subvencione”.

En cualquier caso, la cuestión no es oponerse a los paseos marítimos y regeneración de playas. Estas obras públicas son, y seguirán siendo, imprescindibles. La pregunta clave es qué Administración o Institución las construye: ¿Medio Ambiente o Fomento? Nuestra opinión es que éste último Ministerio, junto a Ayuntamientos y CCAA, e incluso, por qué no, con la ayuda de capital privado, debería asumir la financiación de unos equipamientos estrictamente urbanos que tienen una finalidad y un sector económico de impacto muy bien definidos. Además, no podemos estar de acuerdo en que la mayor parte de las inversiones se destinen a “medio ambiente urbano”.

Sobre los problemas de la gestión costera: son parecidos a los que se tratan en otras áreas del “management”; pero en este caso se vinculan a las metas de las políticas públicas establecidas respecto al espacio y recursos costeros (FISCHER, 1999). Cabe recordar algunos de los que denominamos “elementos estructurales del subsistema jurídico y administrativo” (BARRAGÁN, 2003 a): normativa, competencias, instituciones, procedimientos, estrategias, instrumentos, administradores, recursos, información, participación, etc. Esos, y no otros, son los problemas a los que tienen que hacer frente las políticas públicas, si es que de gestión se trata. La cuestión es que, en demasiadas ocasiones, reina la confusión y se identifica una obra pública o una acción concreta con la gestión, y aquella es tan solo una parte de ésta última. La gestión, interpretada como un proceso continuo de administración (COMISIÓN EUROPEA, 1996), debe relacionar las posibilidades institucionales respecto a esos bienes y recursos con las metas de la política pública.

Y es que en España, ese proceso continuo de administración al que se refiere la Comisión Europea, a veces se encuentra con pequeños obstáculos: erratas en la publicación de una normativa, incumplimiento de los plazos legales, desencuentro de los técnicos de diferentes administraciones, etc.. Estos inconvenientes pueden retrasar, alterar de forma indeseable, e incluso impedir, la ejecución de ciertos proyectos. La experiencia relatada por algunos técnicos en su gestión cotidiana (MUÑOZ, et. Al., 2005), es muy ilustrativa de la eficacia de algunos procedimientos empleados en nuestra Administración Pública.

4º Política de cohesión territorial y sentido estratégico. Parece necesario recuperar algunas de las líneas estratégicas de gestión del litoral que la AGE y algunas CCAA, desarrollaron a finales de los años ochenta y principio de los noventa y que, posteriormente, fueron abandonadas. Podría comenzarse por elaborar y aprobar la Estrategia Nacional para la GIAL. Tal estrategia empieza por asumir que el litoral exige un modelo cooperativo de gestión entre todos los niveles de gobierno, y entre éstos y la sociedad civil organizada. Habría que apoyar, en primer lugar, iniciativas que reflejaran las prioridades definidas en un proceso participativo, en el que estuvieran representados los diferentes actores sociales e institucionales. Esto último es bastante más complejo que el hecho de que una empresa consultora haga un número mayor o menor de entrevistas o encuestas.

Resulta absolutamente necesario establecer mecanismos de coordinación y cooperación entre las distintas administraciones e instituciones públicas, especialmente con las CCAA. Caben pocas dudas de la función de liderazgo que debe asumir la DGC en la coordinación respecto a las CCAA¹⁰. Uno de los objetivos de la estrategia de GIAL debe estar encaminado a conservar las escasas superficies y recursos que aún quedan con características naturales, o son de interés para la protección de nuestro patrimonio cultural y de la biodiversidad.

También la Estrategia Nacional debe contemplar la cooperación con nuestros países vecinos (o los que nos facilitan recursos marinos y costeros). De esta manera los Programas de Cooperación Regional Transfronteriza para la GIAL, dentro del marco institucional europeo, deben proponerse al menos a Francia, Portugal, Marruecos, Argelia y Mauritania.

5º Política de mejora o implantación de nuevos instrumentos. Resulta conveniente una nueva norma para la gestión de las áreas litorales que, siendo respetuosa con el reparto constitucional de competencias y la actual Ley de Costas, fomente la coordinación y cooperación entre las diferentes escalas de la Administración Pública; y entre éstas y el resto de los agentes sociales e institucionales. La mencionada norma establecería incentivos y ayudas para animar a las diferentes CCAA, por ejemplo, a crear o mejorar, en completa libertad y con total flexibilidad, sus estrategias, actuaciones, instrumentos y mecanismos para la GIAL. Se prestaría especial atención a los recursos económicos que, a modo de estímulo, premie el interés de una Comunidad Autónoma o de un Municipio por gestionar mejor su espacio y recursos costeros.¹¹

Estos incentivos serían el puente de unión entre las políticas nacionales, regionales y locales para la GIAL. Y es que la Ley 22/88 de Costas adolece, por un lado, de ser un texto casi exclusivamente pensado para el DPMT, y más concretamente para un tipo de Ribera del Mar. Además, DPMT y litoral son dos conceptos muy diferentes en lo geográfico y en lo jurídico. Por otro, y a diferencia de lo que ocurre con leyes de otros países, no es una norma que establezca mecanismos e instrumentos de cooperación, voluntarios o específicos. Como afirma (CERDÁ, 2002) “la ley carece de instrumentos de planificación y por lo tanto de concertación”.

¹⁰ Por ejemplo, un buen número de CCAA está trabajando en la definición de los criterios de gestión de la ZSP del DPMT (BARRAGÁN et al., 2004). ¿Qué sabe la DGC al respecto? ¿de qué manera podrían coordinarse estas importantísimas iniciativas entre sí? ¿cómo podría cooperar la DGC en este proceso, teniendo en cuenta que la ley 22/88 se “inventa” la ZSP para proteger y facilitar el uso público del DPMT? ¿Cómo podría beneficiarse la DGC y otras CCAA del trabajo de alguna de estas últimas? ¿Sería de interés un protocolo de cooperación entre Estado y CCAA para la vigilancia de la ZSP y el DPMT?

¹¹ La referida Coastal Zone Management Act de EEUU es un buen ejemplo pues respeta de forma escrupulosa las competencias federales, estatales y locales. La decisión de un Estado de integrarse en el sistema federal a través de un Programa de Gestión de Zonas Costeras es absolutamente libre, y el diseño de su contenido absolutamente flexible y adaptado a las necesidades de sus costas. (GÓMEZ PINA, 1994; BARRAGÁN, 2003 a; BROWN et al, 2002)

También es necesario definir y delimitar, desde el punto de vista legal (MARÍN, 1997), los conceptos indispensables para la planificación y gestión: costa, litoral, zona costera¹², municipio costero, programa de gestión integrada... (COUNCIL OF EUROPE, 2000, a), Del mismo modo resulta imprescindible revisar la normativa sectorial o específica que pueda afectar a las áreas litorales y sus recursos de manera que se detecten los vacíos legislativos, las contradicciones, las normas poco específicas para el ámbito litoral, etc.

Por otra parte, y siguiendo con la filosofía de cooperación y respeto a las competencias entre instituciones, el Estado también podría incentivar la utilización de otros instrumentos además de los reglamentarios. Así, los económicos y los voluntarios tienen un amplio camino por recorrer en España. Las Agendas 21 Litorales, por ejemplo, tienen importantes posibilidades pero necesitan respaldo político y ayudas técnicas y financieras. Otros instrumentos más convencionales, pero no por eso menos necesarios, se muestran indispensables. El Plan Nacional de Gestión Costera respondería, desde el punto de vista operativo, a la Estrategia Nacional para la GIAL, al tiempo que cubriría un importante vacío instrumental. Las CCAA, conjuntamente con la AGE, de una manera generalizada o selectiva, y en aquellas escalas territoriales que se estimen más apropiadas (regional, provincial o subregional), podrían desarrollar instrumentos específicos: Programas de Gestión Integrada de Áreas Litorales).

6º Política de adaptación institucional. Desde que se toma la decisión de crear el MIMAM y adscribir a dicho ministerio la DGC se inicia un proceso de cambio estructural. Es posible que el ritmo de dicho cambio hasta la fecha haya sido muy lento. Pero no nos cabe la menor duda que es irreversible. Por lo tanto, en algún momento debe establecerse una política que lleve a la DGC a adaptarse a las nuevas circunstancias. Convendría redefinir la administración costera estatal, reorientando su perfil y funciones hacia actuaciones más cercanas a la protección y conservación ambiental. Lo anterior implica tomar decisiones nada fáciles sobre actuaciones, personal, inversiones, etc. (BARRAGÁN, 2003 b). También el proceso de toma de decisiones debe ser más abierto, transparente y participativo (a este tema le dedicamos un apartado especial).

7º Política con recursos. Pocas políticas públicas pueden alcanzar sus metas sin respaldo financiero y personal cualificado. Esta tarea es propiamente política ya que se trata de asignar recursos a un determinado Plan o Programa. Las razones para argumentar una decisión de esta naturaleza son de peso: Las cantidades invertidas en actividades netamente productivas no admiten comparación con aquellas dedicadas expresamente a la protección y conservación del espacio y los recursos litorales. Solo a modo de ejemplo compárese la suma invertida en diez años por Puertos del Estado y la realizada por la DGC (Barragán, 2004 a).

Buena parte del éxito de un Programa de GIAL está vinculado a la continuidad de las actuaciones en el tiempo. Por esa razón no es de extrañar que su financiación tenga que estar asegurada, como mínimo, para dos o tres legislaturas. Resulta evidente que la situación ideal es un horizonte cronológico mayor puesto que la mayoría de los programas implantados en otros países han requerido en torno a una década para cada generación del Programa. El origen de los fondos podría estar vinculado, además de a los presupuestos públicos, a ciertos instrumentos económicos que se derivan del aprovechamiento de los recursos costeros¹³. La financiación

¹² El Anexo III del Real Decreto-Ley 9/2000, referido a una modificación del de Evaluación de Impacto Ambiental de 1986, recaba especial atención a las "Zonas costeras" como áreas geográficas de sensibilidad medioambiental singular. Pero ¿hasta dónde llega la zona costera desde el punto de vista jurídico y administrativo?

¹³ Podrían gravarse de una manera especial aquellos proyectos inmobiliarios que tuvieran como finalidad urbanizar áreas litorales en estado natural, para la construcción de segundas residencias, o

interinstitucional parece ser un mecanismo imprescindible para el avance de los proyectos marcados en la política de cooperación a la que se alude constantemente.

8º Política de formación. El nuevo modelo de GIAL necesita técnicos con conocimientos de naturaleza interdisciplinar, y destrezas sociales vinculadas a la búsqueda de consenso y gestión de conflictos. Los recursos humanos especializados constituyen un elemento esencial en el proceso de GIAL. Dicha especialización resulta imprescindible debido a la novedosa concepción del sistema costero (que integra ciencias o disciplinas físicas, sociales, económicas, jurídicas, administrativas...). Por otra parte, no es fácil encontrar este perfil en los diseños curriculares de las universidades españolas, ni en la formación no reglada de las mismas. La mejora de la formación técnica de los administradores debe tener un carácter institucional.

10º Política para una gestión participativa. Las posibilidades de intervenir en la política y en la gestión costera nacional son tan simples como reducidas. Por lo general, los representantes locales o parlamentarios nacionales instan, en la DGC o en el Congreso de los Diputados, a una intervención de la administración costera estatal para afrontar determinados problemas en sus respectivas circunscripciones. Estas solicitudes se traducen, muy a menudo, en la petición de obras públicas vinculadas a las regeneraciones de playas o a la construcción de paseos marítimos. El debate político sobre criterios, prioridades, estrategias de actuación en la costa, etc., si es que existe, no es públicamente conocido. Parece evidente la necesidad diversificar y abrir, cuando no iniciar, el contenido de los debates sobre política costera en nuestro Parlamento.

También es oportuno el establecimiento de nuevas fórmulas de participación que refuercen la presencia institucional y ciudadana en los ámbitos donde se toman las decisiones que afectan al litoral. Por eso resulta conveniente la creación de un órgano colegiado de gobierno, y otro de asesoramiento, abierto a la participación de otras administraciones públicas y de la ciudadanía, que haga más democrática y transparente la gestión. Esto debería ser urgente en la DGC, una de las pocas instituciones que no tiene órgano colegiado alguno, en la escala nacional. El Consejo Nacional del Agua puede ser una referencia de gran interés. La experiencia adquirida por este órgano colegiado ayudará tanto en aspectos de tipo operativo como funcional (miembros y representación, periodicidad de las reuniones, competencias, etc.).

Con procedimientos poco complicados es posible mejorar de forma sustancial el proceso participativo en otras escalas territoriales. Bastaría crear órganos regionales o provinciales en los que tuvieran cabida las CCAA, los entes locales, los representantes de los usuarios, los grupos conservacionistas, etc. Los Consejos Litorales o Costeros, siguiendo alguno de los modelos existentes en otros países, podrían aglutinar a buena parte de los agentes sociales e institucionales interesados. Ello redundaría en el aumento de la concienciación y la educación ambiental sobre ámbitos litorales.

11º Política que pueda ser evaluada. A lo largo de páginas precedentes se ha hecho referencia a los diferentes ciclos que conlleva el modelo de análisis de políticas públicas. No cabe duda que uno de los principales es aquel dedicado a valorar su eficacia y utilidad. En efecto, siendo la evaluación de políticas públicas algo fundamental, pocas veces hay lugar y se anticipan métodos para tal cometido. Desgraciadamente nuestra cultura general de gestión pública no tiene

complejos de ocio y turismo. Como contrapartida sería conveniente favorecer desde un punto fiscal la actuación urbanística sobre áreas costeras urbanas que presenten síntomas de degradación, de obsolescencia, de saturación, o simplemente que puedan mejorarse desde el punto de vista cualitativo. Claro está que este tipo de política exige un acuerdo entre los tres niveles de gobierno; entre otras razones porque muchos municipios costeros tienen en el sector inmobiliario (licencias de obra e IBI, dos rubros fundamentales de su presupuesto).

gran tradición en ese sentido. En ocasiones esta tarea se identifica con la mera ejecución de plan, y no para lo que una determinada política sirvió o cómo cambió la realidad. En las obras públicas suele ocurrir que lo importante es la ejecución en relación a lo planificado, y no la consecución de los objetivos que justificaron su construcción.

Por eso una nueva política costera debería establecer una gestión por objetivos a sus instituciones y funcionarios. Y no sólo la DGC debería tener unos objetivos plurianuales y anuales; también las Demarcaciones necesitan unos objetivos precisos que puedan ser evaluados. Lo anterior implica la planificación de las tareas y trabajos. Además, la GIAL empieza a contar con indicadores que diferencian la evaluación del propio proceso de gestión de los resultados obtenidos (OLSEN, 2003).

No hace falta decir que la relación entre las líneas maestras descritas resulta más que evidente. En algunos casos esta relación llega a establecer verdaderos vínculos de interdependencia.

Política de costas para una nueva legislatura

El cambio gubernamental de 2004 viene acompañado de nuevos aires que permiten vislumbrar mejoras en la política costera de la AGE. Por un lado, la reorganización institucional del MIMAM, creando la Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, facilita la transversalidad en la coordinación de las principales áreas temáticas (agua, costas, espacios forestales y áreas protegidas). En el ámbito costero hay novedades dignas de mención. Una de ellas radica en el hecho de que, a las funciones tradicionales de la DGC en relación a la defensa, protección y conservación de las playas, verdadero protagonista en la historia de esta institución junto a los paseos marítimos (DGPC, 1988; DGC, 1995), se añaden, de forma explícita, otras unidades ambientales: “*sistemas dunares y humedades litorales*” (art. 7 del Real Decreto 1477/2004, por el que se desarrollo la estructura orgánica básica del MIMAM). Creemos que la interpretación de la gestión del medio ambiente natural avanza un poco más frente a la concepción de obra pública turística en ámbitos urbanos.

En el mismo artículo, apartado **c)** del decreto mencionado, se señala una función importante para la DGC “*la concertación y coordinación con CCAA, entidades locales u organismos públicos o privados de las actuaciones o proyectos que contribuyan a la mejora de la sostenibilidad de la costa.*” Dicha función no es novedosa (está intercalada de forma muy vaga en el apartado **e)** del artículo 4 del Real Decreto 1415/2000), pero nunca se ha resaltado tanto como tarea específica de un organismo esencialmente técnico como la DGC. Tampoco la terminología utilizada en un medio oficial tiene precedentes ni el compromiso explícito con las políticas europeas: “*La gestión integrada, en el ámbito de lo establecido en las directivas europeas y en la normativa española...*”

Pero el documento más significativo al que hemos tenido acceso en 2004, sobre la nueva política de costas del PSOE, es el que se titula “*Síntesis de la política de costas del Ministerio de Medio Ambiente*” (DGC, 2004). Sólo el hecho de que exista un documento de esta naturaleza, independientemente de que se esté, o no, de acuerdo con su contenido, merece realce. Al menos se conocen, desde el principio de la legislatura, las líneas maestras de la política costera del Estado. De todas formas convendría, una vez mejorada su edición, darle una difusión más amplia: en la hoja electrónica del MIMAM, en una publicación sencilla, etc. Eso facilitaría la gestión pues expresa, de forma clara y transparente, la opinión del nuevo equipo de gobierno sobre ciertos temas (financiación de paseos marítimos, p.e.).

El anuncio político de un “Plan Director para la gestión sostenible de la costa” es novedoso. Solo cabe esperar que el término “gestión” no se tome como sinónimo de “Obras”. El documento político referido instala a este instrumento bajo la admonición “*de la gestión integral de la costa*”. Desde un punto de vista operativo “*su elaboración se realizará con la colaboración y participación activa de las CCAA, entidades locales y ciudadanía en general.*” Este planteamiento también rezuma estrategia política. No obstante, conviene ser cautos. Recordemos una vez más que, durante la primera legislatura del partido conservador, hubo la misma intención y se fracasó (salvo en Canarias, MIMAM, 1998). En la segunda legislatura del partido conservador, ya con mayoría absoluta en el Parlamento, se abandonó literalmente esta política de acercamiento y consenso con las CCAA.

El Plan Director “*constituirá la base sobre la que se realizará la programación anual de las actuaciones, y en torno al mismo se estructurarán también los documentos previstos por las directivas de la UE para la gestión integral de la costa.*” También el compromiso con la Recomendación (que no directiva de la UE) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la aplicación de la GIZC en Europa (2002/413/CE) es explícito. Confiamos que pueda hacerse algo al respecto ya que en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas del 6 de junio de 2002, las tareas¹⁴ encomendadas a los Estados Miembros tenían un plazo de ejecución de 45 meses, y estas, de forma genérica aún no se han iniciado en España después de 30 meses.

La nueva política de costas propuesta busca con ahínco la integración entre las políticas sectoriales y territoriales. Para dicho fin plantea un programa de inversiones. En dicho programa, el apartado de “control de la regresión de la costa”, tradicionalmente entendido como de “regeneración de playas”, dirige su enunciado, por un lado, a la optimización en la gestión de los áridos y, por otro, a las cautelas propias de un cambio en el tradicional sistema del mantenimiento de playas

Interesantes resultan los capítulos dedicados a “las actuaciones relacionadas con la protección y recuperación de sistemas litorales” y el que se refiere a “dotaciones para el acceso y uso público de la costa”. El primero porque consigue ocupar un lugar propio dentro de la política inversora, lo cual constituye un avance. El segundo porque aporta criterios claros para la construcción de paseos marítimos, donde prima la cofinanciación.

Sobre el resto de capítulos, el documento concreta de forma razonable los de “puertos deportivos” y “deslindes”. No opinamos lo mismo sobre el referido a los “puertos de Interés General”, que da la impresión de inconcluso. Además, desde Puertos del Estado existe una creciente preocupación por avanzar en una gestión portuaria más integrada en el medio ambiente, y en especial en lo que atañe de forma específica a la gestión costera (PUERTOS DEL ESTADO, 2004). Ello constituye una magnífica oportunidad que la DGC debería aprovechar al máximo ya que algunos conflictos generados a partir de la necesidad de áridos podrían atenuarse (LLORCA Y VELASCO, 2002).

Por último, “los instrumentos de ordenación territorial y urbanística” son interpretados como una de las pocas posibilidades que existen para intervenir, sobre el principal vector de degradación de nuestro litoral. Lo que sucede es que las competencias en esa materia no pertenecen a la AGE. Por dicha razón, la estrategia de concertación y cooperación señalada no solo es la más adecuada sino la única posible en realidad.

¹⁴ Los Informes nacionales incluirán inventarios con los principales agentes, normas e instituciones que afectan a la gestión costera. También deben aportar las estrategias nacionales, medidas adoptadas, etc.

Actuando en consecuencia la DGC ha dado instrucciones a sus órganos periféricos, para que propicien acuerdos con los ayuntamientos que se sumen a esta iniciativa. Así, los entes locales, a través de su planeamiento urbanístico, facilitarán el desalojo de instalaciones o construcciones en el DPMT o en zonas de servidumbre, es decir “fuera de ordenación”. A cambio, la DGC, “mediante las inversiones de su programa de actuaciones, se muestra dispuesta a abordar la mejora y transformación del borde marítimo del municipio...” A partir de este momento es probable que se desarrollen procesos de negociación entre los representantes de la DGC y de los municipios. La fórmula elegida parece adecuada para nuestro contexto institucional (es idéntica a la utilizada en algunos programas de gestión costera de países anglosajones a la hora de negociar entre el gobierno federal y el estatal).

La opinión general que tenemos, por ahora, de la política costera del nuevo gobierno es positiva. Primero porque existe un documento que la detalla de forma explícita y da público conocimiento de ella. Segundo porque hace de la cooperación, entre las administraciones con competencias de interés para la GIAL, una estrategia política en sentido estricto. Tercero porque tiende a construir puentes, en forma de instrumentos operativos de carácter voluntario, para el diálogo institucional.

A pesar de ello algunos aspectos estructurales de la gestión están por detallar (finalidad de las inversiones), o no son contemplados (participación a través de órganos colegiados, diversificación profesional del personal técnico, etc.). También echamos en falta un pronunciamiento, una opinión política, sobre algunos temas que han surgido de manera conflictiva en los últimos años: concesiones en el medio marino para la producción off-shore de energía eólica, para la creación de nuevas instalaciones que incrementarán el esfuerzo pesquero (almadrabas p.e.), etc. Otra destacada ausencia es la creación de un determinado sistema de control y de instrumentos para el seguimiento de la situación de nuestras costas (indicadores, Observatorio Costero, etc.).

Reflexiones finales

El modelo de gestión costera, en lo que a la DGC se refiere, ha tenido avances significativos. A pesar de los numerosos problemas existentes, nos atreveríamos a afirmar con pocas dudas que, en la actualidad, el DPMT está mejor gestionado que hace tres lustros. Detrás de estos logros ha existido una política pública que, con mayor o menor acierto, ha logrado un progreso que es innegable. A pesar de lo anterior el modelo estatal de gestión costera todavía está por adaptarse a los nuevos tiempos, y dista mucho de parecerse a uno de carácter integrado. Los contextos analizados pueden facilitar algunas claves de lo sucedido.

El análisis de esta política pública permite algunas conclusiones muy generales. El modelo evolutivo es bastante peculiar, e híbrido en sus raíces: por un lado, sigue los derroteros propios de la ingeniería al servicio del fomento económico, herencia lógica de una trayectoria histórica de gran raigambre. Por otro, pero mucho más recientemente, esta política pública ha pretendido, sin conseguirlo del todo, incorporarse a la nueva sensibilidad social por el medio ambiente. Así, pretende adaptarse, desde un punto de vista funcional e institucional, a las nuevas corrientes de pensamiento. Pero en este proceso choca con un estado descentralizado que, durante las dos últimas décadas, ha estado más preocupado por el reparto competencial que por la búsqueda de mecanismos eficaces de cooperación.

Lo anterior ayuda a explicar la ausencia de liderazgo por parte del Estado en ciertos temas e iniciativas costeras. A eso se le añade que tareas de naturaleza eminentemente política, por lo general, han sido encomendadas a técnicos, muy cualificados, pero con relativa interlocución y

experiencia en la arena política (quizás las excepciones marquen los hitos de mayor innovación en la gestión costera). Es posible que la situación en un escenario de características tan inestables, haya sido agravada por la ausencia de criterios explícitos de gestión, y de instrumentos estratégicos y operativos adecuados. Es más que probable que se hayan producido situaciones de alta tensión, que han podido auspiciar, en ocasiones, la aparición de casos de clientelismo político. O como mínimo un sistema de gestión reactivo a la presión o demanda de los agentes sociales e institucionales.

Otro aspecto de crucial interés, para un modelo más integrado de gestión costera, es la necesidad de crear instrumentos específicos que regulen la cooperación entre las distintas escalas de la Administración Pública¹⁵. Ello contribuiría a hacer más estable el sistema de gestión y, por lo tanto, a mejorar su gobernabilidad.

En último lugar nos gustaría destacar la imperiosa necesidad de dotar de mayor transparencia y democracia el proceso de toma de decisiones. La creación de órganos colegiados, ejecutivos y/o asesores, es solo cuestión de tiempo. La fórmula ensayada en otros países descentralizados, y con tradición democrática incuestionable, sugiere que figuras como los Consejos Costeros, los Foros Litorales, etc. han ayudado a implantar las políticas públicas costeras.

¹⁵ En resumen se propone que, utilizando la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, se apruebe una base normativa que especifique las condiciones de la cooperación institucional para la gestión costera (un texto breve parecido al de la Coastal Zone Management Law de EEUU).

Bibliografía

- AGENCIA EUROPEA DE MEDIO AMBIENTE, 2001; Situación y presiones del medio ambiente marino y del litoral mediterráneo, Madrid, Centro de Publicaciones del MIMAM, 137 pp.
- AGRA, S. Y VIEGAS, O. 1995. *Management plans and coastal zone monitoring programmes: policy elaboration*. Brasilia, Ministerio do Meio Ambiente. 96 pp.
- AGUILAR, S; 1999, Las políticas de medio ambiente, entre la complejidad técnica y la relevancia social, Políticas públicas en España, Barcelona, Ariel, 249-269
- ANDERSON, J.E. 1994, Publica Policymaking. An introduction, Boston, Houghton Mifflin (citado en Olmeda, 1999)
- AUTORIDAD PORTUARIA DE VALENCIA, 2003, Memoria Medioambiental 2002, APV, 63 pp.
- AWOSIKA, L. ET AL. 1993. Management arrangements for the development and implementation of coastal zone management programmes. *World Coast Conference, Noordwijk*. Proceedings, vol. 1: 107-180.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. 2001, The coasts of Latin America at the End of the Century, *Journal of Coastal Research*, 17-4, 885-899
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. 2003 a, *Medio ambiente y desarrollo en las áreas litorales. Introducción a la planificación y gestión integradas*, Servicio de Publicaciones de la UCA, 310 pp.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. 2003 b, Coastal zone management in Spain (1975-2000), *Journal of Coastal Research*, Vol.19, nº 2, 314-325
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M., 2004, Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada. Barcelona, Ariel 214 pp.
- BARRAGÁN, J.M., BENÍTEZ, D. BUENO, F., PÉREZ, M.L., 2004, Criterios para la gestión de la Zona de Servidumbre de Protección del Dominio Público Marítimo Terrestre, Convenio de Colaboración UCA-EGMASA, (inédito)
- BEATLEY, T., BROWER, D.J., SCHWAB, A.K. 2002, *An Introduction to Coastal Zone Management*, Island Press, 329 pp.
- BERNET, C. 1981. La politique du litoral en France, *Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales*, Madrid, 697-704.
- BRIDGE, L. 2001. *Policy instruments for ICZM in selected european countries*. Maidstone, Coastline. 95 pp.
- BROWN K., TOMPINKS E.L, ADGER, W.N., 2002, *Making waves, Integrating Coastal Conservation and Development*, London, Earthscan, 164 pp.
- CEOTMA, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. 1982, a. *Los espacios litorales en el derecho comparado*, Madrid, CEOTMA, Serie Normativa Nº 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 Nº 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 Nº 2, 88 pp.
- CERDÁ, V., 2002, La gestión integrada de la costa. ¿La última oportunidad?, Revista OP Ingeniería y Territorio, nº 61, vol III, 8-15
- CICIN-SAIN, B. AND KNECHT, R. 1998. *Integrated Coastal and Ocean Management: Concepts and Practices*, UNESCO-Island Press, 517 pp.
- CLARK, J.R. 1996. *Coastal Zone Management Handbook*, New York, Lewis Publishers, 694 pp.
- CLARK, J.R., 1992. *Integrated management of coastal zones*, FAO, Fisheries Technical Paper, Nº 327, 160 pp.
- CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo). 1993.

- Río 92. Programa 21. Madrid, MOPT. 312 pp.
- COMISIÓN EUROPEA. 1994. *Desarrollo económico y protección ambiental de la zona costera. Guía para una buena práctica*. Bruselas, AMBER. 60 pp.
- COMISIÓN EUROPEA. 1997. *Para una mejor gestión de los recursos del litoral*. Bruselas, D.G. Medio Ambiente. 47 pp.
- COMISIÓN EUROPEA. 1999, a. *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 102 pp.
- COMISIÓN EUROPEA. 1999, b. *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 32 pp.
- COMISIÓN EUROPEA. 1999, c. *Estrategia Territorial Europea*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. 106 pp.
- COUNCIL OF EUROPE. 2000 a. *Model Law on Sustainable Management of Coastal Zones*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environmental Series, N° 101, 27 pp.
- COUNCIL OF EUROPE. 2000 b. *European Code of Conduct for Coastal Zones*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environmental Series, N° 101, 84 pp.
- COUNTRYSIDE COMMISSION. 1992. *Heritage coasts in England. Policies and priorities 1992*. Manchester, Countryside Commission, 20 pp.
- COUNTRYSIDE COUNCIL FOR WALES. 1996. *Seas, shores and coastal areas. Maritime policy*. Gwydedd, CCW. 32 pp.
- DEPARTMENT OF ENVIRONMENT. 1995. *Policy guidelines of the coast*. London, DOE. 65 pp.
- DGC (Dirección General de Costas) 2000, a. *Informe de gestión de la Dirección General de Costas 1996-1999*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente. 161 pp.
- DGC (Dirección General de Costas), 2004, *Síntesis de la política de costas del Ministerio de Medio Ambiente*, 9 pp.
- DGC, Dirección General de Costas. 1995. *Recuperando la costa*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. 61 pp.
- DGC, Dirección General de Costas. 1999. *Plan nacional de actuaciones en la costa. Memoria 2000-2006*. Madrid, Ministerio de Medio Ambiente. 2 Vol.
- DGPC, Dirección General de Puertos y Costas (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo), 1991 b, *Actuaciones en la costa 1988-1990*, Madrid, MOPU, 307 pp.
- DGPC, Dirección General de Puertos y Costas. 1978. *Objetivos y planes de actuación de la DGPC*, Madrid, MOPU, 51 pp.
- DGPC, Dirección General de Puertos y Costas. 1985. *Política de Costas. Plan de Actuaciones 1983-1990*. Madrid, MOPU. 208 pp.
- DGPC, Dirección General de Puertos y Costas. 1987. *Costas y Señales Marítimas, Actuaciones 1986*, Madrid, MOPU, 242 pp.
- DGPC, Dirección General de Puertos y Costas. 1988. *Actuaciones en la costa*, Madrid, MOPU, 143 pp.
- DGPC, Dirección General de Puertos y Costas. 1991 a. *Actuaciones en la costa 1988-1990*, Madrid, MOPU, 307 pp.
- DOMÉNECH, L., 2004, Huella ecológica portuaria y desarrollo sostenible, Revista Puertos, n° 114, 26-31
- FERNÁNDEZ, J. 1995. *La gestión integral de la costa: hacia una nueva estrategia territorial*. Revista Ingeniería del Agua, vol. 2: 7-18.
- FISCHER, D.W., 1999, Técnicas para la formulación de políticas en zonas costeras, Mexicali, Baja California, UABC, 243 pp.
- FRENCH, P.W., (1997), *Coastal and estuarine management*, Routledge, 251 pp.
- GOLDBERG, E.D. (1994), *Coastal Zone Space. Prelude to conflict?* UNESCO Publishing, 138 pp.
- GÓMEZ PINA, G., 1994, Mejora de aspectos técnicos en el tratamiento integral de la costa en

- España. Informe Final. BECA MOPTMA-FULBRIGHT para estancia en EEUU, 226 pp.
- GONZÁLEZ PAZ, J. 1982. Política de ordenación integrada de los espacios litorales, *Estudios Territoriales*, n° 6, 97-109
- HERCE VALLEJO, M. 1986. La costa, un recurso natural en proceso de deterioro, *Rev. Ciudad y Territorio*, 3/77, 49-58.
- INSTITUTO DE RECURSOS MUNDIALES, 2004, Recursos Mundiales 2004, Washington D.C., WRI, 315 pp.
- IOC, Intergovernmental Oceanographic Comisión, 1997, Methodological Guide to ICZM, UNESCO, IOC Manuals and guides 36, 47 pp.
- IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change). 1994. Preparing to meet coastal challenges of the 21st century. Conference Report. *World Coast Conference 1993*. Noordwijk, IPCC. 49 pp.
- ITUR, Instituto del Territorio y Urbanismo. 1987. *Análisis del litoral español. Diseño de políticas territoriales*, Madrid, MOPU, 243 pp.
- IUCN, International Union for Conservation of Nature; 1993, *Cross-sectoral, Integrated Coastal Area Planning (CICAP): Guidelines and Principles for Coastal Area Development*, Gland, IUCN, 63 pp.
- KAY, R. Y ALDER. J. 1999. *Coastal planning and management*. London, E&FN Spon. 370 pp.
- LLORCA, J.; VELASCO, M.; 2002, Los puertos en la costa ¿un diálogo posible?, *Revista OP Ingeniería y Territorio*, n° 61, vol III, 22-29
- MARÍN CASTÁN, F. 1997. Estrategia de actuación en la costa, *Jornadas de Erosión costera*, Madrid, 19 pp.
- MARTINS, F.M. 1997. *Políticas de Planeamento, Ordenamento e Gestão Costeira. Contributo para uma discussão metodológica*, Universidad de Aveiro, Dpto. de Ambiente e Ordenamento, 270 pp. (Tesis Doctoral Inédita).
- MIMAM, Ministerio de Medio Ambiente. 1998. *Convenio de colaboración para actuaciones e infraestructuras de costas*, Las Palmas
- MINISTRY OF TRANSPORT AND PUBLIC WORKS, 1990, A new coastal defence policy for the Netherlands, 103 pp.
- MULERO MENDIGORRI, A. 1999. *Introducción al medio ambiente en España*, Barcelona, Ariel, 253 pp.
- MUÑOZ, J.J., GÓMEZ PINA, G., RAMÍREZ, J.L., 2005, Dificultades administrativas al abordar algunas obras en el Estrecho de Gibraltar, *Revista Ingeniería del Agua*, (en prensa).
- NEW SOUTH WALES GOVERNMENT, 1997, NSW Coastal Policy, Department of Urban Affairs and Planning, Sydney, 88 pp.
- OCDE. 1995. *Gestión de zonas costeras. Políticas integradas*. Madrid, Mundiprensa. 204 pp.
- OLMEDA GÓMEZ, J.A., 1999, Ciencia de la Administración. Teoría de la Organización y gestión pública, UNED, vol I, 792 pp.
- OLMOS LLORENS, J. 1990. Política de costas y desarrollo urbanístico, *Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, El Litoral*, N° 17, 20-27
- OLSEN, S.B., 2003, Frameworks and indicators for assessing progress in integrated coastal management initiatives, *Ocean and coastal management*, 46, 347-361
- OLSEN, S.B.; LONRY, K.; TOBEY, J.; 1999, Una guía para evaluar el progreso en el manejo costero, URI-CRC, Proarca-Costas, Ecocostas, 39 pp.
- OSORIO PÁRAMO, F.J. 1990. Aspectos prácticos de la aplicación de la Ley de Costas, *Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, El Litoral*, N° 17, 4-9
- PATILLO, B. 1997. Política Nacional de uso del borde costero. *Seminario sobre Gestión Integrada del Borde Costero* (sin paginar).
- PERNETTA, J. Y ELDER, D. 1993. *Cross-sectoral, integrated coastal area planning (CICAP): Guidelines and principles for coastal area development*. Gland, IUCN. 63 pp.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE, 2002, *Perspectivas del medio ambiente mundial*, GEO-3, (GLOBAL ENVIRONMENT OUTLOOK), Ediciones Mundi-Prensa, pág. 180-208 (para áreas marinas y costeras)

- PUERTOS DEL ESTADO, 1998, Marco estratégico. Sistema Portuario de Titularidad Estatal, PE, 108 pp.
- PUERTOS DEL ESTADO, 2001, Se introducen modernos procedimientos de gestión, Revista Puertos, nº 84, 5-11
- PUERTOS DEL ESTADO, 2002, Puertos del Estado impulsa la creación del Foro Medioambiental Portuario, Revista Puertos, nº 93, 4-6
- PUERTOS DEL ESTADO, 2003, Puertos del Estado presenta el Sistema de Información Legislativa Medioambiental Portuaria, Revista Puertos, nº 105, 8-9
- PUERTOS DEL ESTADO, 2004, Los puertos incorporan en su gestión los principios del desarrollo sostenible, Revista Puertos, nº 118, 8-9
- RACAG, Resource Assessment Commission Australian Government, 1993. *Coastal zone inquiry. Final report*. Camberra, 517 pp. + 116 pp
- ROMÁN NUÑEZ, P., 1998, *Implantación de sistemas de Gestión Medioambiental en el ámbito portuario*, Revista Puertos, nº 52, 44-47
- SALM, R., CLARK, J.R. 1989. *Marine and coastal protected areas. A guide for planners and managers*, Gland, IUCN, 302 pp.
- SCIALABBA, N. 1998. *Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries, FAO Guidelines*. Rome, FAO. 256 pp.
- SERRANO RODRÍGUEZ, A., 1995, Posibilidades de la legislación del suelo y de la ordenación del territorio en la protección del litoral español, Conferencia Internacional sobre “El litoral: frágil, escaso y deseable”, Valencia, 101-113
- SORENSEN, J.C., MCCREARY, S. Y BRANDANI, A. 1992, *Arreglos institucionales para manejar ambientes y recursos costeros*. Universidad de Rhode Islands, Centro de Recursos Costeros. 185 pp.
- STEER, R., ARIAS-ISAZA, F. RAMOS, A., SIERRA-CORREA, P., ALONSO, D., OCAMPO, P. 1997. *Documento base para la elaboración de la “Política Nacional de Ordenamiento Integrado de las zonas costeras Colombianas”*. Documento de consultoría para el Ministerio de Medio Ambiente, Serie Publicaciones Especiales, nº 6, Bogotá, Ministerio de Medio Ambiente, 390 pp.
- SUBIRATS, J. y GOMÁ, R.; 1999, Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis, Políticas públicas en España, Barcelona, Ariel, 21-36
- TORRES ALFOSEA, F. 1997. *Ordenación del litoral en la Costa Blanca*, Alicante, Publicaciones de la Universidad de Alicante, 269 pp.
- TRIGUEROS, J., 2002, La política de gestión del litoral de la DGC, Revista OP Ingeniería y Territorio, nº 61, vol III, 4-7
- UNEP, (United Nations Environmental Programme). 1995. *Guidelines for integrated management of coastal and marine areas. With special reference to the Mediterranean Basin*. Split, UNEP, *Regional Seas Reports and Studies, nº161*. 80 pp.
- UNEP/MAP/PAP; 1999, *Conceptual framework and Planning Guidelines for Integrated Coastal Area and River Basin Management*, Split, Priority Actions Programme, 79 pp.
- UNEP/MAP/PAP; 2001 a, *Good Practices Guidelines for ICAM in the Mediterranean*, Split, Priority Actions Programme, 51 pp.
- UNEP/MAP/PAP; 2001 b, *White paper: CZM in the Mediterranean*, Split, Priority Actions Programme, 75 pp.
- UNESCO. 1993. *Coasts. Environment and development*. Paris, UNESCO, 15 pp.
- USAID (United States Agency for International Development), 1996, *Learning from experience. Progress in ICM*, USAID, 27 pp.
- UTHWATT REPORT. 1992. *Report of the expert committee on compensation and betterment*. Comité de la Cámara de los Comunes sobre Medio Ambiente. Segundo Informe. Protección y planificación de la zona costera. HMSO, Cmd 6386, 13 pp.
- VALLEGA, A., 1999, *Fundamentals of Integrated Coastal Management*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers

- VERNBERG, FJ, Y VERNBERG, WB. 2001, *The coastal zone, past, present and future*, University of South Carolina Press, 191 pp.
- WORLD BANK, 1993. *The Noordwijk guidelines for CZM. World Coast Conference 1993*. Noordwijk, Proceedings. Vol. II: 705-714.
- WORLD BANK, 1997, Assessment of integrated coastal area management initiatives in the Mediterranean: experiences from METAP and MAP (1988-1996), 58 pp.
- YEPES, V. 2002, La explotación de las playas. La madurez del sector turístico, Revista OP Ingeniería y Territorio, nº 61, (monográfico sobre el Litoral), 72-77