PROPUESTA

Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras



JUNTA DE ANDALUCIA

Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras

Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras

Edita:
CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA
Consejera de Medio Ambiente: Fuensanta Coves Botella
Director General de Gestión del Medio Natural: José Guirado Romero
Directora General de Participación e Información: María Cecilia Gañán de Molina

Dirección Facultativa:
Felipe Oliveros Pruaño
Consejería de Medio Ambiente

Dirección Técnica:
Juan Manuel Barragán Muñoz
Universidad de Cádiz

Autores:
Dr. Juan Manuel Barragán Muñoz
Dr. J. Adolfo Chica Ruiz
Msc. Maria Luisa Pérez Cayeiro
(Juan Calvo ha colaborado en los apartados 3.2.1, 3.3, 3.4 y 4.1.9)

Producción editorial:
EGMASA, Empresa de Gestión Medioambiental

Coordinación de producción:
Antonio Luna del Barco

Diseño:
Juan José Trujillo Reyes

Fotografías:
Agencia Espacial Europea, J.M. Barragán Muñoz, D. Benítez López, F. Bueno Serrano, CAS-IAPH, Consejería de Medio Ambiente, Dirección General de Costas (MIMAM), EGMASA, J.L. González Pérez, Grupo de Investigación PGIAL (UCA), A. Luna del Barco, J. Luque Vega, M.L. Pérez Cayeiro, L.A. Rodríguez Rodríguez, J.J. Trujillo Reyes, Vigilantes de la Demarcación de Costas Andalucía-Atlántico

Imprime:
Incografic

Depósito legal:
ISBN: 978-84-96776-06-7

Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, la reproducción (electrónica, química, mecánica, óptica, de grabación o de fotocopia), distribución, comunicación pública y transformación de cualquier parte de esta publicación —incluido el diseño de la cubierta— sin la previa autorización escrita de los titulares de la propiedad intelectual y de la Editorial. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y siguientes del Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos (CEDRO) vela por el respeto de los citados derechos.





Los sesenta y cinco municipios costeros de Andalucía, que apenas representan un 10% de su territorio, concentran más del 35% de su población y soportan en la actualidad el 74% del crecimiento demográfico de la Comunidad Autónoma. Este proceso ha venido acompañado de una intensificación de los usos urbanos, de la concentración de núcleos industriales y de la organización de una importante red de infraestructuras que no cesa de crecer. Un dato para la reflexión: las 75 Estaciones Depuradoras de Aguas Residuales de nuestro litoral tratan una carga equivalente a casi 4 millones de habitantes, casi el 42% de la carga equivalente total andaluza.

Frente a ello, nuestras costas también albergan 60 tipos de hábitats incluidos la Directiva europea de Hábitats que dan cobijo al 40% de las especies de flora amenazada de Andalucía. Uno de cada tres kilómetros de nuestro litoral se halla protegido bajo alguna de las figuras existentes en la normativa autonómica, nacional o internacional. Del mismo modo se concentra aquí un valioso patrimonio cultural, terrestre o sumergido, con innegables posibilidades de cara a su valorización y como herramienta educativa de primer orden. Un dato más: sólo en el litoral de Huelva y Cádiz existen 53 yacimientos subacuáticos protegidos y se tiene constancia de más de 1.200 naufragios entre los siglos XVII y XIX.

Pero si la realidad física de nuestras costas es compleja, la administrativa no le va a la zaga. Líneas imaginarias que sólo existen en los mapas separan el territorio gestionado por la Junta de Andalucía o la administración estatal, tanto en tierra firme como en el mar. Un amplio abanico de competencias se reparten entre diversas instituciones que llevan a cabo una gestión sectorial olvidándose, a veces, de que tales divisiones no ayudan precisamente a la solución de los problemas.

Por todo ello, y haciéndose eco de una Recomendación del Parlamento y del Consejo Europeo, el Parlamento de Andalucía emitió en junio de 2005 una Proposición no de Ley por la que instaba al ejecutivo a la adopción de un modelo de gestión integrada para las zonas costeras. Ante la importancia ambiental, económica, social y cultural de nuestras costas, y frente a las amenazas que se ciernen ante ellas (aumento de la población y de las actividades económicas, agotamiento de los recursos, cambio climático...) las instituciones mencionadas han apostado sin lugar a dudas por impulsar un cambio en las organizaciones que gestionan nuestro litoral, por favorecer la implantación de un proceso continuo de administración que venga marcado por la cooperación entre las administraciones, la descentralización, la eficiencia y la participación ciudadana.

Ante el reto de impulsar tales cambios, la Junta de Andalucía, a través de la Consejería de Medio Ambiente, inició ya a finales de 2005 los primeros pasos para la elaboración de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, que hoy, dos años después, ve la luz. Una Estrategia que debe definir una alternativa realista y sostenible al modelo de gestión actual de nuestra costa, con el objetivo general de favorecer el uso racional del territorio, facilitando el desarrollo de las actividades humanas pero bajo las premisas de la fragilidad de las zonas costeras, la protección de sus paisajes y el balance ecológico entre generaciones presentes y futuras.

El proceso de elaboración se inició en 2006 con el encargo al equipo de Planificación y Gestión de Áreas Litorales de la Universidad de Cádiz de un documento de planificación que culminase en la elaboración de unos "Criterios Técnicos de base para la formulación de la Estrategia Andaluza".

Posteriormente, durante 2007 se ha ejecutado un ambicioso programa de difusión y participación de los citados criterios técnicos que ha procurado hacer cómplices de la Estrategia a todas las administraciones vinculadas con la gestión de nuestras costas (tanto de la Junta de Andalucía como de la administración local o estatal) así como a los agentes sociales implicados y a la ciudadanía en general. Con este objetivo se celebraron unas Jornadas técnicas en cada una de las provincias litorales, se editó un texto que resume los criterios técnicos mencionados (Viviendo la Costa), se realizaron entrevistas en profundidad con responsables de las administraciones y de otras entidades de interés, y se está llevando a cabo una exposición itinerante (El Tren de la Costa) con parada en todos los municipios litorales de la Comunidad Autónoma. Toda esta información, con las aportaciones recibidas, ha sido volcada en la red, en las páginas de la Consejería de Medio Ambiente, con el ánimo de dotar de la mayor transparencia la elaboración de uno de los documentos clave para el futuro de nuestro litoral.
Fruto de todo este proceso participativo, el equipo de la Universidad de Cádiz nos presenta ahora esta Propuesta que servirá como base para la próxima aprobación de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras durante la VIII Legislatura autonómica (2008-2012). Estrategia ésta con la que la Junta pretende dar una respuesta corporativa a uno de los mayores retos ambientales, económicos y sociales de nuestros tiempos.

Sin duda queda por delante una ardua tarea. La puesta en marcha de las acciones descritas en la Estrategia constituirán un proceso largo y probablemente complejo, que requerirá del esfuerzo y la cooperación de todos. Pero no hay otro camino. Y nos va mucho en ello.

Fuensanta Coves Botella
Consejera de Medio Ambiente

La Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras

Introducción 8

Capítulo 1. Antecedentes y Primeros Pasos de la Estrategia Andaluza de Gestión de Zonas Costeras 11
1.1. La Gestión Integrada de Zonas Costeras: antecedentes de una disciplina novedosa 13
1.2. Otros aspectos conceptuales y metodológicos de interés para la EA-GIZC 15
1.3. El objeto y el objetivo de la Gestión Integrada de Zonas Costeras 19
1.4. Necesidad, beneficios y urgencia de una Gestión Integrada de Zonas Costeras 21
1.5. La Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras tiene en cuenta los contextos como fuente de inspiración 22
1.5.1. Contexto andaluz 22
1.5.2. Contexto externo 25
1.6. Principios orientadores para una EA-GIZC 35

Capítulo 2. Misión y Valores de la Estrategia Andaluza de Gestión de Zonas Costeras. Algunas Preguntas Clave 39
2.1. ¿Por qué una estrategia de GIZC para Andalucía? 40
2.1.1. Porque hay que hacer frente a problemas ambientales cuyas repercusiones sociales y económicas son de enorme trascendencia 40
2.1.2. Porque las instituciones autonómicas tienen que asumir, a través de una política pública específica, el reto que representa la mejora de la gestión de las zonas costeras y sus recursos 40
2.1.3. Porque hay que pensar en una forma eficaz de alcanzar los objetivos 41
2.2. ¿Para qué una estrategia de GIZC en Andalucía? 42
2.3. ¿Qué tipo de estrategia de GIZC es la apropiada para Andalucía? 42
2.4. ¿Cómo se hace la Estrategia de GIZC en Andalucía? 43

Capítulo 3. Análisis del Litoral de Andalucía 45
3.1. Ámbito geográfico de la GIZC: propuesta para la Estrategia Andaluza 46
3.2. Otras dimensiones de las áreas litorales para su gobernanza 51
3.2.1. Recursos y procesos naturales en el litoral andaluz 51
3.2.2. Con respecto a usos (social) y actividades económicas 60
3.3. "Traducción" transversal de los problemas. La importancia del litoral andaluz 76
3.3.1. Traducción socio-ambiental 76
3.3.2. Traducción socio-económica 84
3.4. Escenarios tendenciales 89
3.5. Objetivos operativos de la EA-GIZC 94

Capítulo 4. El Diagnóstico Estratégico 99
4.1. Construyendo un atlas para la gestión. Perspectiva institucional del litoral de Andalucía 100
4.1.1. Gestión Integrada de Zonas Costeras y políticas públicas de la Junta de Andalucía: mapa político, el primer mapa 102
4.1.2. Normativa para la gestión del litoral y sus recursos: un mapa con las reglas del juego 105
4.1.3. Reparto de responsabilidades en la gestión del litoral de Andalucía: un mapa temático 108
4.1.4. Instituciones andaluzas para la gestión de las zonas costeras: un mapa de puntos de referencias 112
4.1.5. Instrumentos para la gestión del litoral en Andalucía: un mapa de estrategias . . . 115

4.1.6. Aspectos económicos de la gestión de las Zonas Costeras: un mapa de recursos . 124
4.1.7. Formación y capacitación de los administradores: un mapa de geografía muy humana 131
4.1.8. Información pública y conocimiento técnico científico: el mapa de la ilustración . . 137
4.1.9. Educación y concienciación para la sostenibilidad del litoral andaluz: dibujando el mapa del futuro 142
4.1.10. Participación social y cooperación institucional para la gestión del litoral en Andalucía: mapa fuerzas aliadas 149
4.2. Síntesis del Diagnóstico Estratégico: La matriz DAFO para la GIZC en Andalucía 156

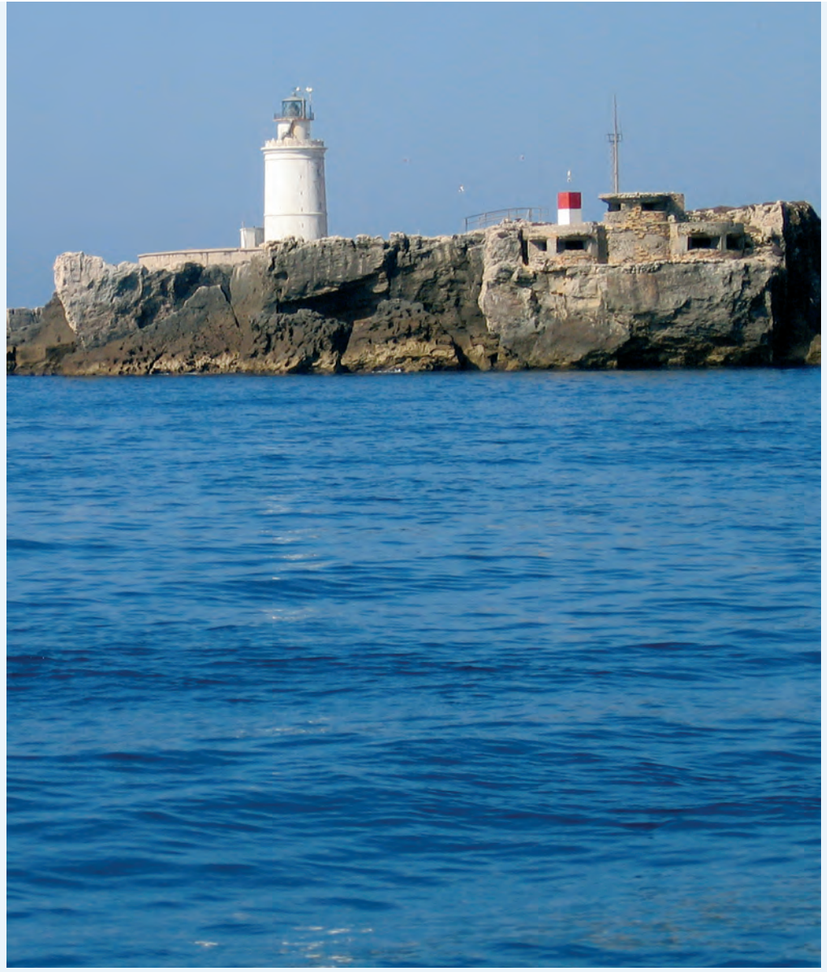
Capítulo 5. Planteamiento y Opciones Estratégicas en la Gestión Integrada de Zonas Costeras de Andalucía 159
5.1. Esfuerzos para la mejora de la gestión del litoral en Andalucía 160
5.2. Retos pendientes para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Andalucía 163
5.3. Planteamiento estratégico: La matriz CAME para la GIZC en Andalucía 168
5.4. Las metas y los objetivos estratégicos para la GIZC en Andalucía. Criterios para el establecimiento de acciones estratégicas 170
5.5. Política e instituciones implicadas. Búsqueda de sinergias y necesidad de liderazgo 172
5.6. Las opciones estratégicas para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Andalucía . . 176

Capítulo 6. El Proceso Participativo en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras 179
6.1. Objetivos y condicionantes del proceso participativo 180
6.2. Esquema metodológico desarrollado 181
6.3. Destinatarios 182
6.4. Materiales utilizados 184
6.5. Las Jornadas Provinciales 186
6.5.1. Organización 186
6.5.2. Procedimiento 187
6.6. Resultados y conclusiones 190
6.6.1. Síntesis de los resultados 190
6.6.2. Conclusiones generales 197

Capítulo 7. Desarrollo de la Estrategia y Plan de Acción. La Gobernanza del Litoral Andaluz 199
7.1. Un instrumento al servicio de una Política Pública y un Programa de Gobierno 200
7.2. Síntesis del proceso estratégico desarrollado 203
7.3. Se proponen las Acciones para el Desarrollo de la Estrategia 208
7.4. Se establecen los criterios de los Programas que configuran el Plan de Acción 209
7.5. Se establece la Visión de la EA-GIZC 212
7.6. Reflexiones finales: implantación y claves del éxito de la EA-GIZC 213

Bibliografía 229

Anexos 235
Anexo I. Notas 236
Anexo II. Acrónimos 242
Anexo III. Para Entendernos: Léxico y Conceptos Utilizados 244
Anexo IV. Beneficios de la EA-GIZC a las Consejerías más Implicadas de la Junta de Andalucía en la Gestión del Litoral 248
Anexo V. Índice de figuras y cuadros 254



Isla de Tarifa
(Cádiz)

Los tres últimos lustros han sido más importantes para las áreas litorales de nuestro planeta de lo que en principio cabe suponer. Es posible que, en términos generales, hayan cambiado poco, o muy poco, los patrones de actuación sobre las mismas. Sin embargo, algo trascendente ha ocurrido que permite albergar cierta esperanza de cambio. Nos referimos al hecho comprobado de que casi todas las instituciones públicas o agencias internacionales (PNUMA, PNUD, UNESCO, FAO, Banco Mundial, OCDE, IUCN, Consejo de Europa, Comisión Europea, etc.) se han enfrentado al paradigma de la relación entre el ser humano, socialmente organizado, y las zonas costeras a través de múltiples proyectos de demostración, investigaciones y estudios. Y eso, no hay duda, tendrá sus efectos positivos.

En tales estudios se analiza la evolución y el comportamiento de ciertos ecosistemas y recursos. Pero el centro de atención ya no radica en ellos mismos. Muy al contrario, lo que absorbe ahora la atención, y poderosamente, es la manera de gestionar dichos ecosistemas y recursos. En resumen: ha cambiado, y mucho, el planteamiento vigente. A la preocupación por cuáles son nuestros bienes costeros y su funcionamiento, le sucede la necesidad de saber cómo administrarlos mejor; especialmente cuando se trata de bienes públicos o de interés general. Y en eso consiste, en esencia, la Gestión Integrada de Zonas Costeras: en un proceso de administración de los recursos marino costeros, donde la conservación mira sin complejos al desarrollo humano.

En dicho contexto la función básica de nuestra estrategia será la de crear el marco institucional adecuado que anime, respalde y oriente cualquier actuación en el ámbito público que afecte al litoral de Andalucía. Para ello, además de definir el modelo de desarrollo deseado y los recursos costeros a proteger, habrá que identificar los principales problemas de gestión pública a abordar. La estrategia es sólo el punto de partida de un proceso de cambio en la forma de planificar y gestionar nuestro litoral, que requiere la implicación de todos los actores, y que, como tal, se supone largo, difícil y complejo. Pero al mismo tiempo tan necesario como urgente.

Por los motivos apuntados, el trabajo hecho en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras (EA GIZC), centra su interés en lo que en el mundo anglosajón se denominan las razones subyacentes. Aquellas causas profundas que explican otras más aparentes (estas últimas suelen ser manifestaciones del verdadero problema). Así, el que hemos dado en llamar, de forma analógica, "Atlas para la GIZC de Andalucía" persigue conocer con cierto detalle la estructura institucional que explica un determinado modelo de gestión.

La decena de "mapas" del citado "Atlas" constituye el verdadero corazón de este proyecto: políticas públicas, normativa, reparto de responsabilidades, instituciones, instrumentos para la gestión, recursos económicos y financieros, formación y capacitación de los administradores, información pública y conocimiento, educación y concienciación para la sostenibilidad, participación social y cooperación institucional. Como se observa, el estudio del litoral y el análisis de sus problemas, aunque no se ha descuidado, tampoco constituye el centro de atención. Sobre estos aspectos se sabe y se conoce lo suficiente; incluso cabe afirmar que existe una considerable bibliografía. Por esta razón hemos sintetizado la que ya existía. El aporte y la novedad, sin embargo, radica en los diez aspectos ("mapas") señalados del sistema institucional de toma de decisiones. Estos son los que deben guiar e inspirar las metas y objetivos de la futura Estrategia Andaluza de GIZC.

No obstante, toda estrategia tiene que ser realista. Debe partir del contexto que le rodea. Por eso se ha analizado antes el contexto andaluz en tres dimensiones de interés: el institucional, el ambiental y socioeconómico. El estudio del contexto exterior se fundamenta en conocer qué se está haciendo en otros lugares del mundo. Sobre esto último cabe resaltar que existe un nutrido grupo de instituciones supranacionales, de países y regiones que en estos momentos están abordando Estrategias de GIZC.

Cuando nuestra Estrategia ha llegado a la etapa clave de formulación hemos tenido la suerte de contar con la ayuda de varios centenares de personas. Estas, movilizadas y organizadas gracias a un proceso participativo que recorrió todas las provincias litorales, facilitaron un auténtico aluvión de ideas, propuestas y sugerencias. A partir de aquí el trabajo consistía en ordenar, articular, matizar o precisar este aporte de tanta trascendencia. De una manera u otra, como se detalla en el proceso participativo, se ha procurado contar con la opinión de representantes, funcionarios y técnicos procedentes de las tres escalas de la Administración Pública. Pero también, por descontado, del sector privado y de Organizaciones No Gubernamentales. Todos juntos hemos sido, de una forma libre y voluntaria, los protagonistas principales.

Por último quisiéramos declarar nuestra legítima aspiración, como andaluces, a que la EA-GIZC sea una pronta realidad y esté presente en la Agenda Política de la Junta de Andalucía durante las próximas legislaturas. De otra manera resulta difícil pensar cómo es posible revertir la situación a la que hemos llegado en nuestras costas. Y no puede olvidarse que en el éxito de cualquier estrategia, dentro del ámbito público de actuación, resultan necesarios: recursos suficientes, liderazgo comprometido, objetivos claros, formulación adecuada, concentración de atención, esfuerzos e iniciativa, pero, sobre todo, voluntad política. Sin este último requisito el grado de incertidumbre, que ya suele ser considerable para cualquier estrategia, aumenta de tal manera que compromete en extremo los resultados esperados.

Como universitarios estamos muy orgullosos de haber puesto nuestro conocimiento y experiencia al servicio de un proyecto que nos ha llegado a comprometer e ilusionar. Especialmente es así porque estamos convencidos que la Universidad andaluza es un actor social vivo y dinámico, al que nada le resulta indiferente. Eso sí, nuestro aporte surge de la reflexión crítica y el libre pensamiento. Precisamente, por haber disfrutado de total libertad a la hora de realizar este trabajo, quisiera agradecer de forma muy sincera la confianza que los responsables institucionales de la Consejería de Medio Ambiente han depositado en nuestro equipo de investigación.

También nuestro reconocimiento a los técnicos de la misma Consejería que siempre nos han ayudado, prestándonos su incondicional apoyo; en la primera etapa con Federico Fernández y Arturo Fernandez-Palacios, y ahora con Felipe Oliveros. Para los componentes del equipo de trabajo que he tenido el orgullo de dirigir solo tengo palabras de admiración. A Juan Calvo en la primera etapa, pero sobre todo a J. Adolfo Chica (UCA) y María Luisa Pérez Cayeiro (EGMASA), gracias por su entrega más absoluta a lo largo de casi dos años.

Y es que hay ciertos proyectos que exigen conocimiento y técnica; pero también hay otros en los que, además, el entusiasmo y la pasión, la poiesis como decían los antiguos griegos, resultan ser componentes fundamentales para una empresa difícil. Estamos seguros que ahora, en la publicación que detalla el proceso estratégico y la Estrategia propiamente dicha, el lector verá reflejada la poiesis de todos aquellos que han participado de forma legítimamente interesada.

Juan M. Barragán Muñoz
Catedrático de la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales, UCA

Capítulo 1. Antecedentes y Primeros Pasos de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras

1.1. La Gestión Integrada de Zonas Costeras: antecedentes de una disciplina novedosa

1.2. Otros aspectos conceptuales y metodológicos de interés para la EA-GIZC

1.3. El objeto y el objetivo de la Gestión Integrada de Zonas Costeras

1.4. Necesidad, beneficios y urgencia de una Gestión Integrada de Zonas Costeras

1.5. La Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras tiene en cuenta los contextos como fuente de inspiración

1.5.1. Contexto andaluz

1.5.2. Contexto externo

1.6. Principios orientadores para una EA-GIZC

Viento de levante sobre la playa de Cortadura, Cádiz

Playa de la Hierbabuena, Barbate (Cádiz)

1.1. La Gestión Integrada de Zonas Costeras: antecedentes de una disciplina novedosa

Cada autor o institución ha ensayado su particular definición de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC). La datación de sus enunciados se concentra, sobre todo, en la última década de la anterior centuria. Ello hace pensar en una disciplina relativamente joven, incluso novedosa; al menos puede afirmarse, sin temor a error, que ha eclosionado a partir de los años noventa.

Cuadro 1.1. Definiciones de GIZC

- Proceso de planificación y coordinación el cual trata con la gestión del desarrollo y los recursos costeros y se centra en la interfase tierra/agua (Clark, 1992).
- Administración del uso de los bienes ambientales costeros, a través de un sistema de planificación y gestión integrada, descentralizada y participativa, de modo que se asegure la calidad de vida, la conservación y recuperación de los recursos naturales y ecosistemas, en consonancia con los intereses de las generaciones presentes y futuras (Carvalho y Rizzo, 1994).
- Proceso adaptado a la gestión de recursos para el desarrollo sostenible en zonas costeras (UNEP, 1995).
- Gestión de conflictos y de sinergias existentes entre las diferentes actividades, de manera que se saque el mejor partido posible de la zona costera en su conjunto, en relación con los objetivos locales, regionales, nacionales e internacionales (OCDE, 1995).
- Es un proceso continuo de administración cuyo objetivo general es poner en práctica el desarrollo sostenible, la conservación de la zona costera al tiempo que se mantiene su biodiversidad (Comisión Europea, 2000).
- Desarrollo sostenible y uso de la zona costera que tiene en cuenta consideraciones de desarrollo social y económico, de protección del paisaje, de la fragilidad de la zona costera y del balance ecológico entre generaciones presentes y futuras (Council of Europe, 2000).

La mayoría de las definiciones de GIZC (Cuadro 1.1) entiende que la práctica de esta disciplina: 1º) es un proceso de administración, 2º) se dirige al desarrollo humano, pero al mismo tiempo, 3º) pretende conservar los recursos naturales y culturales. Tanto en éstas como en otras definiciones (Barragán, 2003), buena parte de los autores asumen, de forma implícita o explícita, que se asiste a un tipo singular de política pública. Incluso el contexto de las lecturas de donde proceden las propias definiciones o reflexiones identifica las zonas costeras como escenarios frecuentados por situaciones de conflicto de interés público.

La GIZC:
1º) Es un proceso de administración.
2º) Se dirige al desarrollo humano.
3º) Pretende conservar los recursos naturales y culturales.

La magnitud de los problemas que se dan en el litoral justifica cualquier intento de intervención más racional en este tipo de ámbitos. Tal afirmación viene avalada por varias razones: la fragilidad y la función de los ecosistemas presentes (ecológica), la importancia derivada de su naturaleza pública (social), su trascendencia como bien escaso y marcadamente polifuncional (económica), etc. Éstas constituyen, a su vez, la plataforma argumental que explica la gran responsabilidad de las administraciones públicas en el espacio litoral (institucional).

La magnitud de los problemas justifica cualquier intento de intervención más racional en este tipo de ámbitos.



"Te equivocaste…"

La aprobación de la normativa estadounidense, "Coastal Zone Management Act" de 1972, supuso un auténtico hito para la gestión de las zonas costeras del mundo. Incluso para la moderna GIZC puede considerarse un antecedente de vital importancia. Muchos gestores la interpretaron como una respuesta específica a problemas de ámbitos geográficos muy singulares. Tampoco caben dudas razonables sobre el hecho de que ha sido en el mundo anglosajón, Estados Unidos, Australia y Reino Unido, principalmente, donde se ha consolidado como disciplina técnico-científica y donde se registran los mayores avances[1] .

Desde los años setenta se han hecho importantes esfuerzos para mejorar la gestión del espacio y los recursos costeros en diferentes países y regiones del mundo, con resultados muy desiguales. Sorensen (1993 y 1997) constata avances institucionales significativos en los años centrales de la década de los noventa: si en 1993 había 57 estados soberanos (o semisoberanos) que desarrollaban alguno de los 140 instrumentos de gestión de zonas costeras, en 1997 son ya 90 países y 180 planes o programas.

No sólo se trata de ordenar el territorio o los recursos naturales. Tampoco consiste en una especial versión de la gestión ambiental, o de la conservación de espacios naturales o del fomento del desarrollo regional. Es, quizás, una mezcla de todo lo anterior junto. En ningún caso se identifica con una sola de las disciplinas en exclusiva.

Y es que el decenio 1991-2000 ha sido de gran trascendencia para la gestión de las zonas costeras. Es preciso recordar, por ejemplo, que la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro, en 1992, hace especial mención sobre el manejo del espacio y los recursos costeros. En efecto, el Capítulo 17 plantea la necesidad urgente de buscar un modelo de desarrollo más sostenible en ámbitos geográficos de tanta presión humana.

Los efectos de la Cumbre de la Tierra en la gestión de las zonas costeras se han dejado notar, con posterioridad, en bastantes iniciativas internacionales. Una de las primeras fue la Conferencia Mundial sobre Zonas Costeras de Noordwijk (Holanda) en 1993, donde se reunieron representantes gubernamentales y no gubernamentales de aproximadamente 100 países. Entre esta mencionada y la que actualmente se debate (Borrador de Protocolo sobre GIZC) dentro del Programa Ambiental de Naciones Unidas para el Plan de Acción del Mediterráneo (2006), hay un gran esfuerzo institucional que no siempre ha sido reconocido por los resultados obtenidos.

Pero ¿cuál es el enfoque desde el que debe abordarse la gestión integrada de nuestro objeto de estudio? La respuesta a dicha pregunta es la clave para entender el alcance de las páginas que se desarrollan a continuación. Y es que no sólo se trata de ordenar el territorio o los recursos naturales. Tampoco consiste en una especial versión de la gestión ambiental, o de la conservación de espacios naturales o del fomento del desarrollo regional. Es, quizás, una mezcla de todo lo anterior junto. Sorensen, McCreary y Brandani (1992), por ejemplo, citan en un texto ya clásico varias estrategias de gestión, entre ellas las mencionadas de usos del suelo, medio ambiente y desarrollo económico. En ningún caso se identifica con una sola de las disciplinas en exclusiva.

El cuerpo formal de la GIZC, evolución histórica, objetivos, principios, método, características, etc. ha sido objeto de estudio de diferentes técnicos e investigadores (Clark, 1997; Vallega, 1999, etc.). También destacan en este sentido algunas instituciones públicas internacionales (Cuadro 1.2). Los documentos editados a lo largo de los últimos años por el sistema de Naciones Unidas, OCDE, Consejo de Europa, Unión Europea, etc. han contribuido, sin duda, a definir mejor una disciplina. Ello ha sido posible gracias a que han aportado experiencias reales que permitieron obtener conclusiones generales.

Pero lo que mejor puede caracterizar la GIZC, a nuestro juicio, son aquellos atributos que responden a su epíteto de integrada. En este sentido se mencionan las siguientes dimensiones del litoral que deberían considerarse: diferentes ámbitos geográficos (terrestre, intermareal y marino), sectores productivos, Administraciones Públicas, agentes sociales, ciencias y disciplinas científicas, unidades políticas y territoriales, generaciones actuales y futuras. En efecto, por integrado se entiende una amplia perspectiva del objeto de estudio, sin que esté ausente ninguna de sus partes, y todas se tienen en cuenta a la hora de tomar decisiones o actuar.

Cuadro 1.2. Documentos técnicos realizados o auspiciados por instituciones internacionales sobre GIZC

Título documento	Organismo y autor	Fecha
Capítulo 17 Agenda 21: Protección de los océanos y de los mares...	Conferencia NNUU Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD, 1993)	1992
Integrated Coastal Zone Management	FAO (Clark, 1992)	1992
Gestión zonas costeras. Políticas integradas	OCDE (1995)	1992
Guidelines and principles for coastal area development	IUCN (Pernetta y Elder, 1993)	1993
Coasts. Environment and Development	UNESCO	1993
The Noordwijk Guidelines for ICZM	The World Bank	1993
Preparing to meet the coastal challenges of 21st century. Conference Statement	World Coast Conference 93	1993
Preparing to meet the coastal challenges of the 21st century. Conference Report	Intergovermmental Panel on Climate Change (IPCC)	1994
Guidelines for Integrated Management of Coastal and Marine Areas	UNEP (1995)	1995
Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries	FAO (Scialabba *et al.*, 1998)	1998
Lessons from the European Commission's Demonstration Programme on Integrated Coastal Zone Management	European Commission (1999)	1999
Model Law on Sustainable Management of Coastal Zone	Council of Europe (2000a)	2000
European Code Conduct for Coastal Zones	Council of Europe (2000b)	2000
Proyecto de Protocolo relativo a la GIZC del Mediterráneo (Plan de Acción del Mediterráneo)	PNUMA	2008

1.2. Otros aspectos conceptuales y metodológicos de interés para la EA-GIZC

Sobre la concepción estratégica de la presente EA-GIZC procede señalar algunas ideas:

- Estrategia no es sinónimo de eficacia operativa.
- Por lo anterior, hay que diferenciar entre la elaboración de la estrategia y su implantación. Mientras lo primero se asocia más a la planificación, lo segundo hace lo propio en el campo ejecutivo.
- La investigación realizada sobre estrategias en el mundo empresarial (Martínez y Milla, 2005) advierte que menos de un 10% de las formuladas correctamente se aplican con éxito. Ello es sugerente sobre dónde se encuentran los principales escollos de este tipo de instrumentos[2].
- El éxito o fracaso de las estrategias suele estar ligado fuertemente a la capacidad de los responsables institucionales.
- A menudo encontramos la siguiente paradoja en el ámbito público de gestión: los que tienen capacidad para decidir no suelen tener tiempo suficiente de pensar, y los que disponen de este tiempo para pensar no poseen capacidad ejecutiva.
- Conviene establecer grandes líneas de dirección estratégica antes que caer en un excesivo detalle.

• La eficacia de cualquier estrategia se basa, según Mintzberg, Brian y Sumantra (2002) en: a) definir unos objetivos claros y precisos, b) conservar la iniciativa, c) concentrar la atención y el esfuerzo, d) flexibilidad, e) contar con un liderazgo bien coordinado y muy comprometido, f) disponer de recursos suficientes.
• Otros criterios para el éxito pueden ser los siguientes: a) las estrategias deben estar orientadas a la acción y, en general, al largo plazo, b) debe ser comunicada y comprendida por la institución en todos los niveles, c) tiene que existir vínculo directo entre objetivos estratégicos y operativos de los distintos servicios y departamentos, d) es necesario hacer un seguimiento sistemático a los objetivos.

Por otra parte, en páginas sucesivas se admite la necesidad de utilizar un método de trabajo específico para la EA-GIZC. El modelo metodológico se configura después de reconocer la utilidad de un planteamiento estratégico para este ámbito de actuación; aceptando, además, que estamos ante un tipo singular de política pública.

Figura 1.1. Esquema metodológico y conceptual para la EA-GIZC



También hay que recordar, con cierto énfasis, que la formulación de la EA-GIZC se caracteriza por un enfoque corporativo, cooperativo y participativo. Lo primero significa llevar a cabo un importante trabajo dentro de las propias instituciones públicas; recabando la colaboración de los representantes políticos y funcionarios, durante la elaboración de la estrategia, pero también solicitando apoyo para su implantación[3].

El enfoque cooperativo, implica que la viabilidad institucional debe sobrevenir a partir de una filosofía de franca cooperación entre las diferentes unidades organizativas de la Junta de Andalucía. Por último, el imprescindible soporte social tiene que conseguirse a través de la implicación en un proceso participativo de los principales agentes institucionales y sociales[4].

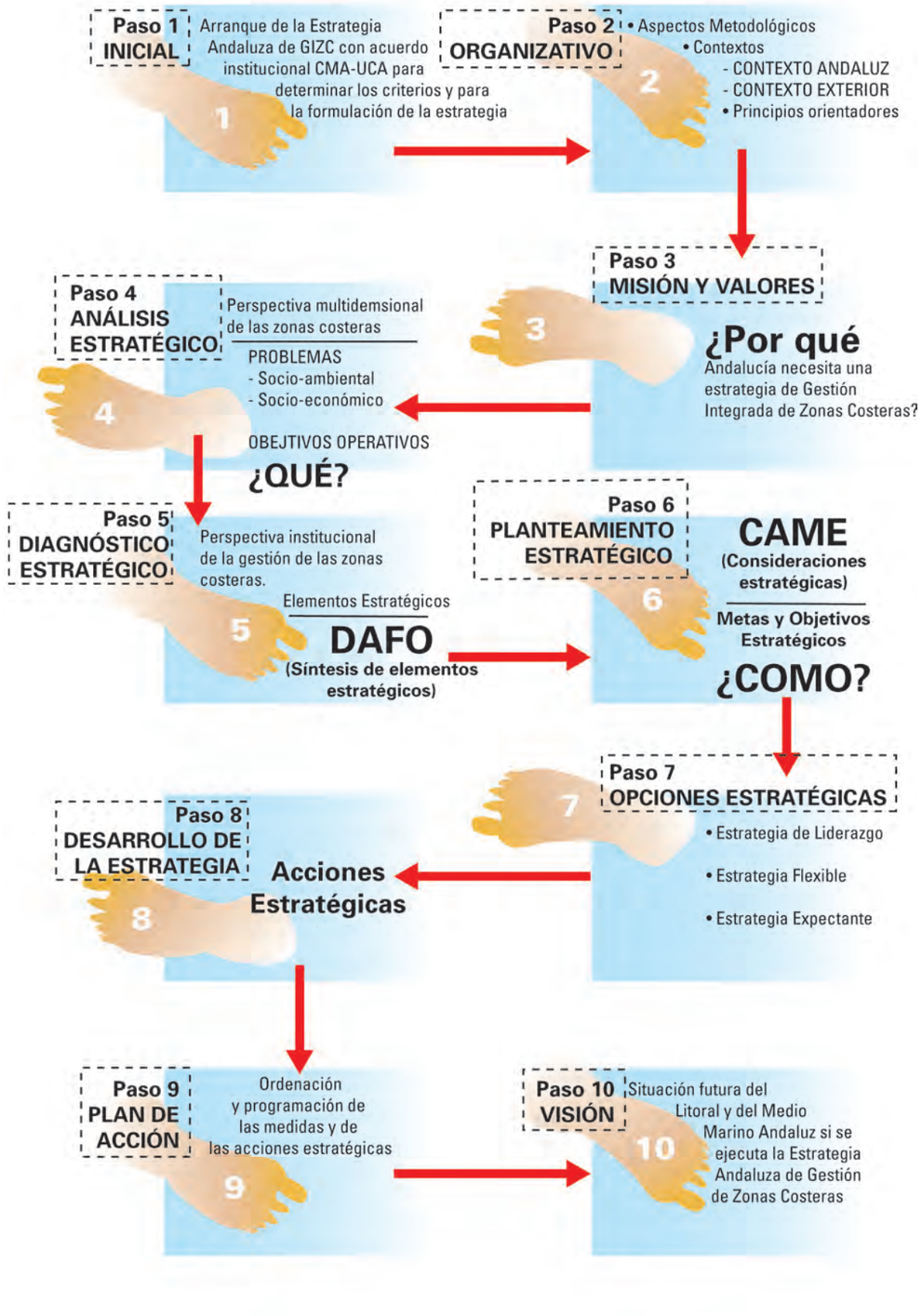
La EA-GIZC debe ser, ante todo, un ejercicio de reflexión colectiva liderado por nuestras instituciones públicas andaluzas.

Pero la EA-GIZC debe ser, ante todo, un ejercicio de reflexión colectiva liderado por nuestras instituciones públicas andaluzas. Para ello resulta necesario disponer de la información adecuada, pero también hay que aceptar una filosofía atribuible a la propia estrategia. En consecuencia, conceptos, valores y método son indisociables si se pretende llevar a cabo un trabajo intelectualmente coherente.



La EA-GIZC debe ser un ejercicio de reflexión colectiva

Figura 1.2. Metodología seguida en la formulación de la EA-GIZC



1.3. El objeto y el objetivo de la Gestión Integrada de Zonas Costeras

Del apartado anterior se desprende una evidente dificultad para administrar de forma más racional el espacio y los recursos litorales desde el ámbito público de actuación. Estas dificultades están directamente relacionadas con su singularidad y trascendencia. Las razones que avalan tales atributos provienen de tres puntos de vista muy diferentes:

• **Desde el punto de vista físico y natural**, es un área extremadamente original porque a) alberga medios de distinta naturaleza interdependientes e interactivos (litosfera, atmósfera e hidrosfera salada y continental); b) registra un dinamismo inusual y un funcionamiento complejo (interacciones y cambios biológicos, geomorfológicos y químicos en períodos extremadamente breves de tiempo); c) contiene ecosistemas con las mayores tasas de productividad y diversidad biológica (marismas); d) son muy frágiles y vulnerables, con algunas cadenas tróficas bastante simples (no suelen sobrepasar los cinco eslabones en el medio marino); e) son básicas como zona de cría de ciertas especies de valor ecológico y comercial (hábitats críticos como las praderas de fanerógamas); f) existen unidades ambientales que cumplen funciones de filtro natural respecto a los vertidos, o de barrera defensiva respecto a amenazas naturales (tormentas, inundaciones, "tsunamis", erosión...); g) el carácter dinámico de las aguas marinas (corrientes, olas, vientos) y la enorme movilidad de la mayor parte de los recursos vivos asociados (aves, peces y mamíferos marinos migratorios), hacen del litoral un ámbito realmente singular en la planificación y gestión.



Desembocadura del Río de las Aguas, Mojacar (Almería)

• **Desde el punto de vista económico y social,** es un espacio tan escaso como deseado. Ello implica, por un lado, complejidad y, por otro, procesos de revaloración constantes, incluso especulativos. Pocos ámbitos geográficos y recursos registran intensidades de uso tan elevadas y diversas, con una tendencia marcadamente creciente. Varias razones justifican tal fenómeno: importantes recursos naturales y fuente de alimentos, clima benigno debido a menores amplitudes térmicas, fertilidad en los suelos, llanuras cuaternarias que hacen posible los aprovechamientos agrícolas, paisajes con un gran atractivo, "litoralización" de nuestra sociedad (que llega a revalorizar la propiedad inmobiliaria a veces muy por encima de otros valores de inversión), localización de las grandes plataformas intermodales de transporte, etc. Pero además de un punto de vista productivo las zonas costeras cumplen funciones sociales de enorme trascendencia ligadas a una determinada calidad de vida: como áreas de recreo, de belleza estética (pintura, fotografía), como lugar para la calma espiritual y psicológica, etc. Todo lo anterior explica que se trate de ámbitos muy conflictivos y problemáticos desde una perspectiva socioambiental.



El litoral, un lugar de ocio, recreo y contemplación

• **Desde el punto de vista jurídico y administrativo**, es preciso destacar una serie de aspectos, en algunos casos absolutamente singulares: a) La naturaleza pública de la mayor parte de las áreas marítimo-terrestres y marinas; b) El carácter público de los recursos vivos (peces, crustáceos, aves...) y no vivos (arena, petróleo, gas, aguas marinas...) de las mismas; c) La inusual convergencia de administraciones en la gestión de los intereses y asuntos públicos, tanto en lo referido a las escalas territoriales como a los sectores de administración; d) El elevado número de intereses privados diferentes, que no siempre pueden convivir de forma armónica, e) La diversidad de los mecanismos e instrumentos de gestión establecidos; f) La dificultad para encontrar fórmulas que hayan tenido éxito en su administración y, sobre todo, g) la necesidad de encontrar modelos de gestión que respondan a las características físicas y naturales del litoral, permitiendo la integración de las áreas marinas y terrestres.



Hito de deslinde del DPMT

La relación de los tres puntos de vista expuestos resulta evidente. Incluso su carácter interactivo. Dicha relación se esquematiza de la siguiente manera: los recursos naturales constituyen la base del sistema productivo, mientras que el aparato jurídico y administrativo establece las relaciones entre aquellos y éste. La realidad cotidiana nos demuestra que, en numerosas ocasiones, los usos y actividades económicas presentan problemas tanto de implantación como de desarrollo. Tales

problemas se manifiestan en forma de conflicto entre usuarios de diferentes usos y actividades o entre usuarios y recursos. En apartados sucesivos se señalarán los principales problemas que amenazan a las zonas costeras de Andalucía.

Es probable que uno de los objetivos más elementales de la GIZC consista en resolver aquellos problemas que amenacen la integridad y permanencia de los recursos al tiempo que se favorece el desarrollo social y económico. En principio, no deben confundirse los problemas que afectan al litoral con los problemas específicos de su gestión y administración, aunque de nuevo resulte más que evidente su interrelación. Incluso cabe afirmar que las razones subyacentes de muchos problemas y conflictos hunden sus raíces en una deficiente gestión.

Uno de los objetivos más elementales de la GIZC consiste en resolver aquellos problemas que amenacen la integridad y permanencia de los recursos al tiempo que se favorece el desarrollo social y económico. Las razones subyacentes de muchos problemas y conflictos hunden sus raíces en una deficiente gestión.

Y es que lo descrito en este epígrafe constituye el objeto de la gestión, no la gestión en sí misma. Es decir, el litoral con sus tres subsistemas, y con un amplio abanico de disfunciones o problemas, ofrece un determinado objeto de análisis. Pero es su resolución o su mejor administración el verdadero objetivo de la GIZC. En este sentido conviene resaltar la diferencia entre objeto (litoral) y objetivo (gestión). Lo anterior no es obstáculo para reconocer que el adecuado conocimiento del objeto, en todas sus dimensiones, resulta imprescindible para alcanzar el objetivo (aunque no lo garantiza).

En cualquier caso conviene evitar este tipo de confusión desde el principio: no es lo mismo tratar sobre el litoral que de su gestión, aunque ambos conceptos estén íntimamente relacionados y sean interdependientes. Esta aclaración es procedente debido a que, en ocasiones, se observará que el ritmo temporal con el que se desenvuelve el conocimiento técnico científico, no siempre coincide con el del propio proceso administrativo; especialmente cuando existen protocolos y procedimientos cronológicamente reglados.

No es lo mismo tratar sobre el litoral que de su gestión, aunque ambos conceptos estén íntimamente relacionados y sean interdependientes.

1.4. Necesidad, beneficios y urgencia de una Gestión Integrada de Zonas Costeras

El hecho de que la mayoría de los espacios litorales o recursos asociados del mundo desciendan, estén cada vez más degradados o desaparezcan, permite hablar de crisis global. Da casi igual que se trate de unidades ambientales o morfológicas (estuarios), de ecosistemas (marismas), de recursos (pesca), o de atributos (biodiversidad). Los datos aportados en los últimos años por el GEO 3 (Global Environmental Outlook) parecen indicar esa tendencia de una forma evidente. Andalucía no escapa a esa tendencia global provocada por un determinado modelo de desarrollo.

También conviene recordar algunas de las razones frecuentemente aducidas



Salina en Sanlucar de Barrameda (Cádiz)

(Clark, 1996) para justificar una mejor gestión del espacio y los recursos litorales dentro del espectro del ámbito público de actuación. Dichas razones se derivan, en gran medida, de los atributos que sirven para definir al litoral.

En primer lugar, se aduce su necesidad debido: al elevado número de personas asentadas en las zonas costeras, a la constatación de importantes recursos naturales y culturales imprescindibles para el desarrollo, y a la incompatibilidad que se manifiesta entre algunas de las actividades humanas que aquí se localizan. Por último, resulta necesaria una mejor gestión del espacio y los recursos por la especial dificultad que ofrecen las áreas litorales para la implantación de un modelo de desarrollo más sostenible (Comisión Europea, 1999).

Entre los beneficios que conlleva cabe enumerar los siguientes: facilita una

mayor sostenibilidad del desarrollo basado en la utilización de los recursos, contribuye a conservar hábitats y especies, mejora el control de actividades que causan polución o erosión, ayuda a la rehabilitación de los recursos degradados, aporta mecanismos y herramientas para una distribución más equitativa de los beneficios derivados de la explotación de los recursos, disminuye los costos ambientales de los proyectos de desarrollo, minimiza los daños en el medio y los recursos marinos, evita pérdidas innecesarias a los usuarios de esos mismos recursos, permite hacer un uso más eficiente de los equipamientos e infraestructuras.

Además de ser necesario por los beneficios que reporta, la gestión integrada es urgente en las áreas litorales debido a que: el deterioro del espacio y los recursos alcanza en la actualidad niveles extremadamente elevados; dicho deterioro se hace cada vez más irreversible y ocurre en un plazo menor de tiempo; se hace mucho más costoso, en tiempo y dinero, recuperar ciertos recursos que conservarlos (praderas de fanerógamas, por ejemplo). Además, es preciso tener en cuenta que los programas de gestión integrada no empiezan a dar beneficios generales y visibles hasta pasados unos años, a partir de su implantación (se mueven en el medio y largo plazo).



Urgencia de la Gestión Integrada de Zonas Costeras

1.5. La Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras tiene en cuenta los contextos como fuente de inspiración

1.5.1. Contexto andaluz

1.5.1.1. Contexto institucional: legitimidad, responsabilidad y nueva política pública

La Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta importantes competencias estatutarias relacionadas con las Zonas Costeras. Lo anterior se desarrolla en el seno de un Estado descentralizado que ha transferido, a través de la Constitución, una serie de atribuciones de gran interés para la GIZC. Ello explica que comparta con la Administración General del Estado (AGE) y la Local el conjunto de responsabilidades públicas en este ámbito de referencia.

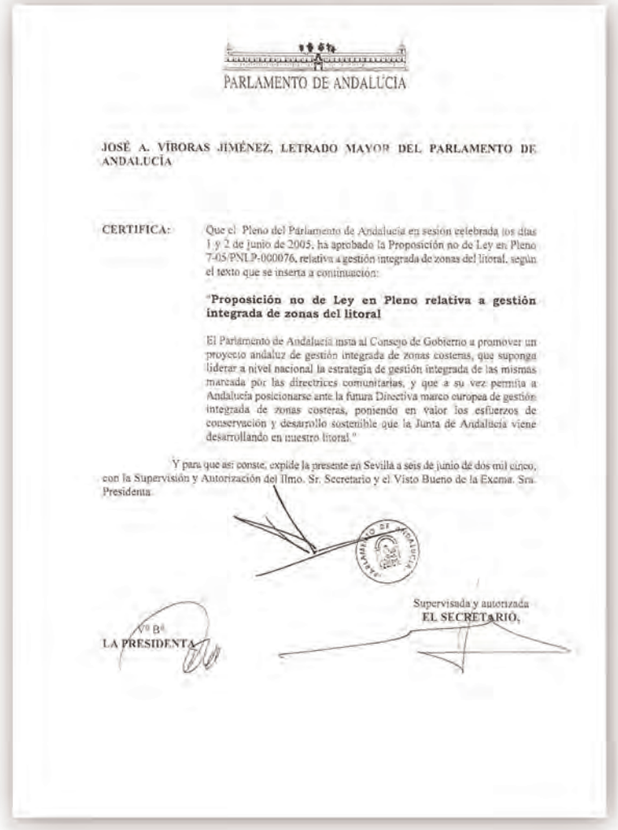
El Pleno del Parlamento de Andalucía, en los primeros días de junio de 2005, a través de una Proposición no de Ley, insta al Consejo de Gobierno a promover un proyecto andaluz relativo a la gestión integrada de zonas costeras.

Aunque serán enumeradas con detalle en páginas sucesivas conviene mencionar algunas responsabilidades de cierta trascendencia: urbanismo, ordenación del territorio, ordenación del litoral (la gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del DPMT; Zona de Servidumbre de Protección del DPMT), pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca con artes menores, el buceo profesional, puertos pesqueros y deportivos, marismas, lagunas y ecosistemas acuáticos, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos, patrimonio histórico, etc. En consecuencia, la Junta de Andalucía puede responder, con toda legitimidad, a dichas funciones a través de una estrategia específica de GIZC.

Por otra parte, el Pleno del Parlamento de Andalucía, en los primeros días de junio de 2005, a través de una Proposición no de Ley, insta al Consejo de Gobierno a promover un proyecto andaluz relativo a la gestión integrada de Zonas Costeras. Aunque se reseñará en capítulos sucesivos, el texto parlamentario menciona, de forma expresa, la voluntad de liderar en el Estado español un proceso de éstas características, pero también de tener en cuenta las directrices comunitarias. La intención es que Andalucía se posicione ante la futura Directiva marco europea de GIZC, poniendo en valor todos los esfuerzos de conservación y desarrollo sostenible que la Junta de Andalucía viene desarrollando en nuestro litoral.

A la instancia parlamentaria aprobada, el Gobierno de Andalucía responde iniciando un proceso que comienza con la elaboración de una estrategia propia para la GIZC. Esta debe formar parte de una nueva política pública; orientada de forma específica a resolver los problemas de las Zonas Costeras al tiempo que aprovecha las oportunidades que se vislumbran. Ello hace pensar que algunas Consejerías pudieran estar especialmente interesadas en la EA-GIZC: de Medio Ambiente, de Obras Públicas y Transportes, de Agricultura y Pesca, de Turismo, Comercio y Deporte, de Cultura, de Innovación, Ciencia y Empresa, de Gobernación, etc.

A la instancia parlamentaria aprobada, el Gobierno de Andalucía responde iniciando un proceso que comienza con la elaboración de una estrategia propia para la GIZC. Ésta debe formar parte de una nueva política pública



PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

JOSÉ A. VÍBORAS JIMÉNEZ, LETRADO MAYOR DEL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA

CERTIFICA: Que el Pleno del Parlamento de Andalucía en sesión celebrada los días 1 y 2 de junio de 2005, ha aprobado la Proposición no de Ley en Pleno 7-05/PNLP-000076, relativa a gestión integrada de zonas del litoral, según el texto que se inserta a continuación:

"Proposición no de Ley en Pleno relativa a gestión integrada de zonas del litoral

El Parlamento de Andalucía insta al Consejo de Gobierno a promover un proyecto andaluz de gestión integrada de zonas costeras, que suponga liderar a nivel nacional la estrategia de gestión integrada de las mismas marcada por las directrices comunitarias, y que a su vez permita a Andalucía posicionarse ante la futura Directiva marco europea de gestión integrada de zonas costeras, poniendo en valor los esfuerzos de conservación y desarrollo sostenible que la Junta de Andalucía viene desarrollando en nuestro litoral."

Y para que así conste, expido la presente en Sevilla a seis de junio de dos mil cinco, con la Supervisión y Autorización del Ilmo. Sr. Secretario y el Visto Bueno de la Excma. Sra. Presidenta.

Supervisada y autorizada
EL SECRETARIO,

Vº Bº
LA PRESIDENTA

Proposición No de Ley del Parlamento Andaluz

1.5.1.2. Contexto ambiental: apunte histórico.

A lo largo del período autonómico, una corta etapa histórica que comprende los últimos veinticinco años, la acción de gobierno de la Junta de Andalucía se ha enfrentado a varios y trascendentales retos desde el punto de vista ambiental. El primero de ellos era de carácter formal, aunque no menos importante, y hacía referencia a la ingente tarea de estructurar un sistema de gestión para los asuntos ambientales; todo ello dentro de una nueva escala territorial de administración.

El contenido de dicha acción de gobierno estuvo protagonizado por varios temas que dieron sentido a los esfuerzos realizados. Así cabe destacar la creación de un sistema de espacios naturales protegidos, la gestión de los recursos forestales (en los que se incluye la lucha contra los incendios) y, más recientemente, la de los recursos hídricos.

En resumen, tres temas clave absorben buena parte del trabajo de nuestras instituciones ambientales. Cada uno de ellos ha ido apareciendo dentro de un contexto histórico determinado; pero en común tienen, además de su trascendencia ambiental, el hecho de que entran en crisis o existe alguna amenaza cierta para su conservación o adecuada gestión. Así cabe pensar sobre la pérdida progresiva de naturalidad de nuestro territorio ante el proceso urbanizador, o sobre los incendios forestales o sobre nuestro déficit estructural de agua. Podría afirmarse que el retraso histórico en materia ambiental, con el que se inicia el período autonómico, realimenta al tradicional modelo reactivo de planificación y gestión.

Tres temas clave absorben buena parte del trabajo de nuestras instituciones ambientales. (ENP's, incendios forestales y recursos hídricos). En común tienen, además de su trascendencia ambiental, el hecho de que entran en crisis o existe alguna amenaza cierta para su conservación o adecuada gestión.

El proceso antes descrito para otros recursos es el mismo que parece dibujarse ahora para el litoral andaluz. A las voces que alarman sobre la crisis del litoral no les

falta razón. El deterioro empieza a ser evidente y a poder observarse, con relativa facilidad, en todas las provincias litorales de Andalucía. Nuestra conclusión al respecto es bien sencilla: en términos históricos, al litoral le corresponde mucha más atención por parte de las instituciones públicas, pero también reclama mayor concienciación por parte de los ciudadanos. Esta afirmación última es tan cierta como la imprescindible colaboración ciudadana en la conservación de nuestros bosques y en la utilización de nuestra agua.

A las voces que alarman sobre la crisis del litoral no les falta razón. El deterioro empieza a ser evidente y a poder observarse, con relativa facilidad, en todas las provincias litorales de Andalucía.

1.5.1.3. Contexto social y económico que no justifica cualquier opción de desarrollo

Resulta imprescindible aproximarse al contexto social y económico antes de esbozar el contenido de la estrategia. Una información elemental al respecto facilita algunas coordenadas que contribuyen a mejorar cualquier esquema de trabajo. En este sentido destacan varios hechos que no por simples son de menor trascendencia:

• Buena parte de la población andaluza, como veremos con detalle en páginas sucesivas, reside en municipios litorales. En consecuencia, las características físicas de estas áreas, que se corresponden con el propio hábitat humano, interesan en extremo a la hora de analizar nuestra calidad de vida.

• El litoral también se identifica con áreas muy demandadas por los andaluces en relación a su propio descanso vacacional. De nuevo el concepto de calidad de vida aparece íntimamente vinculado a las Zonas Costeras.

• El turismo tiene un gran significado dentro del sistema productivo andaluz y, por tanto, buena parte de la población activa depende de ese conjunto de actividades económicas. Cuando se conoce, por un lado, que los destinos turísticos costeros concentran más de las tres cuartas partes de la demanda y que, por otro, dicha demanda es cada vez más exigente en cuanto a la calidad ambiental de la oferta, entonces se tiene mayor conciencia de la trascendencia productiva de las Zonas Costeras y la importancia de su conservación.

• Si a lo anterior se añade que algunos sectores de nuestra economía más competitiva (agricultura intensiva), estratégica (industria petroquímica), o emergente (energías renovables, acuicultura), se concentran en el litoral caben pocas dudas respecto a la necesidad de ordenar este espacio, así como proteger y conservar sus recursos naturales y culturales.



Playa de la Herradura, Almuñecar (Granada)

• Por último, es preciso recodar que nuestra sociedad ha adquirido un nivel de renta de 13.709 [5] que, a pesar de ser inferior a la media comunitaria (75%), ya no justifica cualquier opción de desarrollo.

1.5.2. Contexto externo

1.5.2.1. La GIZC en la agenda institucional europea

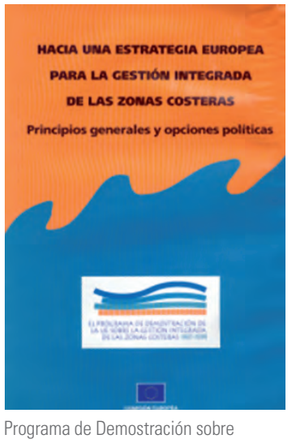
Una vez analizado el contexto andaluz conviene conocer el exterior a nuestra Comunidad Autónoma. Merece la pena empezar por los antecedentes europeos al respecto. Tres décadas[6] separan la Resolución (73) 29 sobre la Protección de Zonas Costeras del Consejo de Europa, de la Recomendación del Parlamento Europeo sobre aplicación de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras (2002). Durante ese tiempo las instituciones europeas han mostrado cierta preocupación, y su respuesta ha sido el desarrollo de algunas interesantes iniciativas[7].

A modo de resumen se ofrece un balance general de los antecedentes mencionados para el período señalado:

• Se consolida en Europa una nueva disciplina técnico científica (GIZC) como solución a problemas localizados en un ámbito geográfico muy específico. A pesar de ello no se ha definido un modelo supranacional europeo de GIZC.
• Los diferentes documentos repiten, una y otra vez, el mismo diagnóstico sobre el espacio litoral y sus recursos. También reiteran la necesidad de responder de forma decidida con una estrategia europea.
• Aparte de insistir sobre el mismo mensaje no se observa un avance real. En consecuencia, el fracaso de las políticas públicas europeas para la implantación de un modelo más integrado de gestión costera resulta manifiesto. A nuestro juicio lo conseguido es muy poco; los resultados son bastante pobres si se comparan con el ritmo de destrucción y degradación a que es sometido el litoral y sus recursos[8]
•La gestión ha sustituido a la planificación como núcleo central del problema para el avance de un desarrollo más sostenible en las Zonas Costeras.

La última iniciativa importante sobre Zonas Costeras se aborda en 1996, cuando la Comisión Europea inicia su Programa de Demostración sobre la Gestión Integrada de Zonas Costeras (1996-1999). En dicho Programa, seis temas transversales (participación, información, legislación, tecnología, cooperación, política de la UE), son analizados en 35 casos de demostración (seleccionados entre proyectos LIFE y TERRA fundamentalmente). Los resultados son analizados por los técnicos de la Comisión y debatidos con los responsables de los proyectos de demostración, así como con los euroexpertos temáticos.

La última iniciativa importante sobre Zonas Costeras se aborda en 1996, cuando la Comisión Europea inicia su Programa de Demostración sobre la Gestión Integrada de Zonas Costeras (1996-1999).



Programa de Demostración sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras

Podrían comentarse algunos resultados concretos de esta última iniciativa como publicaciones (Comisión Europea, 1999 y 1999 a) o Documentos oficiales (COM-2000-547 en el que la Comisión le comunica al Consejo y al Parlamento europeos los resultados; Dictamen del Comité de las Regiones publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas -DOCE- el 18 de mayo de 2001, etc.). Dicho material es de sumo interés técnico pero, desde el punto de vista operativo, es preciso resaltar, por su trascendencia para Andalucía, la Recomenda-ción del Parlamento Europeo y del Consejo (30-5-2002) sobre aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa (2002/413/CE, publicado en el DOCE 6-6-2002)[9] .

Es preciso resaltar, por su trascendencia para Andalucía, la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo (30-5-2002) sobre aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa.

Según los capítulos III y IV del citado texto las tareas de los Estados miembros, en cooperación con las autoridades regionales y organizaciones interregionales, si procede, consistirían en:

• Realización de un inventario global para determinar los principales agentes, las normas y las instituciones que influyen en la gestión de sus zonas costeras.
• Desarrollar una estrategia nacional o, en su caso, varias estrategias nacionles, para aplicar los principios de la gestión integrada de zonas costeras.

Los Estados miembros informarán a la Comisión de la experiencia en la aplicación de la presente Recomendación 45 meses después de su adopción. La Comisión por su parte debe revisar la presente Recomendación en el plazo de 55 meses a partir de su adopción, y presentar al Parlamento Europeo y al Consejo un informe de evaluación. Todavía no se han hecho públicos los resultados pero, según el último informe de la Agencia Ambiental Europea[10] , al menos 16 países de la Unión han desarrollado alguna iniciativa concreta como respuesta.

Los avances derivados de la más reciente iniciativa europea constituyen un valioso aporte que debe inspirar a la EA-GIZC desde dos puntos de vista:

• El del procedimiento, porque puede sugerir formas de integración en Europa para Andalucía.
• El del aprendizaje colectivo, porque aprovecha la experiencia de otras regi nes en forma de lecciones que pueden ser asimiladas (que no reproducidas).

1.5.2.2 Experiencia internacional y propia sobre estrategias para la GIZC

La intención de este epígrafe es tener referencias concretas acerca de los instrumentos de naturaleza estratégica. Una aproximación enriquecedora puede ser aquella que tenga en cuenta las estrategias específicas de GIZC, que en este momento se están abordando o están vigentes en el mundo. También facilitan la inspiración necesaria para nuestro esquema de la EA-GIZC.

En el cuadro 1.4 se encuentra la relación de los casos elegidos, 20 en total si se cuenta la reciente Estrategia Europea para el Medio Ambiente Marino. Los criterios utilizados para su selección han sido cuatro:



Carreras de caballos en la playa de Sanlúcar de Barrameda (Cádiz)

• que fueran estrictamente de GIZC (salvo el caso antes mencionado),
• que abarcaran una escala internacional, nacional o subnacional en su ámbito territorial de aplicación,
• que fueran de reciente elaboración y
• que su contenido tuviera cierta consistencia (se encontraron documentos estratégicos de dudosa factura en cuanto a su realización y por esa razón fueron descartados).

Con posterioridad se procedió a agrupar según ámbitos culturales o áreas geográficas de procedencia. Para nosotros cobran especial valor aquellas estrategias que pertenecen a situaciones políticas y administrativas similares a la de nuestra Comunidad Autónoma (regional-subestatal o Estatal en los casos federales). De la atenta lectura de los textos referidos cabe algún comentario:

• Existen numerosas iniciativas que, de forma específica, abordan estrategias para la gestión integrada de Zonas Costeras. La mayor parte data de fechas relativamente recientes; desde finales de los años noventa hasta 2006. No cabe duda la influencia que ejerció en este sentido el Capítulo 17 de la Agenda 21 (CNUMAD, 1992).

• Con una sola excepción, el organismo promotor o la institución responsable de la elaboración de la estrategia ha sido, asociado o en exclusiva, el responsable de los asuntos de medio ambiente.

Cuadro 1.3. Estrategias de GIZC

Contextos	Estrategias o instrumentos estratégicos de GIZC
Internacional y europeo	Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Desarrollo (1992), Banco Interamericano de Desarrollo (1998), Unión Europea (2000 y 2005)
Anglosajón	Escocia (2004), Inglaterra y Gales (2005), Estado de Queensland (1991), Estado de Victoria (2002), Región de Sydney (1998), Belice (2001), USA (2004)
América Latina	México (2000), Cuba (2001), Brasil (1998), Colombia (2001)
Ibérico	Cataluña (2004), Valencia (2002), España (2006), Portugal (2006), Principado de Asturias (2007)

• Aunque se han elaborado estrategias en casi todas las escalas territoriales, el mundo anglosajón destaca tanto por su número como por haber utilizado el ámbito subnacional o estatal (para el caso de las unidades políticas federales). Los diferentes estados australianos gozan de una larga tradición en la confección de este tipo de herramientas ya que algunas estrategias de gestión costera han sido actualizadas a medida que el tiempo ha transcurrido.

• Hasta fechas muy recientes el contexto iberoamericano se caracterizaba por abordar sus propuestas estratégicas a través de la escala nacional.

• La calidad de ejecución es muy variable: algunas estrategias muestran interesantes procesos participativos, otras parten de documentos anteriores que sirven de plataforma para el debate de la estrategia propiamente dicha, algunas tienen un desarrollo excesivamente genérico frente a otras que aparecen bien detalladas en cuanto a sus propuestas de acción, algunas son creativas frentes a otras que no aportan novedades sustanciales, etc.

• El interés de algunas estrategias de GIZC, entre las que no se encuentra ninguna española, reside en el hecho de que se ha tratado como: un proceso de carácter institucional; que se enfrenta al liderazgo tanto en la elaboración de la propia estrategia como en su implantación; que aborda las razones subyacentes de los problemas del litoral y, en consecuencia, se ha interpretado la estrategia como un instrumento al servicio de una política pública concreta.



Coastal Strategy Sydney



Conserving England's Marine Heritage Strategy

Cuadro 1.4. Promotores de las estrategias de GIZC

Documentos estratégicos	Promotor del documento
Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Estrategia Para Europa+	Comisión Europea (Direcciones Generales de Medio Ambiente, Pesca y Política Regional)
Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino.	Dirección General de Medio Ambiente (Comisión Europea)
Capítulo 17 del Programa 21	Conferencia de las Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD)
Estrategia para el manejo de los recursos costeros y marinos en América Latina y el Caribe (BID)	Departamento de Desarrollo Sostenible (Banco Interamericano de Desarrollo, BID)
Developing Integrated Coastal Zone Management Options for England & Wales	Environmental Agency, English Nature and the Countryside Council for Wales
A Strategy for Scotland's and inshore waters	Department Environment and Rural Development. (Scottish Coastal Forum)
An ocean Blueprint. For the 21st century (EE.UU.) Living on the edge: economic growth and resource conservation along the coast (IV, cap. 9 a 13)	U.S. Comision on Ocean Policy
Sydney Regional Coastal Management Strategy (Australia)	Sydney Coastal Council. Commonwolth Govermment (Environment Australia). Land and water conservation's, coast riverine section.
Victorian Coastal Strategy (Australia)	Victorian Coastal Council. Department Environment and Conservation
Coastal Protection for managing Queensland's coast (Australia)	Division of Coastal protection, Department of environment and heritage
The Coastal Zone Management Strategy for Belize	Government of Belize from the Global Environment Facility and United Nations Development Program, and the European Union
Programa de Acción Nacional para el Manejo Integrado de Cuencas Hidrográficas y Áreas Costeras (Cuba)	Consejo Nacional de Cuencas Hidrográficas (Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente)
Estrategia Ambiental para la gestión integrada de la zona costera de México	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
Política Nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia	Ministerio de Medio Ambiente
Plano de açao a zona costeira do Brasil	Ministério do Meio Ambiente
Política de Humedales Costeros de Costa Rica	Ministerios del Ambiente y Energía
Hacia una gestión sostenible del litoral Español	Ministerio de Medio Ambiente. Dirección General de Costas
Bases para la estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional (Portugal)	Ministerio de Medio Ambiente y desarrollo regional
Plan estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Cataluña	Generalitat de Catalunya. Departamento de Medio Ambiente, Política Territorial y Obras Públicas
Estrategia Valenciana para la Gestión Integrada de la Costa	Generalitat Valenciana. Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transporte
Estrategia Marítima del Principado de Asturias	Gobierno del Principado de Asturias

• Sobre documentos de naturaleza estratégica de alcance europeo existen interesantes antecedentes[11]. El más reciente es la ***Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras: una estrategia para Europa*** (Bruselas, 27.09.2000, COM (2000) 547 final). Entre las líneas estratégicas señaladas mencionamos las siguientes: a) Fomentar la gestión de las zonas costeras en los Estados miembros y en los mares regionales, b) Compatibilizar las políticas de la Unión Europea con la gestión integrada de las zonas costeras, c) Fomentar el diálogo entre las partes interesadas, d) Fomentar la aplicación de buenas prácticas en materia de gestión integrada de las zonas costeras, e) Generar información y conocimientos sobre las zonas costeras, f) Difundir la información e incrementar la concienciación pública, g) Aplicación de la estrategia.

• Otro documento para la reflexión estratégica, elaborado por la Comisión Europea en 1999 recién acabado el Programa de Demostración, es el denominado "Hacia una estrategia europea para la GIZC. Principios generales y opciones políticas". Aunque enumera una serie de acciones más o menos concretas y no una secuencia completa, se reproduce parcialmente su contenido por ser de gran interés para la EA-GIZC:

- Adoptar una declaración en la que se presenten los objetivos, la filosofía o el empeño en favor de una gestión integrada de zonas costeras en cualquiera de las políticas que puedan afectarlas y donde se reafirme el compromiso de aplicar y cumplir correctamente la legislación vigente que la respalda.
- Elaborar una definición/identificación de zona costera (incluidos sus componentes terrestre y marino).
- Elaborar o adoptar una definición de actividad de gestión integrada de zonas costeras.
- Informar sobre el estado de zonas costeras y trabajar en pos de su gestión integrada.
- Aumentar la comunicación y el intercambio de ideas entre distintos sectores gubernamentales con competencias en las zonas costeras.
- Adquirir un compromiso firme a nivel nacional y regional para mejorar el flujo de información a las administraciones locales y regionales sobre las políticas, programas y oportunidades de la UE en relación con las zonas costeras.
- Desarrollar un mecanismo de consulta y participación para garantizar la participación de todas las partes interesadas en cualquier actividad de gestión integrada de zonas costeras.
- Realizar una evaluación de las necesidades a largo plazo cada vez que se desarrolle una actividad de desarrollo en la zona costera.
- Examinar los marcos jurídicos y la compatibilidad de instrumentos legislativos sectoriales en cada nivel administrativo (y entre niveles) de los Estados miembros. Podría aplicarse a tal fin el planteamiento de la evaluación ambiental estratégica a las políticas sectoriales vigentes (por ejemplo, sistema impositivo) así como para evaluar su impacto sobre los usos y abusos del suelo con una referencia especial a las zonas costeras.
- Convocar un proceso de reflexión a nivel nacional sobre los mecanismos mejor adaptados para responder a las necesidades en materia de gestión integrada de zonas costeras como, por ejemplo, la elaboración de planes nacionales de gestión de zonas costeras, la creación de un órgano nacional o un centro de coordinación, la coordinación de las leyes vigentes o sistemas no vinculantes
- Formular o modificar normas u otros instrumentos con objeto de facilitar la cooperación entre distintos niveles y sectores de la administración (trasnacional, interregional, intersectores y tierra / mar).
- Modificar la legislación de manera que se puedan delegar o transferir responsabilidades a las autoridades locales por lo que se refiere a sectores que en la actualidad estén centralizados (por ejemplo, la pesca).
- Aclarar las funciones que tienen los mecanismos de control y regulación de los usos del suelo y de las actividades asociadas y los sistemas de planificación y de registro en relación con la GIZC.

• En España las referencias específicas sobre estrategias de GIZC[12] son cuatro: la de nuestro propio Estado[13], y las de las CCAA de Valencia, Cataluña y Principado de Asturias. La primera, aunque es más un informe técnico que una estrategia propiamente dicha, constituye la respuesta a la Recomendación del Parlamento Europeo, y reitera ideas ya esbozadas hace tiempo, pero que siguen siendo crucia-

les en la GIZC: creación de órganos de participación social (Consejo Nacional), de instrumentos para el seguimiento (Observatorio), etc. La redacción de dicho documento no ha contado con un proceso participativo en el cual las CCAA pudieran aportar su trascendental punto de vista.

• Sobre la valenciana es preciso resaltar que no se trata de una estrategia propiamente dicha sino de un documento previo que debería haber servido para un hipotético debate social e institucional. Lo que sucede es que después de haber publicado este documento no se ha seguido avanzando en el diseño de la estrategia propiamente dicha. Y lo más importante: siendo un documento que surge de la crisis derivada del modelo urbanístico y territorial, todavía no se han fijado metas generales vinculadas al origen del problema. De todas formas el hecho de reconocer que en la GIZC deben estar implicadas, al menos, las políticas públicas de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente, Turismo, etc. constituye, en sí mismo, un importante avance.

• Sobre la estrategia catalana, vinculada a un proyecto Interreg IIIb, hay que resaltar algunos aspectos positivos como los relacionados con las propuestas respecto a la base legislativa, la información, la participación, los recursos, etc. De todas formas hubiera sido aconsejable profundizar en otros aspectos cruciales de la GIZC: los vinculados con la propia organización y estructura interna de las instituciones, con las políticas públicas de la Generalitat, con el perfil curricular de los administradores, con los instrumentos específicos, etc.

• Sobre la estrategia asturiana destacamos que el Gobierno del Principado de Asturias propone que se dote de una estructura para la Gestión de la Política Marítima que conste de una Comisión Delegada del Gobierno para la Política Marítima, de un Comité Científico, que asesorará a la Comisión Delegada del Gobierno, formado por expertos de la Universidad, centros de investigación públicos y privados, y empresas con departamentos de I+D, de un Foro de Política Marítima, a través del cual la Comisión Delegada del Gobierno mantendrá contactos con los agentes implicados (Ayuntamientos, cofradías de pescadores, organizaciones ecologistas, empresariales, Universidad, etc). Además, a través de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Marítima, se impulsará la adopción de un acuerdo de colaboración entre la administración autonómica, estatal y comunitaria.



Punta Carnero, Algeciras (Cádiz)

1.5.2.3. Contexto general de la gestión de Zonas Costeras en la Administración General del Estado

Los artículos 148 y 149 de la Constitución española de 1978 constituyen la principal referencia para el reparto de competencias entre las tres escalas básicas de la Administración Pública. La trascendencia de la zona costera también la recoge

nuestra Constitución cuando reconoce, en el artículo 132.2, como bienes de dominio público estatal *los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental.*

Cuadro 1.5. Principales competencias de la AGE en las Zonas Costeras

Recurso o actividad regulada	Objeto
Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT)	Delimitación, protección, uso público y utilización del DPMT. Servidumbre de tránsito y accesos al mar
Recursos pesqueros marítimos	Regulación de la pesca marítima, programación de la investigación pesquera y oceanográfica del Estado
Actividades marítimas y portuarias, Dominio Público Portuario Estatal (DPPE)	Administración y gestión de los puertos del Estado y de la Marina Mercante
Dominio Público Hidráulico (DPH)	Regulación del uso del agua y del DPH: aguas continentales (superficiales y subterráneas), cauces, riberas y márgenes de corrientes naturales, lechos de lagos, lagunas y embalses
Espacios naturales protegidos, flora y fauna silvestre	Regulación básica para el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, preservación de la biodiversidad, uso ordenado de los recursos, preservación de la singularidad, variedad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje
Usos del suelo, planeamiento urbanístico	Regulación básica del planeamiento urbanístico, régimen urbanístico del suelo, ejecución de las urbanizaciones, fomento e intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación

La AGE tiene una serie de importantes competencias en el espacio litoral (Cuadro 1.6). Recordemos algunas de las de mayor trascendencia para la gestión del espacio y los recursos: determinación y tutela del DPMT y del dominio hidráulico, obras de ingeniería costera y dragados, puertos comerciales, defensa nacional, control y seguridad en las aguas marinas, pesca marítima en el Mar Territorial, etc. En general, puede decirse que el Estado es responsable, en muchos ámbitos de la Administración Pública, de aprobar la legislación básica; mientras las Comunidades Autónomas son las encargadas de su desarrollo y, por tanto, de su concreción y adaptación a las peculiaridades de cada región.

Podrían mencionarse algunos aspectos de interés acerca de las competencias del Estado. Las responsabilidades mencionadas justifican dicho interés para las Zonas Costeras. A pesar de ello, nuestro análisis debe estar orientado y centrado, de forma principal aunque no exclusiva, en la Administración más estrechamente vinculada a la gestión del espacio y los recursos costeros. Por esa razón se describen las competencias de la Dirección General de Costas adscrita al MIMAM (Cuadro 1.7). Especialmente necesaria para la GIZC en Andalucía nos parece la última función descrita.

Cuadro 1.6. Funciones de interés para la GIZC de la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente

- La determinación del DPMT mediante el procedimiento de deslinde, así como la adopción de las medidas necesarias para asegurar su integridad y adecuada conservación.
- La gestión integrada, en el ámbito de lo establecido en las directivas europeas y en la normativa española, y tutela del DPMT, así como su policía y la de las servidumbres legales de su competencia.
- La redacción, realización, supervisión y control de estudios, proyectos y obras de defensa, protección y conservación de los elementos que integran el DPMT y, en particular, los de adecuación sostenible de las playas, sistemas dunares y humedales litorales.
- La concertación y coordinación con comunidades autónomas, entidades locales u organismos públicos o privados de las actuaciones o proyectos que contribuyan a la mejora de la sostenibilidad de la costa.

Fuente: R.D. 1477/2004.

Como administración específica se ha mencionado la Dirección General de Costas (DGC) que tiene, recordemos, la tutela del DPMT a su cargo. Dicha gestión es llevada a cabo entre los servicios centrales (DGC) y los servicios periféricos, denominados Demarcaciones de Costas (DC).

Por lo que se refiere a las instituciones públicas responsables de la gestión de las Zonas Costeras y sus recursos, también éstas son muy numerosas. El cuadro 1.8 recoge algunos organismos de cierta importancia por su capacidad de intervención e inversión.

El nuevo ejecutivo mantiene diferentes órganos colegiados de gran interés para la GIZC[14]: Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, Consejo Nacional del Agua, Consejo de la Red de Parques Nacionales, Consejo Asesor de Medio Ambiente, Consejo Nacional del Clima, etc. Sin embargo, y a diferencia de otros países europeos, no ha creado todavía un órgano colegiado específico para el asesoramiento de la gestión costera.

Como administración específica se ha mencionado la Dirección General de Costas (DGC) que tiene, recordemos, la tutela del DPMT a su cargo. Dicha gestión es llevada a cabo entre los servicios centrales (DGC) y los servicios periféricos, denominados Demarcaciones de Costas (DC). Estos últimos son, en realidad, unidades administrativas regionales que cubren, junto a los Servicios Provinciales de Costas (SPC), todo el litoral español: Demarcación de Costas de Cataluña, de Valencia, de Baleares, de Murcia, de Galicia, de Asturias, de Cantabria, del País Vasco, de Las Palmas de Gran Canaria, de Santa Cruz de Tenerife, de Andalucía Atlántico y de Andalucía Mediterráneo.

Cada Demarcación tiene asignado un tramo de la costa española que, en ocasiones, dispone de Servicios Provinciales. El litoral andaluz, por ejemplo, le es encomendado a dos Demarcaciones de Costas: Andalucía Atlántico (con sede en Cádiz) y Andalucía Mediterráneo (con sede en Málaga). Los Servicios Provinciales de Costas de Huelva y Sevilla, por un lado, y los de Almería y Granada, por otro, cumplen en realidad casi las mismas funciones que las Demarcaciones.

Cuadro 1.7. Administración y gestión de las Zonas Costeras en la AGE

Recurso o actividad reguladalada	Entidades de administración y gestión	Órganos colegiados y unipersonales para la toma de decisiones y asesoramiento
Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT)	Entidad Central - Dirección General de Costas (MIMAM)	Órgano Central - Director General de Costas
	Entidad periférica - Demarcaciones de Costas	Órgano periférico - Jefe de la Demarcación de Costas
Recursos pesqueros marítimos	Entidad Central - Secretaría General de Pesca Marítima	Órgano Central - Consejo Nacional Pesquero - Comité Consultivo del Sector Pesquero
Actividades e instalaciones marítimas y portuarias del Estado, Dominio Público Portuario Estatal (DPPE)	Entidad central - Ente Público Puertos del Estado (EPPE), Ministerio de Fomento - Sociedad de Salvamento Seguridad Marítima (SSSM), Ministerio de Fomento	Órgano Central - Presidente y Consejo Rector (EPPE) - Presidente y Consejo de Administración (SSSM)
	Entidad periférica - Autoridades Portuarias (AP) - Capitanías Marítimas (CM)	Órgano periférico - Presidentes y Consejos de Administración (AP) - Consejos de Navegación y Puerto (asesora AP y CM) - Directores Técnicos (AP) - Capitanes Marítimos (CM)
Dominio Público Hidráulico (DPH)	Entidad Central - Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas (MIMAM)	Órgano Central - Director General de Obras Hidráulicas - Presidente del CNA (MIMAM) - Consejo (asesor) Nacional del Agua, (CNA)
	Entidad Periférica - Confederaciones Hidrográficas (CH)	Órgano Periférico (CH) - Presidente, Junta de Gobierno, Asamblea de Usuarios, Juntas de Explotación, Comisión de Desembalse, Junta de Obras, Consejo del Agua
Espacios naturales protegidos, flora y fauna silvestre	Entidad Central - Dirección General de Conservación de la Naturaleza (MIMAM)	Órgano Central - Director General - Consejo Asesor de la Red de Parques Nacionales - Consejo Asesor de Medio Ambiente - Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza

La de Costas es una de las pocas administraciones que no cuenta con órgano colegiado alguno, ni en el centro ni en la periferia, que facilite la cooperación institucional y asegure la participación pública.

La de Costas es una de las pocas administraciones que no cuenta con órgano colegiado alguno, ni en el centro ni en la periferia, que facilite la cooperación institucional y asegure la participación pública. Es decir, en el órgano unipersonal, Director General, Jefe de la Demarcación o Jefe del Servicio Provincial, radica la potestad de tomar de decisiones.

El modelo organizativo es sencillo: un órgano central (DGC), con sede en la capital del Estado, suele tomar las decisiones de mayor trascendencia, siendo asesorado para los casos particulares, por la Administración periférica (DC). Esta última, normalmente con escasos medios y reducido personal, es la que lleva a cabo las funciones o servicios que le son propios en el tramo costero que tiene asignado.

Por otro lado, el ente público Puertos del Estado y las 27 Autoridades Portuarias también constituyen, junto a la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, y las correspondientes Capitanías Marítimas (Ministerio de Fomento), importantes referencias para la gestión costera. Los órganos colegiados periféricos más importantes son los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias, que gozan de cierta autonomía, y los Consejos de Navegación.

Es bastante probable que la Administración española que gestiona el DPMT sea una de las pocas que todavía no ha adaptado sus estructuras de organización administrativa a las necesidades de una sociedad democrática.

Conviene insistir en un hecho de cierta trascendencia: mientras las actividades portuarias, la navegación, los recursos hídricos, los pesqueros o los ENP, por ejemplo, cuentan con modernos sistemas de gestión (usualmente en forma de Consejos), sea en la escala nacional o en la periférica, la Administración de Costas carece de cualquier órgano colegiado asesor o foro de debate. En consecuencia, es bastante probable que la Administración española que gestiona el DPMT sea una de las pocas que todavía no ha adaptado sus estructuras de organización administrativa a las necesidades de una sociedad democrática que reclama más cercanía a los problemas ciudadanos, más transparencia en la gestión y mayor participación en el proceso de toma de decisiones.

En la actualidad, la Administración General del Estado no posee instrumentos específicos de carácter estratégico para la planificación y gestión de las Zonas Costeras. El Plan Nacional de Costas se aprueba de forma discontinua, y aunque ahora no hay ninguno en vigor el nuevo Gobierno socialista puso en marcha, en 2004, la redacción del "Plan Director para la gestión sostenible de la costa".

Sin embargo, otros instrumentos o planes estratégicos están vigentes o lo estarán pronto: Plan Nacional de Salvamento Marítimo y Lucha contra la Contaminación, Plan de Pesca, etc. También afectan, directa o indirectamente, al litoral y sus recursos los citados a continuación, en especial los dos últimos: Estrategia Española de Desarrollo Sostenible, Plan Estratégico Español para la Conservación y Uso Racional de los Humedales, Estrategia Forestal Nacional y Plan Forestal Español, Plan Estratégico de Puertos del Estado, Estrategia Española para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, Estrategias de Conservación de Especies Amenazadas, Estrategias y Planes Programa de Acción Nacional contra la Desertificación, Plan de Actuaciones prioritarias en materia de Restauración Hidrológica Forestal, Plan Estratégico de Infraestructuras de Transporte (PEIT), etc.

En los puertos también han aparecido instrumentos de gestión novedosos: Política Ambiental Portuaria, Sistemas de Gestión Medioambiental Portuaria, Foro Ambiental Portuario, Planes Ambientales Portuarios e Indicadores de Sostenibilidad del tipo "huella ecológica portuaria", etc.

El cambio gubernamental de 2004 en España permite 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).

Otra novedad digna de mención es 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, se añaden, de forma explícita, otras unidades ambientales: sistemas dunares y humedales litorales (art. 7 del Real Decreto 1477/2004, por el que se desarrolla 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.

Una función importante para la DGC es 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.

En el mismo artículo, apartado c) del decreto mencionado, se señala como una función importante para la DGC la concertación y coordinación con Comunidades Autónomas, 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, sobre la nueva política de costas para España, es el que se titula Síntesis de la política de costas del Ministerio de Medio Ambiente (DGC, 2004)[15]. 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.

El "Plan Director para la gestión sostenible de la costa" 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.

El anuncio político de un "Plan Director para la gestión sostenible de la costa" es novedoso. 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. El dilatado período de ejecución hace previsible que al final de la legislatura actual el Plan no se haya finalizado en todas las CCAA españolas[16]. Por otro, 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.

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.

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.

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).

Por último la DGC ha propuesto a todas las Comunidades Autónomas litorales (2005) un modelo de Convenio marco que establece las bases de colaboración para la gestión integrada de la costa. También plantea la creación de las Comisiones Mixtas Bilaterales, en las que se prevé contar con la participación activa de las Administraciones Locales y de los agentes sociales implicados, en función de la problemática a tratar en cada caso.

La DGC ha propuesto a todas las Comunidades Autónomas litorales (2005) un modelo de Convenio marco que establece las bases de colaboración para la gestión integrada de la costa. También plantea la creación de las Comisiones Mixtas Bilaterales.

En cada provincia la coordinación entre administraciones se llevará a efecto mediante Comisiones Técnicas, que se constituyen a modo de órganos consultivos y foros de trabajo. Su función esencial será el análisis técnico y jurídico de todas las acciones previstas en la costa, ya se trate de obras, deslindes, concesiones, autorizaciones u otro tipo de actuaciones, así como la propuesta de alternativas y soluciones suficientemente consensuadas con las Administraciones competentes, y con la Comisión Mixta cuando la naturaleza del asunto lo requiera.

En cada provincia la coordinación entre administraciones se llevará a efecto mediante Comisiones Técnicas, que se constituyen a modo de órganos consultivos y foros de trabajo.

Las propuestas descritas en estos dos últimos párrafos tienen un enorme significado estratégico. Además, para Andalucía son relevantes para un avance real de nuestro modelo de gestión de zonas costeras.

1.6. Principios orientadores para una Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras

Las primeras preguntas que cabe formular en el apartado que ahora se inicia se corresponden con ¿qué son y para qué sirven los principios? Los principios son las bases de cualquier cosa, son las normas o ideas fundamentales que rigen pensamientos o conductas. En el caso de la EA-GIZC sirven para dotar de filosofía a nuestras propuestas y decisiones; deben facilitar, incluso, orientaciones para la acción. Y es que de los principios se deriva la coherencia en el proceso completo de planificación y gestión.

Dichos principios se obtienen incorporando aquellos que, por aceptados y extendidos, ofrecerán pocas dudas a los implicados en la EA-GIZC. Para esta tarea se han utilizado dos documentos de enorme trascendencia en los que aparecen recogidos algunos de estos principios orientadores: el redactado por Naciones Unidas en 1992 y el que emana del Parlamento y del Consejo Europeo en su Recomendación diez años después. De ambos se ofrecerá una breve reseña y se extraerán algunas conclusiones de interés para la EA-GIZC

En efecto, uno de los primeros autores que aborda de forma explícita los principios de la Gestión Integrada de Zonas Costeras es Clark (1992). Sus opiniones tuvieron gran eco internacional al ser publicadas en un documento pionero que Naciones Unidas editó desde el Programa de Agricultura y Alimentación (FAO, 1992) primero, y refrendó poco después desde su Programa Ambiental (UNEP, 1995). Incluso con posterioridad, la mayoría de organismos de NNUU o autores relevantes han utilizado sus ideas para la reflexión o como base de partida (Cuadro 1.9).

Es probable que lo expresado en este documento no constituyera novedad absoluta. Especialmente porque en EEUU, desde los años ochenta del pasado siglo, ya existía una red de investigadores y estudiosos preocupados por el tema (Coastal Area Management & Planning Network). Ello hacía presagiar la pronta aparición del cuerpo formal de una nueva disciplina técnico-científica. Pero tampoco es menos cierto que tales ideas, hasta esa fecha, apenas habían traspasado los límites de los campus universitarios o de las instituciones académicas. No circulaban por los ámbitos propios de la gestión pública.

En cualquier caso, el énfasis realizado en el medio marino, en los recursos naturales públicos, en el concurso de todos los niveles de gobierno, en la búsqueda del equilibrio entre conservación y desarrollo, y en el reconocimiento de la singularidad y unidad del litoral, convierten a esta propuesta en un sólido cimiento donde puede descansar un planteamiento de naturaleza estratégica.

Por otra parte, los principios señalados por el Parlamento y el Consejo Europeo (Cuadro 1.10), se decantan a partir de la experiencia desarrollada por la Comisión Europea en el Programa de Demostración sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras. De ellos se desprende una vocación integradora en lo que respecta al

Cuadro 1.8. Principios de la Gestión Integrada de Áreas Costeras

1. El área costera es un único sistema de recursos, cuya planificación y gestión requiere un enfoque especial.
2. El agua es la mayor fuerza integradora del sistema de recursos costeros.
3. Resulta esencial que los usos del mar y de la tierra sean considerados al unísono en el proceso de planificación y gestión.
4. El borde del mar es el principal foco de atención de los programas de gestión costera.
5. Los límites de la gestión costera deberían estar fundamentados en ciertos criterios y poder adaptarse a nuevas circunstancias.
6. El mayor énfasis en la gestión de los recursos costeros se hace para la conservación de los de propiedad pública.
7. La prevención de daños procedentes de amenazas naturales y la conservación de recursos son tratados en los programas de ICAM.
8. Todos los niveles de gobierno de un país deberían estar involucrados en la planificación y gestión costera.
9. El enfoque sincrónico entre naturaleza y desarrollo resulta especialmente apropiado para la costa.
10. En los programas de gestión costera se utilizan formas especiales de evaluar los beneficios económicos y sociales, y la participación pública.
11. La conservación para un uso sostenible es la mayor meta de la gestión de recursos costeros.
12. La gestión de usos múltiples es apropiada para la mayoría de los recursos costeros.
13. La implicación de los diferentes sectores afectados resulta esencial para el uso sostenible de los recursos costeros.
14. La gestión tradicional de los recursos debería ser respetada.
15. La evaluación de impacto ambiental es esencial en una gestión costera eficaz.

Fuente: Clark, 1992

Cuadro 1.9. Principios para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Europa

1. Una perspectiva amplia y global (temática y geográfica) que tome en cuenta la interdependencia y disparidad de los sistemas naturales y las actividades humanas que tengan incidencias en las zonas costeras.
2. Una perspectiva a largo plazo que tenga en cuenta el principio de cautela y las necesidades de las generaciones actuales y futuras.
3. Una gestión modulada en un proceso gradual que facilite las adaptaciones según surjan problemas y evolucionen los conocimientos. Ello exige una sólida base científica relativa a la evolución de las zonas costeras.
4. Las características locales y la gran diversidad de las zonas costeras de Europa, de forma que pueda responderse a sus necesidades prácticas con soluciones específicas y medidas flexibles.
5. Un trabajo en sintonía con los procesos naturales y que respete la capacidad de carga de los ecosistemas, con lo cual las actividades humanas serán más respetuosas con el medio ambiente, más responsables socialmente y racionales, desde el punto de vista económico, a largo plazo.
6. La participación de todas las partes interesadas (interlocutores económicos y sociales, organizaciones representativas de los residentes de las zonas costeras, las organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial) en el proceso de gestión, por ejemplo mediante acuerdos y según el principio de la responsabilidad compartida.
7. El apoyo y la participación de todas las instancias administrativas competentes a escala nacional, regional y local, entre las cuales convendrá establecer o mantener los vínculos adecuados para mejorar la coordinación de las distintas políticas existentes. Según corresponda, se debería proceder a establecer asociaciones con las autoridades regionales y locales o entre las mismas.
8. El recurso a una combinación de instrumentos destinados a facilitar la coherencia entre los objetivos de la política sectorial y entre la ordenación y la gestión.

ámbito geográfico, a los sectores de actividad, a los procesos naturales, a las escalas administrativas, a los agentes sociales e institucionales, etc. Tampoco cabe albergar dudas razonables sobre su utilidad para la EA-GIZC.

Admitiendo que los principios mencionados son de utilidad para la EA-GIZC, se subrayan varias conclusiones generales:

- Que el gran reto para la gestión pública en las áreas litorales sigue girando alrededor de la integración de sus dimensiones básicas: medios físicos, sectores productivos, agentes sociales, disciplinas científicas, escalas y unidades administrativas, etc.
- Que el inicio de un cambio en el modelo de gestión empieza por reconocer las singularidades de las áreas litorales. Entre ellas destaca el hecho de tener que romper con ciertas divisiones o barreras sicológicas que lleva implícita la tradicional cultura administrativa. Nos referimos, en especial, a que esta suele interpretar y abordar, por separado, los medios físicos y naturales en la gestión pública (ámbitos terrestres y acuáticos en este caso).
- Que además de la anterior dimensión, la Junta de Andalucía puede desarrollar otros principios que tiene asumidos como Administración Pública, esto es: facilitar la cooperación entre escalas y unidades administrativas (integración vertical y horizontal). Y es especial con la Administración Local, debido a que uno de los principales tensores del territorio y los recursos costeros proviene, precisamente, de competencias que dependen de los entes locales.
- Que el principio más elemental y el que permitirá un avance más rápido de los anteriores, es el reconocimiento, explícito, de que asistimos a una política pública concreta. Y esto debe calar antes entre aquellos que toman las decisiones y entre los funcionarios públicos. A partir de esta premisa o principio es, probablemente, cómo habría que empezar a trabajar y actuar en consecuencia.



Reparto de competencias en los primeros quinientos metros de la zona costeras. Playa Torre Carbonera, San Roque (Cádiz)

Teniendo en cuenta los principios descritos, las recomendaciones europeas, así como las observaciones realizadas para el caso andaluz, se proponen los siguientes **principios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras:**

1. La formulación de la estrategia debe estar en consonancia con las posibilidades reales de su implantación.
2. La estrategia contribuye a crear las condiciones necesarias para el avance hacia un modelo más integrado de gestión de las áreas litorales andaluzas.
3. La elaboración de políticas públicas explícitas enfocadas a la Gestión Integrada de Zonas Costeras tendría que ayudar, desde las propias instituciones, a conciliar el resto de políticas sectoriales.
4. La Junta de Andalucía debe fomentar la Gestión Integrada de Zonas Costeras a través de la cooperación con las instituciones internacionales y europeas, la AGE y los entes locales interesados en el espacio, los recursos o los procesos litorales.
5. La estrategia facilita el proceso de gobernanza de las áreas litorales a través del diálogo y el debate entre las partes interesadas.
6. La conciencia pública y política sobre la singularidad del litoral y sus necesidades aumenta con la difusión de la información disponible y la generación de nuevos conocimientos.
7. La movilización de las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales resulta esencial para el desarrollo de la Gestión Integrada de Zonas Costeras.
8. La elaboración e implantación de la estrategia tiene que involucrar a los técnicos y funcionarios de la Junta de Andalucía.
9. La EA-GIZC debe detectar las fuentes de donde se puedan obtener recursos suficientes para abordar su implantación.



Acantilado de Barbate (Cádiz)

Capítulo 2. Misión y Valores de la EA-GIZC. Algunas Preguntas Clave

2.1. ¿Por qué una estrategia de GIZC para Andalucía?

2.1.1. Porque hay que hacer frente a problemas ambientales cuyas repercusiones sociales y económicas son de enorme trascendencia

2.1.2. Porque las instituciones autonómicas tienen que asumir, a través de una política pública específica, el reto que representa la mejora de la gestión de las zonas costeras y sus recursos

2.1.3. Porque hay que pensar en una forma eficaz de alcanzar los objetivos

2.2. ¿Para qué una estrategia de GIZC en Andalucía?

2.3. ¿Qué tipo de estrategia de GIZC es la apropiada para Andalucía?

2.4. ¿Cómo se hace la Estrategia de GIZC en Andalucía?

La necesidad, los beneficios y la urgencia de cualquier iniciativa de GIZC no resultan ajenos a la iniciativa andaluza. Por ello conviene concretar algunas características que contempla la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras. En este sentido, el capítulo que ahora se inicia da respuesta a una serie de preguntas que ayudarán a tal cometido[17] .

2.1. ¿Por qué una estrategia de GIZC para Andalucía?

2.1.1. Porque hay que hacer frente a problemas ambientales cuyas repercusiones sociales y económicas son de enorme trascendencia

a) Porque las presiones registradas en el litoral andaluz, por parte de las actividades humanas, han dado el mayor salto cualitativo de la historia en las últimas décadas y han deteriorado recursos, hábitats, paisajes y biodiversidad hasta extremos desconocidos. Ello hace que el litoral sea el ámbito geográfico donde se producen, en la actualidad, los mayores conflictos socioambientales.

b) Porque buena parte de estos recursos son bienes públicos o de gran interés para la sociedad andaluza; ya sea porque son componentes principales de su calidad de vida, o porque de su conservación depende el futuro desarrollo económico de ciertas actividades.

c) Porque la Junta de Andalucía ostenta responsabilidades de considerable trascendencia sobre la administración y gestión del espacio, los procesos naturales y los recursos de las zonas costeras. Además, la institución autonómica debe mediar entre los intereses, a veces encontrados, de las diferentes actividades económicas emplazadas en el ámbito marino y terrestre del litoral.

d) Porque es preciso incorporar, de forma plena, sistemas de gestión que tengan en cuenta las características propias del medio marino andaluz. Desde la Gestión Integrada de Zonas Costeras se ofrece una visión que mejora ostensiblemente la comprensión de su naturaleza (vida marina, contacto de la hidrosfera salada con la continental, elevación del nivel del mar, fenómenos extremos…), y su relación con las funciones públicas concurrentes derivadas de ciertos usos y actividades humanas (navegación y transporte marítimo, energía eólica off-shore, control de calidad de aguas…).

2.1.2. Porque las instituciones autonómicas tienen que asumir, a través de una política pública específica, el reto que representa la mejora de la gestión de las zonas costeras y sus recursos

a) Porque los asuntos relacionados con los recursos y bienes públicos asociados al litoral son responsabilidad compartida de las diferentes Administraciones Públicas; y sin el concurso coordinado y cooperativo de las tres escalas territoriales más importantes no es posible la gestión integrada. En dicho sentido, la Junta de Andalucía, además de atender a sus propias responsabilidades, puede facilitar la integración de los intereses de la Administración General de Estado y de la Administración Local.

b) Porque en el espacio litoral convergen las responsabilidades de casi todas las Consejerías. Por tanto, es preciso conseguir un proyecto corporativo, propio de la Junta de Andalucía y no de ninguna Consejería en particular. Y es que una estrategia corporativa contribuiría a fortalecer el sentido institucional de responsabilidad común, frente a cualquier deterioro o amenaza de los bienes públicos o de las actividades humanas.

c) Porque resulta necesario consolidar o fortalecer la coordinación y cooperación entre estas instituciones autonómicas, como uno de los pilares básicos de la política pública con incidencia en el ámbito litoral marino y terrestre.

d) Porque en el origen y en la solución de los principales problemas que afectan al litoral andaluz están directamente involucradas, o interesadas, casi todas las Consejerías de la Junta de Andalucía, y la mayor parte de los responsables políticos e institucionales han declarado, de forma explícita y en el Parlamento de Andalucía, su preocupación por nuestro litoral.

e) Porque se debe reforzar la integración de las políticas públicas de conservación y aprovechamiento de los recursos del litoral, al tiempo que se concreta una intención de política pública sobre el litoral. De esta manera es más fácil formalizar, y asumir, el liderazgo institucional en la coordinación de las actuaciones resultantes.

f) Porque con esta iniciativa se respondería de forma favorable a las iniciativas de Naciones Unidas registradas en el Capítulo 17 de la Conferencia de Río 92, de la Convención de Barcelona para el Mediterráneo[18] , del Parlamento Europeo y del Parlamento de Andalucía sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras y, en general, a lo expuesto en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía.

2.1.3. Porque hay que pensar en una forma eficaz de alcanzar los objetivos

a) Porque es necesario superar la etapa que describe los problemas y las actuaciones estratégicas en el litoral andaluz, y adentrarse en "cómo" llevarlas a cabo. Sobre cuáles son las actuaciones estratégicas parece que hay un considerable trabajo avanzado. Sobre cómo llevarlas a cabo no tanto.

b) Porque una estrategia corporativa es, dentro de una institución cohesionada, la solución más eficiente para abordar problemas complejos, a la par que se genera una base fuerte para la implementación de las medidas propuestas.

c) Porque reforzaría las iniciativas institucionales que la propia Junta ha puesto en marcha, Agenda 21 Andalucía por ejemplo, para avanzar hacia un modelo más sostenible de desarrollo. En el instrumento estratégico citado existen Áreas Temáticas que verían facilitado su avance con la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras: "Conservación del mundo marino y costero y gestión sostenible de sus recursos", "Desarrollo integral del litoral", etc.



Duna de Bolonia, Tarifa (Cádiz)

d) Porque podrían conseguirse guías más completas respecto a la dirección que debe seguir ese nuevo modelo de desarrollo, teniendo en cuenta el uso sostenible de los recursos naturales y culturales, la ordenación del territorio y el futuro de ciertas actividades económicas que hoy constituyen los pilares de nuestro sistema productivo.

e) Porque puede aportar un ámbito de encuentro para que diferentes Consejerías consigan fórmulas sinérgicas de cooperación institucional.

f) Porque abordarlo de forma corporativa implica mayor fortaleza de cara al exterior de la institución andaluza. Una de las claves del sistema de alianzas será bus-

car oportunidades con la AGE, los municipios, el sector privado y las ONG. Ello se traduce en el avance de fórmulas y mecanismos de administración y gestión que interpretan un proceso de gobernanza.

g) Porque la Junta de Andalucía ha creado una serie de empresas públicas (EGMASA, EPSA, EPPA, DAP, EPTA, etc.), con capacidad conjunta suficiente para que, de manera coordinada y cooperativa, puedan hacerse cargo de los trabajos técnicos requeridos por la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.

2.2. ¿Para qué una estrategia de GIZC en Andalucía?

a) Para reforzar las políticas públicas de protección, conservación y recuperación de los valores ambientales del litoral.

b) Para orientar respecto a la dirección que debe seguir un nuevo modelo de desarrollo. Este último debería tener más en cuenta el uso sostenible de los recursos naturales y culturales, la ordenación del territorio y el futuro de ciertas actividades económicas que hoy constituyen los pilares de nuestro sistema productivo.

c) Para compartir metas de común interés, medios, instrumentos y procedimientos.

d) Para describir los propósitos y las tareas a la luz del cambiante entorno y de los riesgos y retos que se presentan.

e) Para asumir el liderazgo institucional en la coordinación de las actuaciones resultantes y formalizar la manera en la que se hace efectivo, desde las instituciones públicas, dicho liderazgo.

2.3. ¿Qué tipo de estrategia de GIZC es la apropiada para Andalucía?

a) Aquella que más se identifique con la acción de Gobierno de la Junta de Andalucía. Se trata, en consecuencia, de la estrategia de la institución andaluza como conjunto corporativo. No puede ser solo el instrumento estratégico de una Consejería determinada; entre otras razones porque las competencias y responsabilidades respecto al litoral y sus recursos están muy repartidas entre los diferentes departamentos.

b) Aquella que interprete de forma correcta la relación y el distinto significado de "objeto y objetivo", así como las diferencias entre "cuáles" son las actuaciones estratégicas y "cómo" llevarlas a cabo[19] .

c) Aquella que profundice más en las fórmulas y mecanismos de administración y gestión, interpretando éstos dentro de un proceso de gobernanza.

d) Aquella cuya aproximación consiga integrar la visión ecosistémica con la toma de decisiones institucional. En consecuencia, para ambas visiones resulta imprescindible que el medio marino adquiera el protagonismo que ya plantea el contexto ambiental, social y económico.

e) Aquella que asuma, en lo posible, los instrumentos institucionales vigentes en el ámbito estratégico andaluz de toma de decisiones: Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, Plan de Medio Ambiente de Andalucía, Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Plan General de Turismo de Andalucía, Programa de Gestión Sostenible de Recursos para la Conservación del Medio Marino Andaluz, Plan de Pesca, Plan General de Bienes Culturales, Plan Director de Infraestructuras de Andalucía, etc.

2.4. ¿Cómo se hace la Estrategia de GIZC en Andalucía?

a) Admitiendo, por un lado, la filosofía y los principios generales de la GIZC. Y, por otro, teniendo en cuenta el contexto general del territorio y sociedad de Andalucía, así como las experiencias que en este mismo campo se suceden en diferentes CCAA y otros países de Europa y del mundo.



Bloques de escollera de un dique portuario

b) Con la participación de representantes de las principales instituciones públicas y agentes sociales implicados, afectados o interesados. En especial aquellos que adquirirán cierto protagonismo a la hora de influir en el diseño estratégico o de implantar la estrategia elaborada (políticos, funcionarios, académicos, usuarios de recursos, empresarios, grupos ecologistas, asociaciones ciudadanas, etc.).

c) Con la incorporación del conocimiento científico y técnico que alimente un proceso más racional y equitativo de toma decisiones en el ámbito público.

d) Trabajando con un método específico para la elaboración de estrategias de gestión en el ámbito público de actuación. Para ello se asume una concepción específica de los procesos estratégicos y procedimientos de trabajo, que tienen en cuenta las etapas y fases inherentes a cualquier Política Pública, haciendo hincapié en le proceso de implantación y evaluación.



Haces de fanerógama marina arrancadas por el oleaje

Capítulo 3. Análisis del Litoral de Andalucía

3.1. Ámbito geográfico de la GIZC: propuesta para la Estrategia Andaluza

3.2. Otras dimensiones de las áreas litorales para su gobernanza

3.2.1. Recursos y procesos naturales en el litoral andaluz

3.2.2. Con respecto a usos (social) y actividades económicas

3.3. "Traducción" transversal de los problemas. La importancia del litoral andaluz

3.3.1. Traducción socio-ambiental

3.3.2. Traducción socio-económica

3.4. Escenarios tendenciales

3.5. Objetivos operativos de la EA-GIZC

3.1. Ámbito geográfico de la GIZC: propuesta para la Estrategia Andaluza

Resulta imprescindible, sobre todo desde un punto de vista práctico, determinar los límites de cualquier iniciativa de GIZC. Además, para que el concepto de área litoral se interprete de forma integrada debe considerar los tres ámbitos geográficos posibles: terrestre, marino e intermareal. Algunos de los criterios que normalmente se utilizan para establecer la delimitación son:

- Geográficos: se proponen a partir de las características físicas y humanas del área litoral, de la escala de trabajo (ej. ecosistemas, infraestructuras, etc.).
- Operativos: son los vinculados a la oportunidad o a las causas que originan la actuación (ej. problemas), o los que facilitan la propia gestión (jurídicos, unidades políticas y administrativas), etc.
- Arbitrarios: son los que se establecen, de forma arbitraria, a partir de ciertas distancias de la PMVE o de la BMVE (ej. hasta una altitud determinada o hasta un nivel batimétrico concreto).

Para que el concepto de área litoral se interprete de forma integrada debe considerar los tres ámbitos geográficos posibles: terrestre, marino e intermareal.

Estos tipos pueden ser utilizados también de forma combinada. Cada país o región establece sus propios límites operativos[20]. Algunos Planes, Programas o Leyes de gestión costera pueden ilustrar los comentarios anteriores. Noruega y el estado de California, por ejemplo, pueden situar el límite terrestre dependiendo de los problemas que afecten a la zona costera. En otras ocasiones los límites administrativos de los términos municipales constituyen la principal referencia, como en el II Programa de Gestión Costera brasileño iniciado en 1998.

En el lado marítimo la delimitación se puede vincular a las Aguas Interiores, al Mar Territorial, a la ZEE, a ciertas distancias también arbitrarias, o niveles batimétricos prefijados: 12 millas náuticas en Suecia, 3 millas náuticas en California, Irlanda y Queensland (Australia), etc. En cualquier caso, y prescindiendo de los límites del Plan o Programa, las competencias de las diferentes funciones a desempeñar siguen estando en manos de las Administraciones correspondientes. Su ámbito de actuación aparece definido en la estructura legal vigente. Véanse los ejemplos de Gubbay (1992) para el Reino Unido, de Suárez de Vivero (1990 y 1992b) y Barragán (1997a) para España, de la OCDE (1995) para Nueva Zelanda, etc.

En consecuencia, una de las primeras reflexiones a las que estamos obligados afecta a los límites geográficos. Se trata de utilizar uno o varios criterios que estén relacionados con el objetivo planteado. En el caso que nos ocupa, la EA-GIZC pretende conservar los recursos naturales y culturales al tiempo que promover el desarrollo sostenible en tales áreas. Por tanto, cabe admitir criterios tan diversos y conocidos como los mencionados de naturaleza físico y natural. Pero al mismo tiempo es preciso reconocer la conveniencia de utilizar otros de carácter social, económico, jurídico y administrativo. Sobre todo estos últimos son los que proporcionan al gestor el marco y los instrumentos operativos que respaldan sus iniciativas.

En el medio marino cabe recordar que no existen referencias fronterizas tan evidentes y visibles como las que se utilizan en el terrestre. Por otra parte, la profundidad es para el medio marino su auténtica tercera dimensión; pero de mayor complejidad biológica por ser la hidrosfera salada un medio mucho más denso que la atmósfera. La batimetría, entonces, adquiere una considerable trascendencia. Argumentos no faltan para justificar tal afirmación. La producción biológica (condicionada por la penetración de la luz solar en la hidrosfera salada), la presencia de ciertos ecosistemas, las posibilidades de explotación rentable de algunos recursos, los límites administrativos impuestos para la utilización de técnicas extractivas[21] , los criterios para el reparto de la jurisdicción, etc. tienen en la profundidad del medio marino referencias obligadas[22].

Por lo que respecta al ámbito terrestre del litoral las opciones son varias. Suelen utilizarse criterios muy diferentes: orográficos, climáticos, administrativos, métricos, o una combinación de los anteriores. Pero en bastantes ocasiones sucede que la gestión impone los criterios administrativos como los más útiles y prácticos.

No se conocen cálculos de la superficie del litoral andaluz desde un punto de vista estrictamente geográfico[23]. Los criterios utilizados en los documentos técnicos destinados a la planificación y gestión son de tipo administrativo. Las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (CETU, 1990), por ejemplo, aplican los que ofrecen los municipios costeros en la parte terrestre, y los del Mar Territorial (12 millas náuticas), para el ámbito marino.

El resultado de utilizar estos mismos criterios administrativos también puede diferir según la Consejería a la que se acuda en busca de información. Para la de Obras Públicas y Transportes (CETU, 1990) hay 61 municipios costeros y 65 según la de Medio Ambiente (2001). El litoral terrestre administrativo andaluz supera los 8.000 Km^2. Las dimensiones del ámbito marino de Andalucía también son importantes ya que las Aguas Interiores abarcan cerca de 2.200 Km^2, el Mar Territorial 13.935 Km^2 y la Zona Económica Exclusiva 49.026 Km^2 (Suárez de Vivero, 1983). En Andalucía el litoral así interpretado supone, de forma aproximada, alrededor de una cuarta parte del territorio total regional.

Prescindiendo de los límites o medidas exactas que se hayan barajado en instrumentos de gestión anteriores, la EA-GIZC debe asumir unos criterios de delimitación. Se proponen algunos para su debate.

En el **medio terrestre e intermareal** se recomienda que la unidad básica sea el término municipal (ya que este alcanza hasta la BMVE y, por tanto, las áreas intermareales). En caso de ser aceptado dicho criterio deberían incluirse aquellos municipios andaluces que posean alguno o varios, la totalidad o parte, de los atributos o características relacionadas a continuación.

- Desde el punto de vista físico y natural: hábitats críticos (ej. estuarios), ecosistemas (ej. marismas), procesos (ej. inundaciones mareales) y recursos hidrológicos (ej. acuíferos litorales, lagunas costeras), geomorfológicos (ej. campos dunares), biológicos (ej. enebros), orográficos o paisajísticos (ej. sierras litorales) propios de este tipo de ambientes.
- Desde el punto de vista social y económico: municipios que desarrollen actividades productivas propias del litoral andaluz (ej. determinadas modalidades de agricultura intensiva), o que cuenten con estructuras de defensa costera (ej. encauzamiento de tramos fluviales) o con un importante patrimonio cultural costero (baluartes, torres de almenara), o que pertenezcan a áreas funcionales definidas (ej. áreas metropolitanas[24], unidades subregionales de OT), o que sean de especial relevancia para las actividades de ocio, turismo o recreo.
- Desde el punto de vista jurídico y administrativo: pueden incorporarse todos aquellos municipios que cuenten con DPMT, ZSP, que la superficie de su término acoja parte de espacio natural protegido costero-marino (pertenezca a la RENPA o a la Red Natura 2000), que dispongan de Dominio Público Portuario, que tenga cualquiera de las áreas de servidumbre o protección existentes para el patrimonio cultural costero marino, para la Defensa Nacional[25], etc.

En el **medio marino** los criterios más prácticos pueden ser los siguientes:

- Desde el punto de vista físico y natural: cuerpos de agua confinados y semiconfinados (bahías, ensenadas, desembocaduras), hábitat críticos (ej. praderas de fanerógamas), o ambientes singulares (ej. arrecifes, bajos, algares), corredores de paso de especies marinas, recursos biológicos y geológicos (ej. placeres de arena).
- Desde el punto de vista social y económico: corredores de tráfico marítimo, aguas portuarias, espacios de especial interés para la flota náutico deportiva y pesquera artesanal, etc.
- Desde el punto de vista jurídico y administrativo: Aguas Interiores y Mar Territorial, fondos protegidos a través cualquier figura (reservas marinas, Red Natura 2000, ZEPIM).

Figura 3.1. Modelo integrado de gestión de zonas costeras

MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN DE ZONAS COSTERAS

ANÁLISIS ESTRATÉGICOS

Dimensión Socio-Ambiental

- Clima
- Geología y Paisaje
- Hidrología
- Oceanografía
- Procesos Naturales
- Biodiversidad
- Urbanización y asentamientos humanos
- Infraestructuras, instalaciones y equipamiento
- Recursos vivos marinos
- Agricultura litoral
- Industria costera
- Navegación y transporte marítimo
- Turismo
- Recursos culturales

Dimensión Socio-Económica

TEMAS CLAVE PROBLEMAS ZONAS COSTERAS

1.- Homogeneización del paisaje

2.- Alteración de los procesos naturales

3.- Contaminación de las aguas litorales.

4.- Pérdida de cantidad y calidad de los recursos hídricos.

5.- Agotamiento de los recursos vivos marinos.

6.- Degradación de hábitats naturales y pérdida de biodiversidad

7.- Pérdida de posibilidades futuras de desarrollo económico.

8.- Pérdida de patrimonio público: natural y cultural

9.- Transferencia de costes entre actividades y usuarios

OBJETIVOS OPERATIVOS

1.- Frenar los procesos de urbanización generalizada y limitar determinadas aactividades económicas en el litoral andaluz
2.- Suscitar el replanteamiento de determinadas obras públicas, incluidas las infraestructuras y procesos de urbanización.
3.- Mejorar la calidad de las aguas litorales de Andalucía.
4.- Racionalizar la utilización de las aguas continentales y disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda.
5.- Controlar la explotación de los recursos vivos.
6.- Conservar hábitats y recuperar la biodiversidad terrestre litoral y del medio marino

7.- Asegurar el desarrollo económico futuro del litoral andaluz a través de la protección y conservación de los procesos y recursos naturales más importantes.
8.- Administrar de forma sostenible el patrimonio público del litoral andaluz, tanto natural como cultural.
9.- Promover una distribución equitativa de costes y beneficios entre actividades económicas y los usuarios de recursos

DIAGNÓSTICO ESTRATÉGICO

1. POLÍTICA
2. NORMATIVA
3. COMPETENCIAS
4. INSTITUCIONES
5. INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS
6. FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN
7. RECURSOS ECONÓMICOS
8. INFORMACIÓN Y CONOCIMIENTO
9. EDUCACIÓN
10. PARTICIPACIÓN Y COOPERACIÓN

METAS ESTRATÉGICAS

1 **Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política institucional andaluza**

2 **Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión costera**

3 **Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC**

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS

1.1. Formular una política institucional para la GIZC.
1.2. Mejorar la coordinación y cooperación institucional en aquellos asuntos relacionados con el litoral de Andalucía.
1.3. Favorecer la participación pública de cara a una mayor implicación ciudadana.

2.1. Determinar nuevas funciones y responsabilidades institucionales.
2.2. Modificar, adaptar o aprobar los instrumentos normativos necesarios.
2.3. Disponer de los instrumentos necesarios para la planificación y gestión del litoral de Andalucía.
2.4. Crear instrumentos para la implantación y seguimiento de la propia EA-GIZC.

3.1. Conseguir recursos económicos suficientes para financiar la EA-GIZC.
3.2. Asegurar una formación técnica adecuada entendiendo la GIZC como proceso de gobernanza.
3.3. Educar para la sostenibilidad del litoral de Andalucía.
3.4. Ofrecer información pública suficiente y disponer de un conocimiento científico adecuado para afrontar el proceso de cambio.

PLAN DE ACCIÓN

1. Programa de Liderazgo (Fase Táctica 1ª)

2. Programa de Abordaje (Fase Táctica 2ª)

3. Programa de Despliegue (Fase Táctica 3ª)

4. Programa de Consolidación (Fase Táctica 4ª)

3.2. Otras dimensiones de las áreas litorales para su gobernanza

Además de la geográfica la EA-GIZC requiere considerar otras dimensiones del litoral. Por descontado que el subsistema físico y natural forma parte de esa especie de disección a la que hay que someter a las áreas litorales; sobre todo de cara al establecimiento de su propia estrategia de gestión. Pero también el subsistema social y económico adquiere enorme trascendencia. Entre otras razones porque este último mantiene una permanente dialéctica con el anterior. Constituyen un auténtico entramado de relaciones complejas, contrapuestas, en ocasiones, con el mantenimiento del primer subsistema al que se ha hecho referencia.

Pero existe otra razón importante. La propia dinámica social y económica ofrece la estela de los aspectos de interés para la EA-GIZC. Así se interpreta el protagonismo del turismo, la pesca, el patrimonio cultural o la construcción inmobiliaria, por mencionar solo algunos ejemplos. Al final se obtiene el rastro necesario para que, cuando se analice el subsistema de gestión institucional (en el capítulo siguiente), no haya vacíos de información significativos. Sólo así se podrá disponer del mejor diagnóstico estratégico posible.

En consecuencia, no debe resultar extraño que las dimensiones aceptadas para el litoral andaluz se organicen a partir de diferentes realidades que constantemente se entrecruzan, se interfieren, casi se mezclan: física-natural y social-económica. Por esa razón el esquema a desarrollar responde a una concepción multidimensional del litoral. Y es que este esquema facilita, de forma extrema, el abordaje de las estructuras institucionales que responden a un determinado modelo de gestión que es preciso mejorar.

3.2.1. Recursos y procesos naturales en el litoral andaluz

3.2.1.1. Clima

La situación geográfica de Andalucía, al sur de la Península Ibérica, entre el Océano Atlántico y el Mar Mediterráneo y puente de los continentes europeo y africano, junto con el régimen térmico y pluviométrico que la caracteriza, permite englobar toda la región en el clima mediterráneo. A grandes rasgos, los principales elementos climáticos son el frente polar, responsable de las precipitaciones en invierno y en primavera, y el anticiclón de las Azores, el cual propicia una gran estabilidad atmosférica durante buena parte del año, sobre todo en verano. Se produce un patrón climático general de inviernos suaves y lluviosos y veranos cálidos y secos.

Las áreas litorales constituyen un tipo climático diferenciado en Andalucía subdividida a su vez en tres; clima mediterráneo oceánico de la costa atlántica, clima mediterráneo subtropical y clima mediterráneo subdesértico. Esta distinción climática se realiza principalmente en función de las temperaturas y precipitaciones que caracterizan a cada uno de ellos.

El clima mediterráneo oceánico de la costa atlántica afecta a toda la vertiente atlántica del litoral andaluz. El rasgo más representativo es la influencia suavizadora del océano, que reduce la amplitud térmica anual. Esta influencia atempera los inviernos, con una temperatura media anual nunca inferior a 10º, y los veranos, que registran temperaturas medias en torno a 25º y máximas excepcionales superiores a 40º. En cuanto a las precipitaciones, éstas no son demasiado abundantes, se sitúan entre los 500 y 600 mm anuales; y tanto la sequía estival como las lluvias invernales definen la estacionalidad pluviométrica. Este tipo climático destaca también por la elevada insolación existente, superior a 3.000 horas de sol anuales en algunas zonas costeras.

El clima mediterráneo subtropical caracteriza a la mayor parte de la costa mediterránea andaluza, diferenciándose por la gran suavidad térmica invernal que muestra. Este rasgo climático es debido a la influencia suavizadora del mar, la orientación sur de la costa y la situación de las cadenas Béticas, que protegen el litoral de la influencia terrestre. Las temperaturas medias mensuales en invierno oscilan



Paraje Natural Maro-Cerro Gordo
(Málaga y Granada)

Imagen satélite del Golfo de Cádiz

entre 12º y 15º. El periodo estival se distingue por temperaturas no muy elevadas, con excepcionales episodios muy cálidos, en torno a 40º, a causa de los esporádicos vientos terrales. La pluviometría tiene una gran variabilidad espacial y en general se produce un gradiente descendente de oeste a este. Así las zonas más lluviosas se localizan en el estrecho de Gibraltar, siendo la costa almeriense la más seca y cálida.

El clima mediterráneo subdesértico afecta a toda la provincia de Almería donde predomina la escasez de precipitaciones y destaca como el área más seca de toda Europa. Se registran valores pluviométricos inferiores a 200 mm y tramos costeros como el Cabo de Gata donde estos valores no superan los 150 mm. Dicha escasez se produce en forma eventos de lluvias intensas y fenómenos de torrencialidad. La aridez descrita es remarcada por la elevada evapotranspiración resultante de las altas temperaturas y la elevada insolación.

El viento es otro elemento climático que caracteriza al litoral andaluz. Las costas, como frontera entre los dominios terrestre y marino, poseen unas características térmicas y barométricas muy particulares que favorecen un intenso gradiente barométrico y con ello la aparición de vientos de intensidad variable. Las zonas más ventiladas se localizan en el entorno del estrecho de Gibraltar como consecuencia del estrechamiento que canaliza el viento, a modo de Efecto Venturi, e intensifica su velocidad.



El viento, un recurso de ocio y turismo en Andalucía

3.2.1.2. Geología y paisaje

La región litoral de Andalucía se sitúa en el contacto entre la placa africana y europea, marcada por los procesos tectónicos más destacados de la Península Ibérica. Esta actividad, todavía inconclusa, se distingue por los eventos sísmicos (maremotos) que acontecen con diferente frecuencia e intensidad, y fallas activas con sectores subsidientes o tendentes a la elevación, que condicionan a grandes rasgos su disposición actual.

La configuración del relieve en el sur de Andalucía se debe principalmente al sistema Bético. La singularidad orográfica apenas se reconoce en la fachada atlántica, la cual se desarrolla sobre las formaciones postorogénicas del relleno de la Depresión del Guadalquivir. En el entorno del Estrecho de Gibraltar comienza la elevación de la orografía propia de la cordillera Bética. En la fachada mediterránea se desarrollan plenamente los relieves montañosos béticos. Esta configuración continúa en la plataforma continental, que aparece extensa y tendida en el Golfo de Cádiz y estrecha y abrupta en el Mar de Alborán.

El litoral atlántico andaluz se asienta sobre un sustrato litológico formado fundamentalmente por materiales de relleno de la Depresión Bética. En el sector meridional de las costas de Cádiz se localizan materiales del subbético y de las unidades del Campo de Gibraltar (flyschs). A grandes rasgos, se aprecian tres tramos costeros diferenciados; costa Onubense, costa septentrional de Cádiz y costa meridional de Cádiz.



Flecha arenosa, Isla Canela (Huelva)

La costa onubense se desarrolla en el tramo final de la Depresión del Guadalquivir y en ella desembocan ríos medianos que la drenan y favorecen en parte su desmantelamiento, particularmente el Guadalquivir. La costa septentrional de Cádiz, entre el río Guadalquivir y Barbate, se desarrolla también sobre materiales postorogénicos de la Depresión Bética, reduciéndose el sistema fluvial al río Guadalete. Abundan materiales detríticos, tanto pliocuaternarios marinos (calcarenitas, calizas, "piedra ostionera", etc.) como terrígenos (glacis y formaciones fluviocoluviales). Finalmente, la costa meridional de Cádiz, de Barbate a Gibraltar, se desarrolla sobre materiales del Complejo Campo de Gibraltar (calizas, areniscas, arcillas, etc.). En esta costa drenan algunos ríos de cierta relevancia (Barbate, Gudarranque, Palmones, etc.) junto con pequeños arroyos.

La diferenciación de la vertiente atlántica en tres tramos costeros se refleja en la conformación de la plataforma continental. Así, la mayor extensión de la misma, superior a los 30 Km, se localiza en el tramo onubense y septentrional gaditano consecuencia de la naturaleza tendida de la Depresión Bética. Más al sur, el gradiente de profundidad aumenta rápidamente y la plataforma continental disminuye hacia el Estrecho.

El litoral mediterráneo andaluz se sitúa en el contexto geológico del Sistema Bético. Su relieve abrupto y elevado está formado por diferentes litologías (materiales metamórficos, volcánicos, calizas, peridotitas, etc.). La orografía elevada tan cercana a la línea de costa condiciona una red hidrográfica formada por cuencas de pequeña entidad, con importante desnivel altimétrico y gran pendiente. Estas características del relieve generan una elevada capacidad erosiva de los cauces fluviales y la aportación de considerables volúmenes de sedimentos al borde costero de forma irregular y esporádica, desarrollándose las ramblas litorales.

Además, dichos cauces fluviales aprovechan los pasillos y líneas de debilidad estructural formándose pequeñas depresiones donde se acumulan numerosos depósitos terrígenos y marinos neocuaternarios (Guadalhorce, Andarax, Almanzora), también presentes en el piedemonte litoral, como es el caso de la ensenada de Marbella.

Por otro lado, el actual carácter compresivo de la cordillera Bética ha reactivado un conjunto de fallas y lineamientos estructurales, definiendo a gran escala la morfología de la costa, como el corredor de desgarre entre Alicante y Almería o la compartimentación en bloques del Campo de Dalías. Además, destaca el complejo volcánico del Cabo de Gata en el extremo oriental del litoral andaluz.

Por su parte, la plataforma continental del litoral mediterráneo andaluz apenas supera los 10 Km de amplitud, su pendiente es elevada y presenta algunos cañones submarinos muy próximos a la costa (Cañón de la Línea, Garrucha-Mojacar...).



Sierra de San Bartolomé, Tarifa (Cádiz)



Playa de los muertos, Carboneras (Almería)

Las características más destacables de los paisajes litorales andaluces son la buena accesibilidad, la amplitud de sus frentes y la variabilidad de sus formas y escenarios paisajísticos.

Los recursos geológicos presentes en el litoral andaluz son muy variados, localizándose 119 de los 588 catalogados en Andalucía. Predominan los recursos geomorfológicos agrupados en 6 grandes unidades litorales: complejos serranos, plataformas costeras elevadas, llanuras (litorales, aluviales y deltaicas), sistemas dunares, zonas húmedas (marismas, estuarios, complejos lagunares) y frentes costeros (acantilados, playas y costas bajas). Esta variedad y elevado número de recursos geomorfológicos refleja el gran dinamismo existente en nuestras costas y su diversidad paisajística. El paisaje, verdadera síntesis visual de todo lo que conforma una realidad física en el litoral andaluz es consecuencia tanto de los procesos naturales como de la acción del ser humano, albergando una serie de valores profundamente relacionados con ambos factores. Las características más destacables de estos paisajes litorales son la buena accesibilidad, la amplitud de sus frentes y la variabilidad de sus formas y escenarios paisajísticos.



Rambla de Macenas, Mojacar (Almería)

3.2.1.3. Hidrología

Existe una marcada irregularidad natural del ciclo hidrológico andaluz y una escasez del agua como recurso disponible para uso humano.

La particular configuración del relieve andaluz condiciona la red hidrográfica y la distribución territorial de las distintas unidades hidrológicas que la conforman (Figura 3.1). Así, los relieves montañosos se ordenan en bandas paralelas de orientación suroeste a noreste que aumentan paulatinamente la altura hacia el este y definen seis unidades hidrográficas. Dos de ellas (Guadiana I y Segura) no tienen carácter costero y pertenecen mayoritariamente a cuencas hidrográficas. Las cuatro restantes (Guadalquivir, Guadalete-Barbate, Sur y Guadiana II) se reparten entre la vertiente atlántica y mediterránea. Este sistema hidrológico se caracteriza por la desigual distribución de las precipitaciones, que va desde los 2.250 mm anuales en

Grazalema a los 300 mm en el sudeste de Almería, máxima y mínima respectivamente de la España peninsular. Estos datos junto a otros que caracterizan el ciclo del agua muestran una marcada irregularidad natural del ciclo hidrológico andaluz y una escasez del agua como recurso disponible para uso humano.

Figura 3.2. Red hidrográfica de Andalucía



Fuente: Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía.

En la fachada atlántica andaluza hay tres unidades hidrográficas costeras: Guadiana II, Guadalquivir y Guadalete-Barbate. La unidad hidrográfica Guadiana II coincide en gran medida con la provincia de Huelva (67% de su superficie). Está situada al oeste de la Depresión del Guadalquivir y la forman los ríos Tinto, Odiel, Piedras y el tramo final del Guadiana. Este sistema tiene un recurso disponible de 1.293 hm^3/año y se caracteriza por su irregularidad. En la llanura costera dominan depósitos neógenos en los que se asientan las nuevas superficies regadas, que obtienen el agua de los acuíferos detríticos locales (unidades hidrogeológicas Ayamonte-Huelva y Almonte-Marismas).

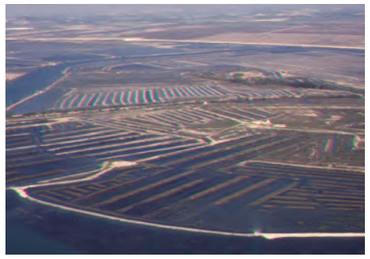
Cuadro 3.1. Unidades hidrográficas del litoral andaluz

Plan hidrológico	Superficie (Km^2)	Precipitación media (mm/m^2)	Volumen lluvia (hm^3)	Recurso disponible (hm^3/año)
Guadalquivir	51.183	596	30.505	6.450
Guadalate-Barbate	6.445	720	4.640	842
Sur de España	18.330	547	10.027	2.483
Guadiana II	6.871	700	4.810	1.293
Total	**82.829**	**2.563**	**49.982**	**11.068**

Fuente: López Martos, 2003.

El sistema fluvial del río Guadalquivir se desarrolla sobre la depresión de mismo nombre. Su aportación fluvial anual en régimen natural, es decir antes de las fuerte intervenciones hidráulicas de las últimas décadas, oscila en torno a 6.450 hm^3 y un caudal medio anual de alrededor de 220 m^3/sg. Su régimen fluvial es de tipo sub-

En la Cuenca Hidrográfica del Sur el uso agrícola del agua alcanza la mayor rentabilidad de España, pero produce graves problemas de sobreexplotación que afectan a la cantidad y calidad de los recursos hídricos.



La Bahía de Cádiz a vista de pájaro (Cádiz)



Un espacio protegido en un mar de plásticos. Reserva Natural Albuferas Nueva y Honda. Adra (Almería)

El Golfo de Cádiz posee una plataforma continental amplia, llana y tendida, que continúa los suaves relieves terrestres característicos de la vertiente.

tropical con un prolongado estiaje estival, agudizado por las intervenciones humanas (regulación y desembalses para el riego). El acuífero costero Almonte-Marisma es el más destacado de esta cuenca que, de tipo detrítico, es vital para el equilibrio hídrico de Doñana.

Los ríos Guadalete y Barbate drenan a la bahía de Cádiz y al estuario del Barbate. Las altas precipitaciones (1.888 mm/año) en las sierras de su entorno (Grazalema, Líjar y Las Cumbres) dan lugar a importantes aportaciones (Guadalete 534 hm^3/año y Barbate 308 hm^3/año) y elevados caudales relativos (4,6 y 7,3 l/sg/km^2 respectivamente).

En la fachada mediterránea andaluza se desarrolla la Cuenca Hidrográfica del Sur a través de un conjunto de subcuencas independientes unas de otras. Algunas de las más importantes son Guadarranque y Guadiaro en Cádiz, Guadalhorce y Vélez en Málaga, Guadalfeo en Granada, y Adra, Andarax y Almanzora en Almería. Estos ríos se distribuyen a lo largo de una franja costera estrecha (300 Km de longitud y 50 Km de anchura) como consecuencia de un relieve montañoso muy próximo a costa, que generan caudales generalmente reducidos. Esta cuenca es de gran relevancia a causa del fuerte dinamismo de la agricultura y turismo que soporta. Sobresale el sistema acuífero Dalías-Gádor, el cual riega 20.000 ha de cultivos bajo plástico. En esta región costera el uso agrícola del agua alcanza la mayor rentabilidad de España, pero produce graves problemas de sobreexplotación que afectan a la cantidad y calidad de los recursos hídricos.

3.2.1.4. Oceanografía

El encuentro del Océano Atlántico y el Mar Mediterráneo, en el Estrecho de Gibraltar, produce unas condiciones oceanográficas muy singulares que definen las aguas que bañan las costas andaluzas. La naturaleza costera de estas masas de agua da lugar a una marcada influencia terrestre, al recibir gran cantidad de aportes sedimentarios de las distintas cuencas hidrográficas atlántica y mediterránea, con abundancia de materia orgánica y nutrientes. En general, este medio está sujeto a numerosos agentes dinámicos (corrientes, oleaje, mareas, vientos, etc.) que participan de manera considerable en el modelado del borde costero. Además, las diversas características oceanográficas de las aguas costeras condicionan la composición de su fauna y flora litoral.

El Golfo de Cádiz posee una plataforma continental amplia, llana y tendida, que continúa los suaves relieves terrestres característicos de la vertiente. Sus aguas costeras muestran cierta estratificación, distinguiéndose dos masas de agua. En las aguas profundas, entre 100 y 1.000 metros, se localiza el Agua Central del Atlántico Norte, que se caracteriza por su salinidad baja (36,2-35,8) y temperaturas en torno a 16 y 19 ºC. La capa más superficial está formada por la llamada Agua Superficial Atlántica, que posee salinidad moderada (36,2-36,4) y fuerte estacionalidad de la temperatura, superando los 22 ºC en verano. La combinación de nutrientes y luz de las aguas más próximas a costa y situadas sobre la plataforma continental, propician condiciones muy favorables para el desarrollo de vida.

La dinámica litoral es muy compleja, en ella intervienen corrientes, mareas, oleaje y vientos. Sobre la plataforma continental circulan las aguas superficiales en sentido anticiclónico, recorren las costas hacia el este e intervienen en la deriva litoral dando lugar a la formación de flechas litorales en Huelva. El oleaje aumenta este proceso como consecuencia de olas de gran magnitud, resultado de los grandes temporales del oeste generados mar adentro. Además, en periodos con vientos de Levante persistente se ocasiona una corriente temporalmente hacia el oeste, que generan las grandes dunas de Bolonia y Valdevaqueros en Cádiz, al abrigo de los vientos de poniente. Por otro lado, las costas del golfo de Cádiz están sometidas a mareas semidiurnas de amplitud moderada (2,1 metros).

En el estrecho de Gibraltar se produce la entrada de aguas atlánticas, tanto Agua Central del Atlántico Norte (entre los 50 y 100 metros) como del Agua Superficial Atlántica (entre la superficie y los 50 m) mezcladas en la entrada del Estrecho. El agua mediterránea es más densa y salina que la atlántica entrante y corre a un nivel más profundo sobre el fondo del Estrecho y en el golfo de Cádiz



Duna de Bolonia, Tarifa (Cádiz)

(entre los 300 y los 1.100 metros). Este intercambio de aguas atlánticas y mediterráneas se debe al déficit hídrico que caracteriza al Mar Mediterráneo, propio de las cuencas marinas de concentración, donde la fuerte evaporación produce una pérdida de agua que supera los bajos aportes de las lluvias y de los ríos. De esta manera, el volumen de agua saliente es algo menor (4%), lo que equilibra dicho déficit hídrico. Por otro lado, en el Estrecho se desarrollan corrientes localmente intensas como resultado de los factores dinámicos marinos mencionados y de la particular morfología costera del estrecho.

Las aguas costeras mediterráneas andaluzas también poseen unas características muy particulares. La estrecha plataforma continental, resultado de un relieve montañoso litoral que se hunde abruptamente en el mar, da lugar a unas aguas costeras de menor superficie en comparación con las atlánticas andaluzas. La entrada de aguas atlánticas en el Mediterráneo se produce mediante la formación de un importante giro anticiclónico en el Mar de Alborán. De ello resulta, en algunas partes del litoral malagueño, un afloramiento de aguas profundas, más frías y cargadas en nutrientes, condicionando la gran biomasa existente en sus aguas.

Las aguas costeras mediterráneas andaluzas también poseen unas características muy particulares. La estrecha plataforma continental, resultado de un relieve montañoso litoral que se hunde abruptamente en el mar, da lugar a unas aguas costeras de menor superficie en comparación con las atlánticas andaluzas.

Figura 3.3. Esquema de las corrientes dominantes en el Estrecho de Gibraltar



Fuente: Luque y Templado, 2004.

La oceanografía del Mar de Alborán se distingue por una estratificación de las aguas marinas. En la superficie discurren las aguas atlánticas como ya se ha descrito, a mayor profundidad circulan dos tipos de agua mediterráneas, una intermedia y otra profunda. El agua intermedia (38,7 de salinidad y 14ºC de temperatura aproximada) se origina en el Mediterráneo oriental y fluye a una profundidad en torno a los 200 y 600 m en dirección al Estrecho de Gibraltar. El agua mediterránea profunda (38,41 de salinidad y 12,5º C aproximados) se sitúa a más de 600 m y proviene del mar Ligur y el golfo de León. Al llegar al estrecho de Gibraltar estas masas de agua se mezclan y salen hacia el Océano Atlántico.

En cuanto a la dinámica litoral de esta vertiente, los vientos de Levante tienen un largo recorrido para generar el oleaje, respecto al provocado por los vientos de poniente de oleaje más corto. La deriva litoral predominante se dirige hacia el W, siendo la de sentido contrario de menor intensidad, además ambas se ocasionan principalmente por el viento. En cuanto a las mareas, existen todavía influencias atlánticas en la Bahía de Algeciras, donde la amplitud mareal apenas alcanza los ochenta centímetros y, se reduce progresivamente hacia el Este hasta hacerse prácticamente imperceptible.

3.2.1.5. Procesos naturales

Las costas andaluzas se distinguen por un elevado dinamismo propio de un ecotono marítimo-terrestre, donde se desarrollan procesos naturales de gran complejidad y fragilidad. Su evolución depende de los numerosos factores físicos que definen sus unidades geomorfológicas (playas, dunas, marismas, acantilados...). Así, los agentes dinámicos marinos (oleaje, corrientes y mareas) modelan la costa con características geológicas singulares (estructura y litología), junto a otros como la climatología, vientos principalmente, y la hidrología (caudal, aporte de sedimentos...) de las vertientes atlántica y mediterránea. Además, destaca la amplitud del ámbito geográfico de influencia en relación al espacio costero, ya sea referido al medio terrestre (cuencas hidrográficas) como al marino (océano Atlántico y mar Mediterráneo).



Erosión eólica en el acantilado de la playa de la Fontanilla, Mazagón (Huelva)

El litoral onubense es rectilíneo y regularizado por la acción de una deriva litoral de gran intensidad, generada por un oleaje procedente del suroeste, que transporta sedimentos desde la desembocadura del Guadiana a la del Guadalquivir. El Guadiana es la principal fuente de aportes sedimentarios de las playas de Huelva, junto con los materiales aportados por el principal tramo acantilado (Mazagón-Matalascañas).

La costa de Huelva se configura como una unidad fisiográfica donde predominan las unidades geomorfólogicas arenosas. Así, aparecen formaciones islas-barrera evolucionadas desde el Guadiana al Tinto-Odiel, las cuales se encuentran actualmente colmatadas casi en su totalidad. Destaca en este tramo costero la flecha arenosa del Rompido, única por su longitud en todo el litoral andaluz (12 km), que protege las marismas mareales del río Piedras. Entre los estuarios de los ríos Tinto-Odiel y Guadalquivir se desarrolla un variado sistema de flechas y contraflechas litorales, aislando los tramos interiores de las incidencias del oleaje que favorecen el desarrollo de marismas. Finalmente, en el ámbito de Doñana se conforma un espectacular sistema dunar generado por los vientos dominantes del suroeste.

El litoral de la provincia de Cádiz muestra una línea costera más irregular aunque los procesos de regularización siguen estando presentes. Su morfología costera es consecuencia de una compartimentación tectónica más acusada y una aportación menor de sedimentos arenosos, reducida al río Guadalete y a otros ríos de menor entidad. Las bahías de Cádiz y Algeciras son los elementos geográficos más significativos, con una compleja dinámica litoral donde se extienden marismas. Se caracterizan por las flechas arenosas que cierran en diferente forma las desembocaduras de los ríos Guadalete en la bahía de Cádiz, y Guadarranque-Palmones en la bahía de Algeciras, produciendo un progresivo proceso de colmatación. El resto de la costa gaditana está expuesta al oleaje y la forman playas rectilíneas o ligeramente curvas limitadas entre tramos acantilados de rocas resistentes. Destacan las grandes dunas rampantes producidas por los vientos de Levante (Bolonia y Valdevaqueros), los tómbolos de Trafalgar y Gibraltar, y las plataformas rocosas flyschoides en el entorno del Estrecho.

El litoral mediterráneo andaluz se encuentra en un avanzado estado de regularización. Aquí los tramos acantilados son poco frecuentes a pesar de la proximidad de los relieves Béticos. En él se desarrolla una estrecha planicie litoral sobre materiales fluviocoluviales (glacis, conos, deltas, etc.) que separa la actual línea costera del inicio de las sierras litorales. La principal fuente de sedimentos es de origen fluvial que se distribuyen por derivas litorales de dirección variable en función de la orientación de la costa y el oleaje. Además, las unidades fisiográficas mediterráneas aparecen muy compartimentadas por los cabos y promontorios existentes. En general presentan reducidas dimensiones y a diferencia del litoral atlántico funcionan como unidades casi independientes en relación al tránsito sedimentario.



Vista panorámica del Tómbolo de Trafalgar, Barbate (Cádiz)

Las unidades geomorfológicas típicas son muy variadas y difieren de las existentes en el litoral atlántico. Así, la escasa influencia mareal y las características geológicas de esta vertiente propician el desarrollo de deltas, albuferas, playas-barras y otras formas costeras propias del Mediterráneo. La morfología de las desembocaduras de los ríos cambia progresivamente hacia el Este, desde las formas estuarinas en el Guadiaro, un pequeño delta en el Guadalhorce, hasta los típicos deltas triangulares a partir del río Vélez (Gudalfeo, Andarax, Albuñol, etc.). Entre ellos, se distingue el delta doble del río Adra cuya configuración se debe a una modificación antrópica de la desembocadura. Las albuferas presentes tienen un origen similar, un conjunto de formaciones litorales arenosas que aíslan una depresión interior (Gata y Adra). En otros casos, como las presentes en el Campo de Dalías, su génesis está vinculada a la acumulación de playas-barrera progradantes y flechas litorales.

Las formas erosivas (acantilados y plataformas rocosas) más relevantes del litoral mediterráneo andaluz se localizan en Maro, al este de Nerja, y en Cabo de Gata-Níjar sobre materiales volcánicos. Las dunas y arenales costeros son menos frecuentes y se restringen a las áreas más expuestas al viento, como es el caso de las dunas rampantes de la ensenada de Los Genoveses o los tramos costeros progradantes como los de Guadiaro, Marbella, Campo de Dalías, etc.

3.2.1.6. Biodiversidad

Las áreas litorales andaluzas sobresalen por su diversidad biológica, su complejidad ecológica y sus elevados valores de productividad. Su estratégica ubicación geográfica, entre el continente africano y eurosiático, y entre el Atlántico y el Mediterráneo, propicia una riqueza de hábitats así como de especies animales y vegetales.

En sus costas aparecen representados una elevada y variada tipología de hábitats, abarcando todos los ámbitos naturales de la Directiva Hábitats: hábitats costeros, dunas marítimas, hábitats de agua dulce, brezales y matorrales de zona templada, matorrales esclerófilos, formaciones herbosas naturales y seminaturales, turberas, hábitats rocosos y cuevas, y bosques. En particular, se debe resaltar que las aguas y fondos marinos de Andalucía poseen la mayor biodiversidad de los mares europeos. Aparecen especies de flora y fauna marina propias del Atlántico europeo, del mediterráneo y subtropicales, y junto a ellas otras especies endémicas del Estrecho de Gibraltar.



Mirador en el Cabo Puntazo del Rayo, Carboneras (Almería)

En relación a las **comunidades vegetales** de los fondos marinos aparecen cuatro especies de fanerógamas marinas: *Zoostera marina, Zoostera noltii, Cymodocea nodosa* y *Posidonia oceanica*, desarrollándose en praderas sobre sustratos arenosos. Esta última es endémica del Mediterráneo y está considerada como hábitat prioritario en la Directiva Hábitats. La *Zoostera marina* aparece en el Atlántico y tiene una distribución muy localizada en el mar de Alborán. Por su parte, la *Zoostera noltii* y la *Cymodocea nodosa* únicamente se encuentran en las aguas atlánticas. Además en el entorno de Tarifa y de la isla de Alborán destaca el alga parda *(Laminaria ochroleuca*) que en estos ámbitos forma interesantes bosques sumergidos.



Coral anaranjado (*Astroides calycularis*)

La vegetación terrestre forma parte de hábitats naturales muy dispares, desde marismas a serranías costeras, propiciando una elevada diversidad que se ve amenazada por numerosas presiones antrópicas presentes en el litoral andaluz. Se distinguen 70 especies amenazadas de flora silvestre litoral, casi el 40% del total según la *Ley 8/2003 de la flora y la fauna silvestres de Andalucía*, porcentaje destacado si consideramos que el litoral andaluz representa algo menos del 10% del territorio total de Andalucía. Entre ellas encontramos algunas herbáceas en peligro de extinción, endémicas de nuestro litoral como la *Diplotaxis siettiana* de la isla de Alborán, el *Limonium malacitanum* de Málaga y Granada, la *Linaria tursica* de Huelva o el *Thymus albicans* de Cádiz. En cuanto a las especies arbustivas y arbóreas más importantes sobresale el enebro marítimo (*Juniperus oxicedrus* subsp. *macrocarpa*) en la costa atlántica, el arto (*Maytenus senegalensis* subsp. *europaea*) en la costa mediterránea y el Quejigo andaluz (*Quercus canariensis*) en las sierras litorales del Estrecho. Además, aparece una comunidad vegetal amenazada de gran interés asociada a los singulares ecosistemas de la sierra del Estrecho denominados "canutos", como el ojaranzo (*Rhododendron ponticum* subsp. *baeticum*), el acebo (*Ilex aquifolium*) y el laurel (*Laurus nobilis*).

Andalucía y su litoral son lugar de paso de numerosa y variada **fauna** en sus migraciones. Los hábitats naturales de esta región constituyen piezas clave del sistema migratorio de multitud de aves. Se reconocen numerosas especies sedentarias, estivales, invernantes o de paso en sus rutas migratorias, estando la conservación de muchas de ellas amenazada. Además, en el Estrecho de Gibraltar se avistan multitud de mamíferos marinos en su migración entre las aguas atlánticas y mediterráneas, igualmente amenazados.

En general, en las costas andaluzas se localizan la gran mayoría de los grupos animales con diferencias entre las fachadas atlántica y mediterránea. Llama la atención que la mayoría de especies amenazadas catalogadas aparecen en el medio marino y litoral.



Enebro marítimo (*Juniperus oxycedrus)*



Flamencos descansando en la Bahía de Cádiz (Cádiz) (*Phoenicopterus ruber*)

3.2.2. Con respecto a usos (social) y actividades económicas

El litoral andaluz se caracteriza por soportar una dinámica socioeconómica muy específica. Esta especificidad responde fundamentalmente a la diversidad de usos y al intenso aprovechamiento que el ser humano ha dado a un espacio tan frágil y escaso como el descrito en apartados anteriores.

3.2.2.1. Urbanización y asentamientos humanos

El continuado proceso de ocupación humana del litoral andaluz ha llegado a reunir casi al 35% de su población en municipios costeros. Hay que tener en cuenta

que estos municipios representan menos del 10% del territorio andaluz. A excepción de Granada, todas las provincias con ribera al mar, concentran en sus municipios litorales a más del 50% de sus habitantes, sobresaliendo el litoral malagueño que supera el 76% (Cuadro 3.2). La ubicación de las principales actividades en su entorno como el tráfico portuario, la industria, la tradicional actividad pesquera y la atracción turística son a la vez causa y consecuencia de tal concentración.

Cuadro 3.2. Población litoral e interior de Andalucía (2005)

Provincia	Población total	Población municipios litorales	% sobre el total
Almería	612.315	428.563	69,99
Granada	860.898	105.140	12,21
Málaga	1.453.409	1.107.572	76,21
Cádiz	1.180.817	821.131	69,54
Huelva	483.792	279.734	57,82
Sevilla	1.813.908	-	-
Córdoba	784.376	-	-
Jaén	660.284	-	-
Total	**7.849.799**	**2.742.140**	**34,93**

Se contabilizan los 62 municipios litorales de Andalucía [26].

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, 2006.

Los incrementos poblaciones absolutos (habitantes) indican la intensidad de este proceso durante los últimos años. En el periodo 2001-2005 los municipios costeros se han incrementado en más de 330.000 habitantes y suponen más del 74% de todos los incrementos poblacionales recogidos en Andalucía (Cuadro 3.3).

En cuanto a su distribución espacial los incrementos poblacionales se concentran en áreas turísticas clásicas (Costa del Sol), espacios turísticos emergentes (costa noroeste gaditana y Campo de Gibraltar) y áreas donde se combinan un alto crecimiento turístico y ámbitos vinculados a la agricultura intensiva (Campo de Dalías o costa occidental onubense) (Figura 3.3).



Zona turística clásica en la Costa del Sol, Marbella (Málaga)

Cuadro 3.3. Población litoral en Andalucía (2001-2005)

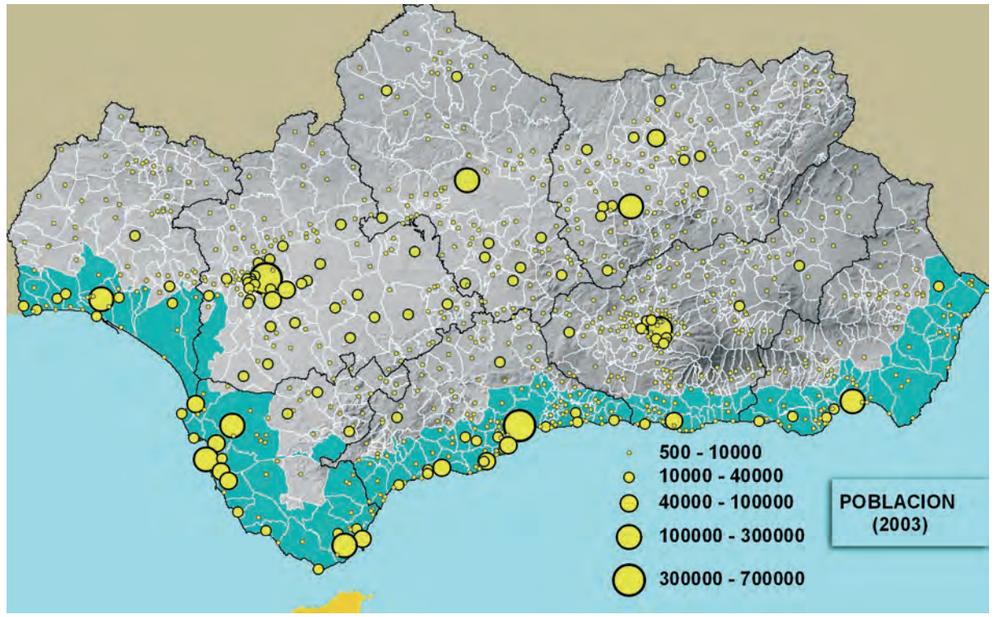
Provincia	Población 2001	Población 2005	% Incremento 2001-2005	Población municipios litorales 2001	Población municipios litorales 2005	% Incremento poblac. litoral
Almería	533.168	612.315	14.84	316.649	428.563	35.34
Granada	812.637	860.898	5.94	94.187	105.140	11.63
Málaga	1.302.240	1.453.409	11.61	940.448	1.107.572	17.77
Cádiz	1.131.346	1.180.817	4.37	786.497	821.131	4.40
Huelva	461.730	483.792	4.78	273.083	279.734	2.43
Sevilla	1.747.441	1.813.908	3.80	-	-	-
Córdoba	769.625	784.376	1.92	-	-	-
Jaén	645.781	660.284	2.25	-	-	-
Total	**7.403.968**	**7.849.799**	**6.02**	**2.410.864**	**2.742.140**	**13.74**

Fuente: Elaboración propia a partir de INE, 2002 y 2006.

El proceso de concentración de la población andaluza en su franja costera ha ido acompañada de una intensificación de los usos urbanos, cuyo rasgo característico ha sido el continuo proceso urbanizador.

El proceso de concentración de la población andaluza en su franja costera ha ido acompañada de una intensificación de los usos urbanos, cuyo rasgo característico ha sido el continuo proceso urbanizador. Si bien la intensidad constructiva no es exclusiva de la franja litoral, encuentra en este ámbito uno de sus espacios paradigmáticos.

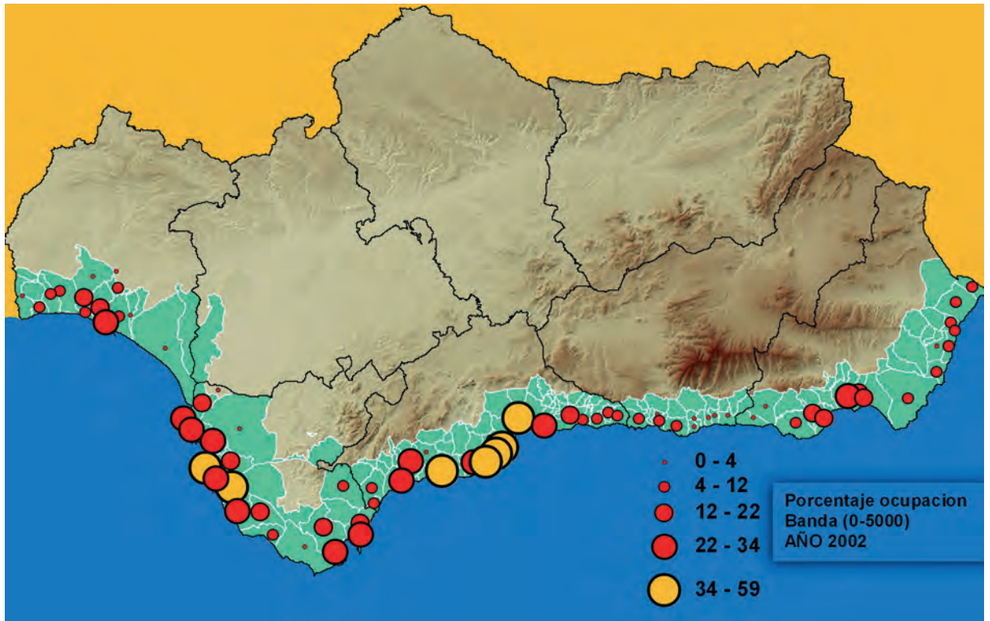
Figura 3.4. Distribución de la población andaluza



Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2003.

Las zonas con mayor superficie urbanizada son la Costa del Sol y el Campo de Gibraltar, la costa gaditana desde Trafalgar hasta Sanlúcar, la costa occidental almeriense y, puntualmente, la onubense. En algunas de estas zonas, en la franja de los 5000 m., se alcanzan valores superiores al 50% de urbanización (Figura 3.5)[27] . En este sentido, el crecimiento del parque de viviendas en las áreas de litoral andaluz viene impulsado por el desarrollo de la actividad turística, siendo las viviendas de potencial uso turístico las que dinamizan su realidad inmobiliaria.

Figura 3.5. Indicador municipal de superficie urbanizada en la banda 0-5000 m

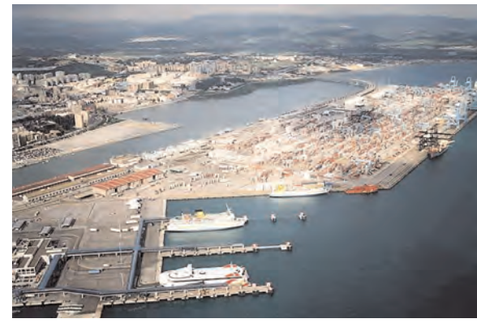


Fuente: Consejería de Medio Ambiente, 2005.

3.2.2.2. Infraestructuras, instalaciones y equipamientos

La extensa dimensión marítima de Andalucía es uno de los aspectos territoriales que más ha incidido en la organización de los flujos e infraestructuras de transporte. El papel del área del Estrecho de Gibraltar como uno de los principales enclaves del tráfico marítimo mundial, la función principal de los **puertos** para las relaciones exteriores de la región y su estrecha relación con la estructura urbana y económica de las ciudades explican el sistema portuario andaluz (Pozuelo, 2003).

Dicho sistema está formado en un primer nivel por los grandes puertos comerciales que desde el punto de vista administrativo se integran en la Red de Puertos de Interés General del Estado y se gestionan a través de las Autoridades Portuarias (AP). Estos puertos se han convertido en nodos principales de los sistemas intermodales de transporte. A la vez, y en torno a ellos, se conforman las principales áreas de concentración de industrias básicas e instalaciones para el aprovisionamiento y transformación energética. Se configuran, por tanto, como complejas infraestructuras que consumen gran cantidad de espacio, tanto terrestre como marítimo (Cuadro 3.4).



El Puerto de la Bahía de Algeciras (Cádiz)

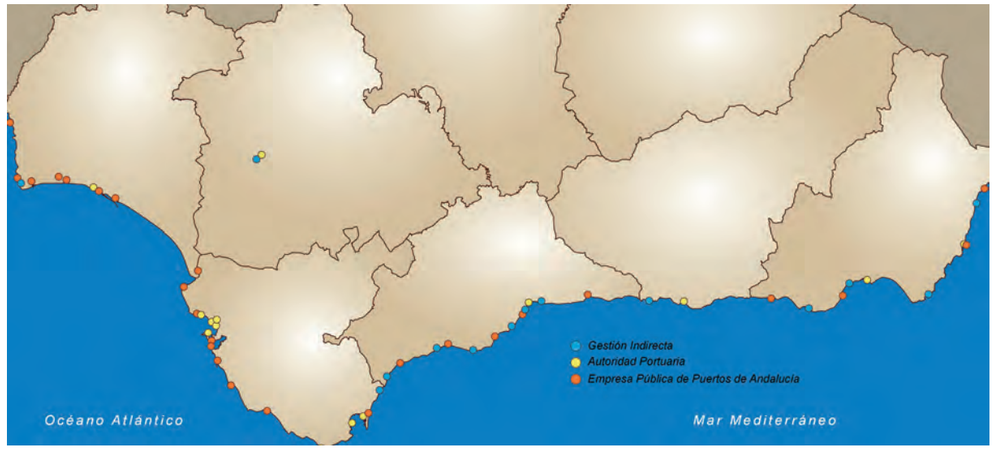
Cuadro 3.4. Superficie marítima y terrestre de los Puertos de Interés General del Estado en Andalucía (Ha)

Puerto	Instalaciones	Superficie flotación	Superficie terrestre	Total
Almería-Motril	Almería, Carboneras, Motril	4.160,30	74,34	4.234,64
Bahía Algeciras	Algeciras, La Línea, Tarifa	4.895,96	354,91	5.250,87
Bahía de Cádiz	Cádiz, Puerto Real, El Pto. Santa María	28.322,64	329,84	28.652,48
Huelva	Huelva	4.071,00	90,12	4.161,12
Málaga	Málaga	7.095,87	69,22	7.165,09
Sevilla	Sevilla	4.456,60	480,29	4.936,89
Total		**53.002,37**	**1.398,72**	**54.401,09**

Fuente: Elaboración propia a parir de Puertos del Estado, 2005.

Un segundo nivel de instalaciones lo constituye el sistema portuario que gestiona directamente la Administración Autonómica a través de la Empresa Pública de Puertos de Andalucía (EPPA). De este nivel existen 39 puertos, de los cuales 22 tienen actividad pesquera y acogen el 70% de la flota pesquera regional, mientras que 34 cuentan con instalaciones náutico-deportivas. Además cuatro de ellos realizan funciones comerciales (Figura 3.6).

Figura 3.6. Los puertos andaluces



Al igual que el resto de las infraestructuras ligadas al sector turístico los puertos deportivos son un fenómeno reciente. De hecho, a principios de los años 60 éste era un uso casi inexistente en nuestro litoral, los clubs náuticos estaban por regla general asociados a los puertos pesqueros y comerciales tradicionales. A partir de los años 70 comenzaron a crearse estas nuevas instalaciones para practicar deportes náuticos, aisladas de los puertos comerciales tradicionales, y asociadas a intensas iniciativas inmobiliarias especulativas en el litoral. En efecto, la única forma de rentabilizar la inversión efectuada en muchos de ellos ha sido mediante un desarrollo inmobiliario anejo o inducido dentro de los propios espacios portuarios o gracias a la revalorización de los terrenos colindantes.

En un nivel diferente se sitúan las instalaciones portuarias de uso militar, cuya relevancia en Andalucía deriva de su importancia geoestratégica. Las instalaciones de mayor interés se encuentran en el litoral gaditano.



Dique Juan Carlos I, Huelva.

Con el fin de dirigir el flujo en alguna dirección determinada, reducir el oleaje o favorecer la decantación de arena, en el litoral andaluz aparecen otros elementos de ingeniería hidráulica de defensa costera, como **diques y espigones**, tanto emergidos como sumergidos. Por sus dimensiones y efectos destacan el dique de encauzamiento en la desembocadura del río Guadiana en Portugal y el de Juan Carlos I en Huelva.

El modelo energético que caracteriza a Andalucía ha convertido a varios enclaves portuarios de su litoral en puntos estratégicos para el **abastecimiento energético** peninsular tanto por vía marítima como por tubería submarina (gaseoducto Magreb-Europa entre Argelia y Cabo de Gata), y a través de la red de electricidad entre Marruecos y España. Igualmente, constituye un punto de enlace de rutas internacionales de telecomunicación por cable submarino.

La política hidráulica desarrollada en España se ha basado fundamentalmente en un incremento de los recursos hídricos disponibles, habiéndose ceñido casi exclusivamente en las últimas décadas a la construcción de grandes infraestructuras de regulación. Así, casi todos los ríos andaluces han sido regulados tanto en su cabecera como a lo largo de su curso. Son **embalses** destinados para regadío, producción hidroeléctrica y consumo humano (Cuadro 3.5). Dichos embalses tienen un efecto directo sobre el litoral, pues los principales aportes sedimentarios al sistema litoral son de origen fluvial.

Cuadro 3.5. Embalses en Andalucía

Cuenca	Nº de embalses	Capacidad (Hm^3)
Guadalquivir	55	7.086,10
Atlántica	12	2.110,60
Mediterránea	11	1.041,00
Segura	2	16,00
Total	**80**	**10.253,70**

Fuente: Elaboración propia a partir de Agencia Andaluza del Agua y Confederaciones Hidrográficas del Guadalquivir y del Segura, 2006.

Además, debido no solo al déficit hídrico estructural que a nivel global presenta el territorio andaluz, sino también al ritmo y magnitud del aumento de las demandas derivadas de prácticas intensivas (turismo y agricultura), se han ido instalando en el litoral mediterráneo plantas de desalinización de aguas del mar y salobre. Funcionan actualmente instalaciones tanto en Málaga como en Almería, siendo esta última la provincia con mayor número tanto a nivel público como privado (Cuadro 3.6). El agua producida se destina principalmente al consumo humano y agrícola, constituyendo la de Carboneras la más grande de Europa, con capacidad para producir 120.000 m^3 al día de agua libre de sal.

Cuadro 3.6. Desaladoras en Andalucía

Desaladora	Capacidad (m^3/día)
Almería	45.000
Cabo de Gata	1.000
Carboneras	120.000
Costa del Sol	40.000

Fuente: Consejería de Medio Ambiente, 2005.

La creciente preocupación pública, tanto a escala nacional como comunitaria, en materia de tratamiento de aguas residuales en los últimos años ha ido en aumento. Es por ello que para disminuir los aportes de contaminación a las aguas se han ido construyendo estaciones depuradoras. La depuración de aguas residuales en los municipios del litoral en Andalucía es atendida por 75 EDAR que tratan una carga equivalente a 3.820.059 habitantes (41,58% de la carga equivalente total andaluza) (Cuadro 3.7). No obstante aun existen municipios costeros que vierten sus aguas al mar sin ningún tipo de depuración. Es el caso de 4 municipios del litoral gaditano: Algeciras, Chipiona, Tarifa y Vejer.

Según la Directiva Marco de Aguas (1991) desde el 1 de enero de 2001 los municipios con más de 15.000 habitantes tienen obligación legal de depurar sus aguas residuales y desde el 1 de enero del 2006 los municipios que superen los 1.500 habitantes.

Al ser el litoral andaluz el espacio económico más dinámico y el mayor generador de movilidad, las **infraestructuras viarias** han tenido un gran desarrollo en este ámbito en los últimos años. Actualmente está casi completado el eje de gran capacidad (autopistas y autovías) que une el litoral. Sin embargo, aún persisten algunos déficits en algunas conexiones para las áreas litorales.



Portaviones Príncipe de Asturias anclado en el puerto de la Bahía de Cádiz

Cuadro 3.7. Estaciones de Depuración de Aguas Residuales (EDAR) en el litoral de Andalucía

Provincia	Número EDAR	Carga equivalente	Estado EDAR	
			Terminada	En construcción
Almería	19	454.925	19	-
Cádiz	23	1.263.193	21	2
Granada	7	199.503	6	1
Huelva	10	452.565	10	-
Málaga	16	1.449.873	13	3
Total	**75**	**3.820.059**	**69**	**6**

Fuente: Consejería de Medio Ambiente, 2005.

Respecto a las **infraestructuras ferroviarias** andaluzas, cabe decir que es en el litoral donde se presentan las mayores carencias. En este sentido no existe cone-

xión a lo largo del litoral, presenta discontinuidad con el arco mediterráneo español y con el sur de Portugal, así como la inadecuada conexión del puerto de Algeciras.

3.2.2.3. Recursos ligados al medio marino

En Andalucía la pesca es la actividad dominante en relación con la explotación de los recursos vivos del mar.

En Andalucía la **pesca** es la actividad dominante en relación con la explotación de los recursos vivos del mar y presenta unos caracteres muy diferentes tanto en lo que respecta a su estructura regional (Atlántico-Mediterránea) como a su dependencia de los caladeros. En 2005 amarraban en nuestros puertos 2.500 buques (el 54% en Mediterráneo y el 42% en el Golfo de Cádiz), dando cabida a 9.839 tripulantes.

Tradición marinera



Flota artesanal amarrada en el Puerto de Conil de la Fra. (Cádiz)



En las provincias de Cádiz y Huelva además de flotas de carácter artesanal y litoral convive una importante flota industrial, predominando en Cádiz el régimen tradicional de propiedad familiar, mientras que en Huelva la presencia de sociedades mercantiles es más importante. Las áreas de pesca incluyen desde los caladeros cercanos para la flota artesanal y litoral (caladero nacional, aguas portuguesas y marroquíes) hasta las pesquerías de onda larga en Mozambique. La flota industrial es igualmente una flota altamente especializada que le permite un elevado rendimiento en las capturas, marisco sobre todo, consecuencia de su alto valor comercial. Entre los productos desembarcados destacan la pescada, la gamba, la sardina y el boquerón.

Cuadro 3.8. Evolución de la producción de pesca fresca en Andalucía, en Tm (1985-2005)

Año	Peces	Moluscos	Crustáceos
1985	118.011,03	13.319,37	12.483,26
1990	87.207,03	9.388,18	4.809,57
1995	80.072,77	13.815,45	4.077,96
2000	55.803,20	14.098,01	5.210,05
2005	55.114,82	12.666,43	1.753,29

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejería de Agricultura y Pesca, 2006.

Por su parte, en la región mediterránea se aprecia desde la década de los noventa una disminución del número de embarcaciones, pero en cambio se experimenta un fuerte incremento en tonelaje y potencia. Predomina la pequeña empresa de carácter familiar y la flota es fundamentalmente artesanal y litoral con un radio de acción más reducido que la suratlántica, siendo los calderos más frecuentados los del mar de Alborán, Marruecos y Golfo de León. En cuanto a los productos desembarcados sobresalen la caballa, la sama, la quisquilla y el carabinero.



Pesca desembarcada

La prolongada presión sobre los caladeros y la práctica de modalidades y artes inadecuadas, unidas a los efectos negativos de la contaminación urbana e industrial de determinados tramos de la costa dan lugar a una disminución constante de estos recursos (Cuadros 3.8 y 3.9).

La prolongada presión sobre los caladeros y la práctica de modalidades y artes inadecuadas, unidas a los efectos negativos de la contaminación urbana e industrial de determinados tramos de la costa dan lugar a una disminución constante de estos recursos

Cuadro 3.9. Evolución de la producción pesquera en Andalucía (1985-2004) (Tm)

Año	Pesca fresca subastada	Pesca congelada	Almadrabas	Acuicultura marina	Total
1.985	143.813,66	39.363,83	2.689,20	698,02	**186.564,70**
1.990	101.404,78	41.716,47	3.523,66	768,60	**147.413,51**
1.995	97.966,19	17.302,29	958,70	2.000,60	**118.227,78**
2.000	75.111,25	7.982,49	1.411,66	5.332,90	**89.838,30**
2.004	63.971,24	6.181,42	792,07	7.415,54	**78.360,27**

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejería de Agricultura y Pesca, 2005.

En cuanto a la actividad acuícola Andalucía produce especies de alto valor comercial en régimen de acuicultura intensiva o extensiva. Desde los años 80, las explotaciones acuícolas y la producción no han dejado de crecer utilizando fundamentalmente los espacios intermareales de la fachada atlántica (Bahía de Cádiz, marismas de Isla Cristina y Ayamonte, etc.) y las explotaciones en mar abierto (Cuadro 3.10).

Se observa un comportamiento diferenciado según se trate de instalaciones sobre tierra firme (generalmente en zonas intermareales) o en mar abierto. Las primeras se asocian fundamentalmente a la fachada atlántica, debido a su condición de costa mesomareal, con importantes superficies de marismas mareales y/o antiguas salinas que se han transformado en explotaciones acuícolas (marismas del Guadiana / Carreras, del Piedras, Bahía de Cádiz, Barbate…). Por el contrario, las instalaciones en mar abierto se ubican preferentemente en la fachada mediterránea de nuestra Comunidad.

Son las provincias de Cádiz, Huelva y Sevilla las que concentran la mayor superficie de las instalaciones en tierra. Por su parte en mar abierto las instalaciones tienen una distribución espacial y provincial más homogénea, sobresaliendo Málaga con el mayor número de explotaciones y extensión, seguida de Almería y Cádiz (Cuadro 3.9).

Cuadro 3.10. Instalaciones autorizadas para acuicultura marina en Andalucía

Provincia	Instalaciones terrestres Nº	Instalaciones terrestres Superficie (Ha)	Instalaciones marinas Nº	Instalaciones marinas Superficie (Ha)
Sevilla	1	3.295,15	---	---
Málaga	---	---	8	161,10
Huelva	22	574,83	2	67,58
Granada	2	1,24	1	17,31
Cádiz	105	4.158,60	4	108,24
Almería	2	0,57	5	110,08
Total	**132**	**8.030,41**	**20**	**464,36**

Fuente: Consejería de Agricultura y Pesca, 2004.

3.2.2.4. Agricultura litoral

La costa es el espacio de la nueva agricultura andaluza que, en algunos casos, constituye una realidad reciente y, en otros, es continuidad de los tradicionales regadíos en las desembocaduras de los ríos. Las constantes que definen este ámbito desde el punto de vista agrícola son: regadío, intensiva, comercial, muy productiva e incremento extraordinario del número de las explotaciones (Naranjo, 2003).

La costa es el espacio de la nueva agricultura andaluza que, en algunos casos, constituye una realidad reciente y, en otros, es continuidad de los tradicionales regadíos en las desembocaduras de los ríos.

Dentro de la hetereogeneidad característica de dicha actividad se pueden distinguir dos ámbitos: franja litoral occidental y franja litoral oriental.

Cuadro 3.11. Superficie cultivada bajo plástico en Huelva (2005)

Cultivo	Superficie
Fresa	6.692
Frambuesa	810
Arándanos	208
Moras	23
Total	**7.733**

Fuente: Elaboración propia a partir de Consejería de Agricultura y Pesca, 2006.





Invernaderos en Costa Grajuela, Chipiona (Cádiz)

En la franja *litoral occidental* sobresale la provincia de Huelva que presenta un predominio de agricultura al aire libre. El cultivo de la fresa, cuya superficie ronda las 7.000 ha, es el más dinámico y alcanza unos rendimientos superiores a 45.000 kg/ha (Cuadro 3.11). El sector de los cítricos también ha vivido un ascenso importante, y se ha convertido en el otro gran exponente del dinamismo y del potencial de la agricultura onubense. Según datos de la Consejería de Agricultura y Pesca (2004), la superficie de naranjos ha pasado en los últimos 20 años de menos de 4.000 a cerca de 10.000 ha. Por su parte, en el litoral de Cádiz, salvo en Chipiona que se especializa en la flor cortada (Cuadro 3.12), la agricultura empieza a perder importancia, en tanto que en Málaga el turismo ha ido limitando los aprovechamientos agrarios al sector más oriental.

Cuadro 3.12. Superficie de flor cortada en Andalucía

Municipio	Superficie (Ha)
Chipiona	423
Sanlúcar de Barrameda	196
Resto de Cádiz	111
Sevilla	178
Resto de Andalucía	240
Total Andalucía	**1.148**

Fuente: Consejería de Agricultura y Pesca, 2002.



En la franja litoral oriental (Granada y Almería) la agricultura se encuentra conectada a los mercados europeos, con productos sin competencia por su precio y carácter temprano o extratemprano. Su rentabilidad permite resistir a la competencia del turismo por el espacio. Es el ámbito de la horticultura, destacando la producción de tomate, pimiento, melón, judía verde, calabacín y pepinos. Destacan las llanuras deltaicas de la costa alpujarreña granadina (desde Calahonda hasta Adra) y sobre todo el litoral almeriense (Bajo Almanzora, Campo de Níjar, Bajo Andarax y Campo de Dalías-Adra) cuyo cultivo forzado bajo plástico ha experimentado un crecimiento espectacular tanto en superficie como en participación en la producción agrícola (Cuadro 3.13). Su expansión ha obligado a ascender hasta más de 300 m por las laderas de la Sierra de Contraviesa. La superficie cultivada bajo invernadero en Almería se ha estabilizado en torno a las 30.000 hectáreas.



Invernaderos en Cala Junco, Adra (Almería)

Cuadro 3.13. Producción y rendimiento de las principales hortalizas almerienses en invernadero

	Producción (Tn)				Superficie (Ha)				Rendimiento (Tn/Ha)			
	2000	2001	2002	2003**	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
Tomate	681.291	752.400	767.069	nd	8.075	8.200	8.200	Nd	84	92	94	nd
Pimiento	477.232	510.000	510.000	nd	8.522	8.500	8.500	Nd	56	60	60	nd
Pepino	272.232	312.000	214.500	262.200	3.636	3.900	3.300	3.800	75	80	65	69
Calabacín	203.724	183.960	226.128	226.128	3.368	4.038	4.038	4.038	56	46	56	56
Berenjena	66.900	62.280	62.280	70.200	1.115	1.038	1.038	1.170	60	60	60	60
Judía	78.993	71.325	71.325	64.970	5.080	4.500	4.500	4.100	1616	16	16	16
Total	**1.853.305**	**1.780.848**	**1.851.965**	**1.873.233**	**30.066**	**30.176**	**29.576**	**29.808**	--	--	--	--

Fuente: Consejería de Agricultura y Pesca. 2004.

Entre 1980 y 2000 la superficie de regadío en Andalucía aumentó un 50%, especialmente en el poniente almeriense y el litoral onubense. En estas zonas el consumo de agua supera ampliamente la media andaluza (214,37 litros/habitante/día). Así, las localidades almerienses de El Ejido y Roquetas de Mar consumen por persona y día 350 y 392,8 litros de agua respectivamente; el Campo de Gibraltar 343,3 litros; la Costa de Huelva 395,6 litros; la Costa del Sol Occidental 405 litros. Las prácticas agrarias, basadas en la agricultura intensiva, y la actividad turística justifican estas cantidades.

En el litoral andaluz todavía pervive una agricultura tradicional de secano con un marcado predominio de la gran explotación. Este tipo de agricultura se da en la mayor parte de la costa gaditana y occidental de Málaga. Si bien es una actividad poco rentable desde el punto de vista económico, su valor reside en el papel que juega desde la perspectiva territorial y paisajística, pues mantiene amplios espacios sin urbanizar abiertos al mar.

En el litoral andaluz todavía pervive una agricultura tradicional de secano. Si bien es una actividad poco rentable desde el punto de vista económico, su valor reside en el papel que juega desde la perspectiva territorial y paisajística, pues mantiene amplios espacios sin urbanizar abiertos al mar.

3.2.2.5. Industria costera

Desde un punto de vista territorial la industria en Andalucía se encuentra bastante concentrada en su litoral. Destacan las bahías de Cádiz y Algeciras y el entorno de Huelva. Las economías de urbanización y aglomeración, las ventajas asociadas a la existencia de un puerto o la cercanía de importantes nodos de transporte, junto a la política de localización industrial de los años sesenta, son factores que explican este modelo de distribución espacial.

En la Bahía de Algeciras y el entorno de Huelva capital predomina la industria química de base, ligadas a las refinerías de petróleo y muy capitalizada, representa en torno al 20% de la potencia instalada y del consumo eléctrico de Andalucía. En la bahía de Algeciras se localizan empresas dedicadas a la fabricación de pasta de papel, a la producción de acero y a la petroquímica. Por su parte en Huelva y su entorno la mayoría de las empresas se dedican a la fabricación de una mayor variedad de productos químicos. El sector que agrupa las coquerías, el refino de petróleo y las químicas en Andalucía representó en 2002 el 15,2% del valor de la producción total de España.

En la Bahía de Cádiz se localiza aproximadamente un 15% de la industria andaluza, estando tradicionalmente especializada en la construcción naval y con gran peso de la empresa pública. En la actualidad, el entramado industrial se ha diversificado (aeronáutica, dragados, agroalimentaria, auxiliares del automóvil, etc.).

Por otra parte, gracias a la gran extensión de la costa andaluza, así como sus amplias zonas de montaña, permiten encontrar áreas con unas características climatológicas adecuadas para el aprovechamiento energético del viento. Es por ello que en determinadas zonas del litoral se concentre gran número de instalaciones eólicas. Gran parte de estas plantas energéticas se localizan en el litoral gaditano (Cuadro 3.14), concretamente en el en el término municipal de Tarifa existen 27 parques. Su producción representa en la actualidad un bajo porcentaje del total nacional, sobre todo si se tiene en cuenta que Andalucía fue la región española pionera



Polo industrial en la Bahía de Algeciras (Cádiz)

en esta tecnología energética. Las causas de este menor nivel de instalación de parques eólicos en Andalucía podrían resumirse en la insuficiencia de las redes eléctricas y centros de transformación actuales, diseñados para la distribución a zonas rurales, para la evacuación de potencia en las comarcas de mayor recurso y la cautela en la concesión de autorizaciones administrativas a los promotores de parques eólicos, ante los conflictos que surgen con otros intereses tales como la conservación del medio.

Cuadro 3.14. Parques eólicos terrestres en Andalucía (2004)

Provincia	Nº	Potencia (KW)
Málaga	3	82.660
Huelva	1	14.450
Granada	8	280.830
Cádiz	39	328.257
Almería	3	62.040
Jaén	1	15.180
Córdoba	1	4.748
Total	**56**	**788.165**

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro de Productores de Energía Eólica, 2004.



Debido a la baja profundidad de su plataforma costera, Andalucía cuenta con una de las pocas zonas propicias en España para el desarrollo de los parques eólicas off shore.

También, debido a la baja profundidad de su plataforma costera, Andalucía cuenta con una de las pocas zonas propicias en España para el desarrollo de los parques eólicos off shore. En el litoral gaditano son varios los proyectos que se han presentado para la instalación de este tipo de infraestructuras (Cuadro 3.15). No obstante, por diversas razones (rechazo de ciertos sectores sociales y económicos, tecnología insuficiente para evacuar la energía generada por los parques...) su futuro en nuestra comunidad aún se presenta incierto.



Energía renovable en el litoral

Cuadro 3.15. Proyectos presentados para la instalación de Parques Eólicos Marinos en el litoral gaditano

Fecha	Situación	Empresa	Características Nº aerog.	Características MW	Extensión total (Km²)	Inversión (mill.)
2000	Frente Cabo Trafalgar	Fronterwind	100	200-250	50	364
2000	Frente Cabo Trafalgar	EHN	90	200	50	300
2003	Frente Cabo Trafalgar	Capital Energy, S.A.	25	--	17	50
2004	Frente Cabo Trafalgar	Capital Energy, S.A.	123	246	30	267
2004	Frente Cabo Trafalgar	NEK Eólica, S.L.U.	50-100	250	50	363
2005	Frente a Chipiona	Enel Unión Fenosa	30	82,50	21	131
2005	Frente a Chiclana	Capital Energy, S.A.	39	140	21	175

Fuente: Dirección General de Costas, MIMAM, 2006.

3.2.2.6. Navegación y transporte marítimo

Por las aguas adyacentes al litoral andaluz discurren gran parte del tráfico con origen o destino en puertos mediterráneos y la conexión Canal de Suez – Estrecho de Gibraltar. Este es uno de los flujos de transporte más importante del globo, que en el Estrecho queda estrangulado en un paso con anchura de 7.4 millas. Por él pasa el 10% del tráfico marítimo internacional. El número de petroleros que transitan por él se cifra en unos 5.000 al año, entre 10 y 15 diarios. El aumento de la navegación con transporte de mercancías peligrosas, especialmente el transporte de petróleo y substancias químicas, generan un factor de riesgo de contaminación marina que proviene de los accidentes, pero también de las descargas de los barcos en alta mar, especialmente aguas de lastre y limpieza.

Cuadro 3.16. Tráfico de buques en los puertos andaluces (2004)

Puerto	Nacionales Número	Nacionales TG	Extranjeros Número	Extranjeros TG	Total Número	Total TG
Bahía de Algeciras	9.390	64.150.646	11.863	142.993.427	21.253	207.144.073
Bahía de Cádiz	389	5.752.450	1.309	15.972.960	1.698	21.725.410
Huelva	273	2.700.996	1.425	16.061.489	1.698	18.762.485
Málaga	778	5.463.940	761	15.721.742	1.539	21.185.682
Sevilla	260	1.765.131	1.052	3.111.520	1.312	4.876.651
Total Andalucía	**11.090**	**79.833.163**	**16.410**	**193.861.138**	**27.500**	**263.694.301**

Fuente: Elaboración propia a parir de Puertos del Estado, 2005.

En el flujo de transporte del sistema de puertos comerciales destaca el de la Bahía de Algeciras que con más de 21.000 buques que atracan en él, convirtiéndose en centro neurálgico del transporte (Cuadro 3.16). Respecto al tráfico de mercancías, supone más del 60% del conjunto andaluz y el 15,4% del nacional. Otros puertos de importancia son los de Almería, Motril y Málaga en la costa mediterránea y los de Huelva y Cádiz en la costa atlántica. Además, Andalucía cuenta con el único puerto fluvial de España, el de Sevilla (Cuadro 3.17).

Cuadro 3.17. Tráfico portuario total en los Puertos de Interés General de Andalucía (Tn) (2004)

Puerto	Graneles líquidos Petróleos	Graneles líquidos Otros	Generales sólidos	Mercancía general	Total
Almería-Motril	1.124.361	239.692	6.818.594	733.542	8.916.189
Bahía de Algeciras	20.273.052	1.666.366	2.780.515	36.584.302	61.304.235
Bahía de Cádiz	---	69.773	2.222.922	2.888.490	5.181.185
Huelva	7.081.115	4.214.026	6.340.952	437.274	18.073.367
Málaga	---	107.485	1.784.047	848.008	2.739.540
Sevilla	92.970	295.622	2.452.005	1.663.376	4.503.973
Total	**28.571.498**	**6.592.964**	**22.399.035**	**43.154.992**	**100.718.489**

Fuente: Elaboración propia a parir de Puertos del Estado, 2005.



Tráfico marítimo y cetáceos comparten las aguas del Estrecho de Gibraltar

El transporte de pasajeros se centra también en el puerto de la Bahía de Algeciras, que mueve anualmente más de 4.6 millones de pasajeros, representando el 88% del tráfico en los puertos andaluces y más del 20% del conjunto del territorio español (Cuadro 3.18).

Cuadro 3.18. Tráfico de Pasajeros en los Puertos de Interés General de Andalucía (2004)

Puerto	Línea regular						De crucero			Total
	Cabotaje (C)		Exterior (E)		C+E					
	Embar.	Desemb.	Embar.	Desemb.	Embar.	Desemb.	Embar.	Desemb.	Tránsito	
B.A.	1.044.055	1.098.763	1.304.383	1.177.028	2.348.438	2.275.791	--	--	112	4.624.341
B.C.	12.904	12.911	--	--	12.904	12.911	680	930	162.598	164.208
Huelva	--	--	--	--	--	--	--	--	49	49
Málaga	118.196	137.674	--	--	118.196	137.674	7.931	5.730	195.488	465.019
Sevilla	--	--	--	--	--	--	281	165	2.270	2.716
Total	**1.175.155**	**1.249.348**	**1.304.383**	**1.177.028**	**2.479.538**	**2.426.376**	**8.892**	**6.825**	**360.517**	**5.256.333**

Fuente: Elaboración propia a partir de Puertos del Estado, 2005.

3.2.2.7. Turismo

El turismo es un sector estratégico para Andalucía por su capacidad para generar riqueza y empleo. Representa en torno al 14% del PIB regional y concentra 210.000 empleos directos (Consejería de Turismo, 2005). Su evolución en los últimos años ha permitido consolidar a la comunidad como referente en el ámbito nacional, con una cifra de turistas que supera los 23 millones.

Es en el litoral donde mayor presencia tiene esta actividad en la Comunidad Autónoma, acogiendo en sus costas el 85% de los destinos y casi tres cuartas partes de la oferta hotelera regional (Figura 3.7). La característica territorial de este modelo viene definida por el consumo intensivo de suelo derivado del predominio de los crecimientos urbanísticos espontáneos y carentes de la adecuada planificación previa, el protagonismo de la iniciativa privada y la incapacidad de la administración para encauzar los procesos (Fernández, 2003).

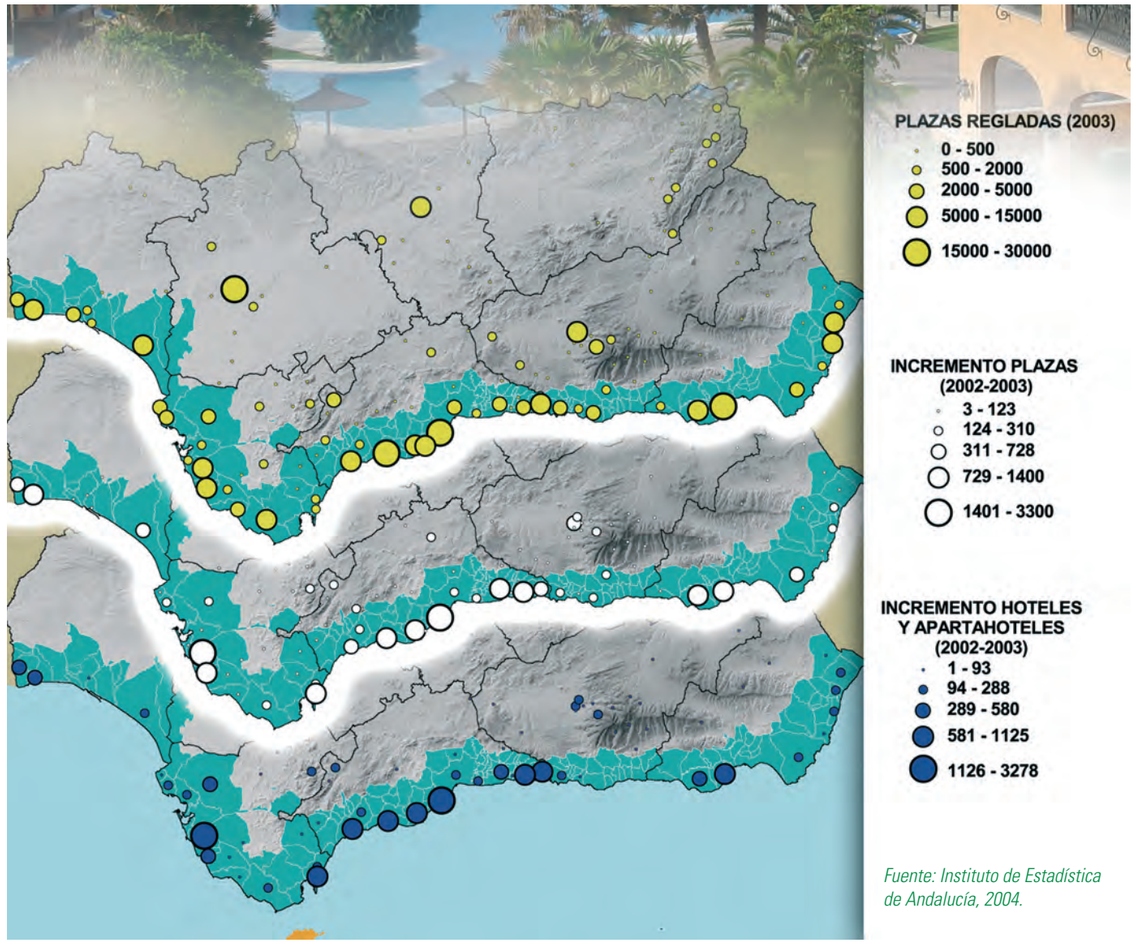


Playa de la Herradura, Almuñecar (Granada)

Descendiendo al análisis por zonas, la conurbación de la Costa del Sol Occidental concentra la mitad de la oferta andaluza, siendo el máximo exponente del modelo turístico andaluz. En este tramo algunos municipios tienen más del 60% de su primer kilómetro litoral urbanizado: Torremolinos (73,8%), Fuengirola (73,4%), Málaga (72,3%), Benalmádena (69,3%), Mijas (61,7%). Situación similar a ésta pero con una menor dimensión y siendo un fenómeno más reciente, es la que presenta la costa del Poniente Almeriense. Esta zona manifiesta un importante problema: la fuerte intervención antrópica en el paisaje de su entorno por la proliferación de explotaciones de agricultura intensiva bajo plástico. Como espacios litorales de desarrollo turístico tardío aparecen el Levante Almeriense y las costas de Cádiz y Huelva que experimentan un fuerte crecimiento en los últimos años al ocupar espacios vírgenes que aun existen.

En las últimas décadas los campos de golf se han visto muy potenciados, localizados en su mayoría en la franja litoral y asociados a destinos turísticos consolidados o a nuevas promociones inmobiliario-turísticas.

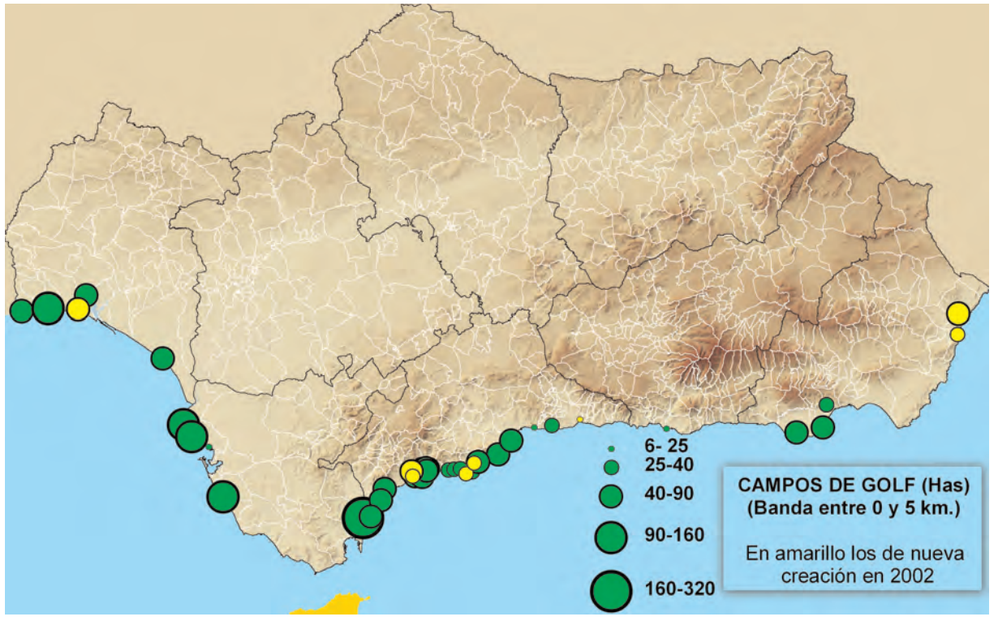
Figura 3.7. Plazas turísticas regladas en Andalucía



Fuente: Instituto de Estadística de Andalucía, 2004.

Para completar la oferta turística andaluza en las últimas décadas los campos de golf han sido muy potenciados. En su mayoría se localizan en la franja litoral y vienen asociados a destinos turísticos consolidados o a nuevas promociones inmobiliario-turísticas (Figura 3.8).

Figura 3.8. Distribución geográfica de los campos de golf.



Fuente: Consejería de Medio Ambiente, 2005.



Campo de golf y frente residencial, Marbella (Málaga)

La superficie ocupada por estas instalaciones es bastante elevada para el total de la costa, sobresaliendo la costa malagueña tanto en número de instalaciones como en superficie ocupada. Le siguen la costa de Cádiz y Huelva, con un número menor de instalaciones pero con una superficie por instalación considerablemente mayor. La superficie creada en el trienio 1998-2002 supuso un incremento superficial para toda Andalucía de más del 20%. Nuevamente sobresale la provincia de Málaga, aunque es seguida muy de cerca por la de Cádiz y Almería (Figura 3.8).

Otra oferta turística de gran interés por el tipo de demanda que atrae es la relacionada con las actividades náutico-deportivas. A finales de los ochenta y principios de los noventa creció de forma considerable el número de puertos deportivos en el litoral andaluz. Pueden contabilizarse más de 42 instalaciones deportivas y de recreo, localizándose gran parte de ellas en áreas turísticas consolidadas.



Puerto deportivo, Mazagón (Huelva)

3.2.2.8. Recursos culturales

En el litoral andaluz existe un valioso patrimonio cultural: restos arqueológicos terrestres y subacuáticos, yacimientos paleontológicos, construcciones tradicionales como los molinos de marea (Molina Font, 2001 y 2004; Rubio y Serveto, 2004) o las casas salineras (Suárez Japón, 1989 y 2004), construcciones militares como fortificaciones, torres almenara o puentes (IAPH, 2002), construcciones vinculadas a la navegación como los careneros, faros (IAPH, 2005), etc. Dicho patrimonio surge, por un lado, a raíz de las actividades tradicionales desarrolladas en este ámbito, y por otro, se vincula a las necesidades militares que acompañaron durante siglos al comercio marítimo.

Por eso, este patrimonio casi siempre aparece ligado a la histórica vocación marítima de Andalucía. En términos de un potencial aprovechamiento podría ser calificado como importante, variado y singular. Al mismo tiempo puede afirmarse que su estado de conservación no siempre es bueno ya que, en general, se encuentra muy deteriorado y no ha sido puesto en valor. Un ejemplo de lo anterior es lo que ocurre con las casas salineras y los molinos de marea en la Bahía de Cádiz (Cuadro 3.19).



Torre artillada "Castillo de Macenas", Mojacar (Almería)

Cuadro 3.19. Situación de los molinos de marea en la Bahía de Cádiz

	Nº molinos	Desaparecidos	Mal estado	Buen estado
Cádiz	3	2	1	---
Chiclana	5	1	1	3
El Puerto S.Mª.	4	2	1	1
Puerto Real	2	1	1	---
San Fernando	5	2	2	1
Total	**19**	**8**	**6**	**5**

Fuente: Elaboración propia a partir de Molina Font, 2001.

Dentro de esta misma red se debe incluir el desconocido, pero no por ello menos importante, patrimonio arqueológico subacuático. El flujo comercial monopolístico con América trajo consigo un intenso trasiego de naves que en algún caso naufragaban en estas aguas quedando restos de esos naufragios en todo el litoral. A ello se puede añadir los restos generados por las batallas navales y asedios que se dieron. En el litoral de Huelva y Cádiz se tiene constancia documental de más de 1.200 naufragios de los siglos XVII, XVIII y XIX. Ya han sido protegidos 53 yacimientos subacuáticos en el litoral andaluz, quedando pendientes y en estudio otros 84.

Todo lo anterior (fortalezas, baterías, torres almenaras, careneros, naufragios, etc.) forma un rico y variado patrimonio cultural que algunos autores (Alonso *et al*, 2002) han dado en llamar patrimonio marítimo, pues tiene unas características singulares que lo diferencia del resto del patrimonio cultural registrado en el territorio.

Fortalezas, baterías, torres almenaras, careneros, naufragios, etc. forman un rico y variado patrimonio cultural que algunos autores han dado en llamar patrimonio marítimo.



Conjunto arqueológico de Baulo Claudia, Tarifa (Cádiz)



Técnicos del Centro de Arqueología Subacuática del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico (CAS-IAPH)

3.3. "Traducción" transversal de los problemas. La importancia del litoral andaluz

En el presente capítulo se describen los problemas de mayor trascendencia para el espacio y los recursos del litoral andaluz. Éstos se explican a partir de las causas que los provocaban. La Gestión Integrada de Zonas Costeras aborda las manifestaciones de los problemas dirigiéndose a su origen. Dichos problemas, sintetizados en el cuadro 3.20, están muy vinculados a la conservación de los sistemas naturales, al patrimonio público y a la calidad de las aguas. Es decir, son problemas de naturaleza netamente socioambiental (problemas 1 al 6) que tienen un claro reflejo en el sistema socioeconómico (problemas 7 al 9).

Cuadro 3.20. Principales problemas del litoral Andaluz

Problemas	Origen – Causa
1. Homogeneización del paisaje	Desarrollo excesivo de ciertos usos y actividades económicas (urbanización residencial y turística, agricultura, industria) y abandono de usos tradicionales.
2. Alteración de los procesos naturales	Aumento de infraestructuras públicas (paseos marítimos, grandes diques, puertos, etc.), construcción de embalses y regulación de los cauces fluviales, extracción de áridos, dragados, ocupación urbana…
3. Contaminación de las aguas litorales	Vertidos de residuos sólidos y líquidos, urbanos, agrarios o industriales, sin depurar, aumento tráfico marítimo…
4. Pérdida de calidad y cantidad de los recursos hídricos	Aumento incesante de la demanda para la agricultura intensiva, el desarrollo urbanístico y turístico…
5. Agotamiento de los recursos vivos marinos	Sobreexplotación de los recursos vivos marinos propios, sobredimensionamiento de la flota respecto al esfuerzo pesquero, utilización de técnicas inapropiadas…
6. Degradación de hábitats naturales y pérdida de la biodiversidad	Intensa urbanización, desarrollo de diferentes modelos de agricultura intensiva, uso público indiscriminado, introducción de especies exóticas, residuos sólidos, infraestructuras costeras, artes de pesca inapropiadas…
7. Pérdida de posibilidades futuras de desarrollo económico	Modelo de desarrollo económico no sostenible: desaparición de recursos naturales para un futuro desarrollo competitivo y duradero.
8. Pérdida de patrimonio público: natural y cultural	Modelo de desarrollo no sostenible en lo social: degradación del patrimonio público que puede sustentar actividades productivas en el futuro y que son imprescindibles para la calidad de vida de los andaluces.
9. Transferencia de costes entre actividades y usuarios	Modelo de desarrollo injusto y no equitativo: privatización de los beneficios generados, conflictos entre usuarios de recursos litorales, reposición de áreas y bienes degradados por parte de la Administración Pública.

3.3.1. Traducción socio-ambiental

3.3.1.1. Homogeneización del paisaje

El paisaje natural de las áreas litorales se crea por el contacto directo de tierra y mar, generando una variedad paisajística de gran valor. Este patrimonio paisajístico coincide con un intenso dinamismo del conjunto de usos y actividades económicas que allí convergen, sectores productivos como la agricultura o la industria, que junto a la fuerte urbanización residencial y turística de algunas regiones costeras han alterado y provocado nuevos paisajes litorales, fruto de los profundos cambios vinculados a este desarrollo humano.

En el litoral atlántico andaluz son numerosas las actuaciones sobre el territorio litoral que han reconfigurado su paisaje. Junto a la actividad salinera y acuícola se desarrollan otras como las desecaciones, los aterramientos, las cortas para la navegación y los drenajes para la explotación agrícola-ganadera y, localmente, para implantaciones industriales, infraestructuras portuarias y depósito de residuos (ría del Tinto).



Salinas de Huelva

En el bajo Guadalquivir el paisaje de marisma cultivada, resultado del proceso de colonización durante más de un siglo, genera diversos patrones paisajísticos diferenciados según la dedicación agrícola, el manejo de drenaje del río y sus caños, así como la organización de parcelarios. Se distingue por un lado el paisaje de arrozales más extenso de la península ibérica que, junto a la colonización agrícola desarrollada en el margen derecho del río Guadalquivir y del Brazo del Este, se contraponen con un sistema de nuevos asentamientos de población y parcelarios campesinos.

En el litoral atlántico andaluz son numerosas las actuaciones sobre el territorio litoral que han reconfigurado su paisaje.

En cuanto a la urbanización, es destacable la destinada al desarrollo turístico que ha ocupado recientemente tramos importantes de cordones litorales entre Isla Cristina y Punta Umbría, en Mazagón y Matalascañas, o al sur de Sancti Petri en el litoral gaditano. Además, el paisaje original de caños y humedales costeros del Golfo de Cádiz ha sido alterado también por el intenso proceso de urbanización. Otro caso es la presión urbanística en los estuarios del oeste onubense donde los núcleos se emplazan en las proximidades de los esteros, como ocurre en Ayamonte o Huelva, intensificándose este impacto paisajístico por el complejo industrial que se ha expandido en el área de la confluencia del Tinto y el Odiel.

En el caso del paisaje del borde costero de Bahía de Cádiz se configura un conurbano en el que se identifican muchos de los elementos típicos de la costa atlántica andaluza: marismas mayoritariamente ocupadas por la acuicultura; superficies cada vez más reducidas de marisma natural y viejas salinas, un tejido urbano e industrial que amenaza el conjunto de marismas y esteros. Toda la conglomeración de asentamientos y actividades han transformado profundamente el paisaje natural original de la bahía.

El litoral mediterráneo andaluz se caracteriza por los intensos procesos de urbanización en muchos de sus tramos costeros, ligados principalmente a la actividad turística y al desarrollo de la agricultura intensiva, los cuales son los procesos antrópicos principales que han provocado una degradación ostensible del paisaje natural característico. En la costa almeriense, se observa una variación de los asentamientos humanos de levante a poniente. Así, en el extremo oriental, pese a contar con fuertes y muy recientes presiones de urbanización, existen amplias áreas de montaña costera sin alterar. En cambio, los llanos occidentales de Almería están sujetos a un intenso cambio paisajístico. Este proceso ha sido provocado principalmente por el avance vertiginoso de nuevos regadíos hortícolas a cielo abierto, el más importante de Andalucía en el último decenio, y por el cultivo bajo plásticos o de invernadero en el campo de Dalias que, en apenas 40 años, han constituido un paisaje artificial totalmente nuevo. También una densa ocupación turístico-residencial ha contribuido a dicha alteración paisajística.



Paisaje de agricultura intensiva, Desembocadura del Rio Adra (Almería)

El litoral granadino muestra una costa montañosa progresivamente urbanizada y ocupada también por el abancalamiento tradicional para la labor de secano, paulatinamente ocupado y transformado por invernaderos colgados sobre el mar como en las sierras del Calar, Contraviesa y Lújar.

El litoral malagueño ha sufrido una gran transformación fruto de una intensa urbanización producida tanto en las sierras como en las llanuras litorales. En la extensa llanura aluvial y deltaica del Guadalhorce se desarrolla una elevada ocupación, tanto residencial como industrial y de grandes equipamientos, que ha sustituido el paisaje original de vega, muy escaso hoy día. Se ha generado un paisaje urba-

nizado, donde predomina la residencia unifamiliar, ocupando progresivamente las laderas de los montes.



Frente residencial en Almuñecar (Granada)

El litoral mediterráneo andaluz se caracteriza por los intensos procesos de urbanización en muchos de sus tramos costeros, ligados principalmente a la actividad turística y al desarrollo de la agricultura intensiva.

La costa occidental malagueña soporta un denso tejido urbanístico turístico y residencial que se ha desarrollado sobre los piedemontes y vertientes medias de las sierras Blanca, Bermeja y de Mijas. De esta manera, se configura un continuo urbano edificado a lo largo de la autovía costera, destacando los numerosos campos de golf emplazados en el fondo de las vaguadas de las ramblas, rodeados de conjuntos de adosados y pequeños complejos hoteleros y de servicios.

Finalmente, en el Campo de Gibraltar predomina un paisaje urbano-industrial, formado por un conjunto de poblaciones medias y polos industriales, así como una actividad agrícola en el bajo aluvial del Guadarranque, del Palmones y del Guadacorte. Además se produce un creciente proceso de urbanización turístico residencial en el borde costero de La Línea y San Roque.

3.3.1.2. Alteración de los procesos naturales

Las principales causas de la alteración de los procesos naturales en Andalucía son el aumento de infraestructuras públicas (paseos marítimos, grandes diques, puertos, etc.), construcción de embalses y regulación de los cauces fluviales, extracción de áridos y otras actuaciones en el litoral, como los dragados. Todo ello, junto con la destrucción de las dunas y arenales litorales por la ocupación urbana del borde costero, ha generado un déficit del aporte sedimentario en muchos tramos costeros y un aumento de la erosión costera.



Espigón en Punta Umbría, Huelva

En la costa atlántica, la dinámica litoral se caracteriza por una deriva predominante hacia levante y un aporte sedimentario principal del río Guadiana. Los principales impactos en el litoral onubense se deben a la retención de sedimentos por infraestructuras para la regulación de embalses, y por infraestructuras costeras (puertos, diques y espigones) que obstaculizan el tránsito sedimentario longitudinal.

Un ejemplo son los diques de acceso al Guadiana y Tinto-Odiel, los cuales han fragmentado la original unidad fisiográfica en tres tramos costeros y han provocado fuertes procesos erosivos a levante de las infraestructuras. Es el caso del espectacular dique Juan Carlos I, que ha producido una erosión a lo largo de más de 25 Km por obstaculización de la deriva litoral.

En la costa gaditana, de nuevo la antropización del borde costero ha producido modificaciones en la dinámica litoral. En la Bahía de Cádiz, la artificialización de la desembocadura del Guadalete mediante dos diques o la modificación artificial de la desembocadura del río San Pedro (Astilleros) han provocado problemas de erosión en las playas de Valdelagrana y Los Toruños. Además, la concentración urbanística en el borde costero, en especial la reciente presión que sufre la costa gaditana, ha ocasionado en numerosas ocasiones la ocupación de la duna costera e incluso la playa alta. Este impacto antrópico impide el aporte natural de estas reservas de arena, se produce una erosión de las playas adyacentes e incrementan el riesgo ante los temporales. Un ejemplo lo encontramos en las playas de Punta Candor (Rota), las cuales sufren un retroceso medio de 3 m/año (Benavente *et al.*, 2003).

En la costa mediterránea, la regulación de las cuencas por embalses, como sucede en el los ríos Adra y Almazora, ocasiona una regresión de la mayoría de las playas mediterráneas y frentes de deltas. Otros impactos antrópicos que agudizan estos efectos son la ocupación de cauces y ramblas (campos de golf y urbanizaciones) y la extracción de áridos que provocan además de una erosión costera otros impactos perniciosos como la degradación de los hábitats litorales (Campo de Dalías, Marbella). Este agotamiento generalizado de los aportes sedimentarios se intensifica en algunos sectores costeros por el excesivo número de infraestructuras que, dispuestas en el borde costero de manera transversal, interceptan el tránsito sedimentario longitudinal y provocan un incremento de las tasas de erosión aguas abajo de la deriva y una acumulación artificial aguas arriba de la obra de defensa (puertos de Motril, Banús, Sotogrande…).

A todo ello se debe añadir la progresiva subida del nivel del mar, cuyo origen principal es el cambio climático causado por el efecto invernadero, y que agudizará los riesgos de erosión y la exposición de los temporales ya descritos.



Rambla de Macenas, Mojacar (Almería)

3.3.1.3. Contaminación de las aguas litorales

La elevada concentración de asentamientos humanos en nuestras costas junto al desarrollo de numerosas actividades económicas tales como la agricultura o la industria han contribuido con frecuencia al deterioro de la calidad de las aguas litorales andaluzas. Además, los ríos que desembocan en ellas han intensificado esta tendencia, desde hace décadas reciben los vertidos procedentes de las zonas industriales, agrícolas y núcleos de población situados en las orillas de sus cauces tierra adentro.

En el océano Atlántico, debido a su carácter abierto y a su gran extensión, se diluyen los efectos contaminantes de las actividades humanas en altamar. Sin embargo, a lo largo del litoral onubense y gaditano encontramos numerosos casos de contaminación en las aguas próximas a sus costas.

En el litoral de Huelva se produce una carga contaminante en el canal del Padre Santo, en torno al cual se encuentra la ciudad de Huelva y se ubican tres polígonos industriales (Nuevo Puerto, Punta del Sebo y Tartessos) dedicados a la producción de ácido fosfórico y sulfúrico, fosfato, amoniaco, etc. Además en él desembocan los ríos Tinto y Odiel que atraviesan una zona con importante actividad minera. Todo ello ha provocado un elevado contenido metálico en sus aguas. De especial relevancia es la gran concentración de contaminantes existente en los sedimentos marinos. Posibles cambios en las condiciones del medio (dragados, cambios en el pH, etc.) conllevarían una liberación rápida a las aguas de estos contaminantes retenidos en los sedimentos, afectando a la vida acuática y, a través de la cadena alimentaria, a los seres humanos.

Por otro lado, en las desembocaduras de los ríos Guadiana y Guadialquivir y el Canal del Padre Santo existe una alta concentración de nitratos derivados de los

fertilizantes empleados en la agricultura que llegan hasta ellos, generándose problemas de eutrofización.

En la costa atlántica de Cádiz aparecen vertidos de aguas residuales sin depurar de poblaciones costeras (Chipiona, Vejer, Barbate y Tarifa). Los aportes de los ríos Guadalquivir, Guadalete y Barbate provocan la eutrofización esporádica de sus estuarios como consecuencia de los fertilizantes vertidos por la agricultura existente en sus riberas. En la Bahía de Cádiz, el carácter confinado de sus aguas, junto con la concentración de importantes industrias en sus orillas (astilleros, alcoholeras, componentes para automóviles, etc.) genera casos de contaminación de metales. Además, se produce una contaminación adicional originada por el río Guadalete, que eventualmente sufre incontrolados vertidos de las industrias bodegueras y azucares, y los ya mencionados efluentes procedentes de las actividades agrícolas.

En el litoral mediterráneo se repiten de nuevo los mismos casos de contaminación aunque con distinto grado. Por un lado los grandes núcleos urbanos (Málaga, Marbella, Fuengirola, Almería, etc.) vierten sus aguas residuales depuradas al mar, aunque en los meses estivales existen problemas de depuración dado el gran aumento de población turista. Esta situación se agrava en el litoral malagueño por los vertidos puntuales de aguas sin depurar procedentes de fosas sépticas de urbanizaciones residenciales costeras. Por otro lado, la importancia de la agricultura en las provincias de Málaga (vegas de Málaga y Vélez-Málaga), de Granada (Salobreña, Almuñécar, Motril, Castell de Ferro) y de Almería (Adra, Ejido, Roquetas de Mar y Níjar) provoca casos frecuentes de contaminación.

El foco de contaminación más grave en las aguas de la bahía de Algeciras se debe al vertido de aguas residuales sin depurar de la localidad de Algeciras, la cual carece de EDAR. Además, se vierten contaminantes de algunas industrias y la derivada del tráfico marítimo existente en la zona (el puerto de Algeciras mueve el mayor número de toneladas de mercancías de Andalucía). Todos los impactos descritos son minimizados por las fuertes corrientes marinas existentes en la bahía, aunque en sus aguas se encuentra la mayor concentración media de aceites y grasas de todo el litoral andaluz.

Finalmente, se debe destacar el elevado tráfico de buques mercantes que atraviesan el Estrecho de Gibraltar, el 10% del tráfico marítimo internacional. El número de petroleros que transitan por el Estrecho se cifran en unos 5.000 al año, entre 10 y 15 diarios. Esta circunstancia hace que las costas andaluzas estén sujetas a una permanente amenaza por vertido accidental de contaminantes, ya sea debida a ruptura o choques de buques.

3.3.1.4. Pérdida de la calidad y la cantidad de los recursos hídricos

Andalucía presenta a nivel global un déficit hídrico estructural. Sus recursos hídricos disponibles se caracterizan por la presencia de aguas subterráneas comparativamente superior a la media española, alcanzando un peso destacado (más del 50% de los recursos) en la cuenca Sur. En el litoral, la demanda de recursos hídricos más intensa, como consecuencia de la rentabilidad del riego y del desarrollo urbanístico y turístico, ha provocado una pérdida de la calidad y la cantidad de los acuíferos costeros.

En este incremento, un 23,4% desde 1986 hasta la actualidad, ha participado principalmente la demanda urbana. Ésta ha crecido en términos relativos como consecuencia del aumento de la población, del consumo per capita y de las actividades turísticas, pero en términos absolutos ha sido la demanda agraria la que más ha crecido, de la que supone ya casi el 78%.

El caso del litoral malagueño es muy representativo y orientativo como ejemplo de posibles escenarios tendenciales de otras áreas litorales andaluzas. La excesiva ocupación humana que se ha producido desde hace décadas ha generado una sobreexplotación de los recursos naturales y actualmente la capacidad de mantenimiento de esta excesiva concentración de actividades económicas y población parece haber entrado en crisis.

En la actualidad, 26 de las 43 unidades hidrogeológicas distribuidas a lo largo del litoral andaluz están afectadas por fenómenos de intrusión marina. Hasta 10 de ellas están declaradas sobreexplotadas. La coincidencia de tales unidades con la producción más intensiva, especialmente los cultivos bajo plástico del litoral de Almería y Huelva, muestra la enorme presión sobre los recursos naturales de este modelo de agricultura y su fuerte dependencia del agua. Dicho fenómeno de explotación se extiende progresivamente a otros acuíferos costeros. El sistema acuífero de Campo de Dalías-Sierra de Gádor, además de tener una especial importancia económica, constituye un caso paradigmático de gestión.



Río Guadalquivir a su paso por Trebujena (Cádiz)

El desarrollo de cultivos forzados bajo plástico, cuadruplicado entre 1970 y 1998 en el litoral, se distingue por el importante uso de las aguas subterráneas para abastecer los riegos, más del 50%. Su relevancia económica resulta decisiva en relación a los regadíos que usan mayoritariamente agua superficial. Así, los primeros superan en un 210% la productividad a los segundos, y determinan el actual auge de los cultivos bajo plástico, mucho más rentables. También, el incremento constante que ha experimentado la producción hortofrutícola se ha hecho a costa de extraer más agua de la que se repone, causa por la que la mayor parte de los acuíferos costeros están sobreexplotados y presentan fenómenos de intrusión marina.

La sobreexplotación de los recursos hídricos en nuestras costas se agrava por la actividad turística. Su carácter predominantemente estacional hace que en ocasiones se llegue a triplicar la población censada y provoque problemas de abastecimiento (Cuadro 3.21). Por su parte, los equipamientos necesarios para su desarrollo (piscinas, jardines, campos de golf) generan gran presión sobre el recurso. Un ejemplo es el litoral de la provincia de Cádiz: la reciente proliferación de campos de golf está generando conflictos con otros usos humanos por el abastecimiento del agua. Tan sólo el 25% de los campos de golf en funcionamiento poseen estación de depuración de aguas residuales propia.

La sobreexplotación de los recursos hídricos en nuestras costas se agrava por la actividad turística. Su carácter predominantemente estacional hace que en ocasiones se llegue a triplicar la población censada y provoque problemas de abastecimiento.

Cuadro 3.21. Número de turistas en provincias litorales

Provincia	Población municipios litorales	Nº de turistas en el tercer trimestre
Almería	428.563	1.253.805
Granada	105.140	827.340
Málaga	1.107.572	3.411.714
Cádiz	821.131	1.390.273
Huelva	279.734	597.050
Total	**2.742.140**	**7.480.182**



En el Poniente Almeriense existen en la actualidad más de 1.200 perforaciones en sectores muy afectados por la salinización, pero se desconoce el alcance real de la intrusión marina por la insuficiencia o ausencia de sondeos profundos y específicos. Existe una insuficiencia de gestión conjunta de recursos superficiales y subterráneos; la reutilización de aguas residuales apenas si supone el 2% de los recursos disponibles para el riego; las inversiones en tecnificación de riegos y mejora de las redes de conducción no son las necesarias por la escasa prioridad de la gestión de este recurso.

3.3.1.5. Agotamiento de los recursos vivos marinos

El siglo XX ha visto como la modernización del sector pesquero ha provocado problemas de sobreexplotación de los recursos vivos marinos en las aguas litorales andaluzas.

El siglo XX ha visto como la modernización del sector pesquero ha provocado problemas de sobreexplotación de los recursos vivos marinos en las aguas litorales andaluzas. La aplicación de motores a las embarcaciones junto con las mejoras técnicas de los sistemas de congelación y almacenamiento del producto han conducido a un incremento del consumo de los productos pesqueros y aumentando ostensiblemente el volumen de las capturas.

Otro de los factores determinantes en el aumento de la presión sobre los recursos pesqueros en Andalucía es la limitación de la pesca fuera de los caladeros propios a causa de las regulaciones internacionales y acuerdos con otros países. Así, la actividad extractiva que se venía realizando en aguas extranjeras, en los países del Magreb fundamentalmente, se ha visto reducida progresivamente desde inicios de los ochenta. Esta tendencia ha culminado con la finalización del acuerdo pesquero UE-Marruecos en el año 1999. Dicha situación ha provocado un gran impacto en el sector andaluz, adquiriendo una especial gravedad en localidades como Barbate, donde el 90% de la pesca desembarcada procedía de Marruecos.

El estado de los caladeros propios atraviesa un momento crítico. La presión de la flota sobre los mismos es cada vez mayor y se sigue desconociendo la capacidad de renovación de los bancos de pesca.

El estado de los caladeros propios atraviesa por todo ello un momento crítico. La presión de la flota sobre los mismos es cada vez mayor y se sigue desconociendo la capacidad de renovación de los bancos de pesca. Esta situación, en combinación con factores medioambientales y el sobredimensionamiento de la flota respecto al esfuerzo pesquero que nuestros caladeros pueden soportar, ha provocado una sobreexplotación que es preciso corregir para asegurar el futuro de una actividad tan importante como arraigada en nuestra Comunidad Autónoma.



Riacheros en el Guadalquivir,
Sanlucar de Barrameda (Cádiz)

Algunos estudios recientes (Ocipesca, 2005) ponen de manifiesto que la mayor parte de las pesquerías del Golfo de Cádiz (Voraz, Chirla, de Cerco y de Arrastre) están sobreexplotadas. Otros estudios muestran el descenso general del número de embarcaciones de la pesquería de especies pelágicas costeras del Golfo de Cádiz, principalmente de la flota monovalente de gran tonelaje y la flota polivalente.

Otro caso significativo es la sobreexplotación del atún rojo. Son varias las causas que provocan la disminución de sus poblaciones en la región suratlantica. Por un lado, se observan oscilaciones coyunturales o variaciones cíclicas, a corto, medio o largo plazo, relacionadas con la combinación de factores ambientales. Por otro, se observa una disminución constante y absoluta del número de atunes por

presión antrópica que contribuye notablemente a la sobrepesca. Tal sobreexplotación es realizada por la suma de diversas artes de pesca profesionales o deportivas, cercos, palangres, cebo vivo, currícán, etc., en la que hay que incluir también las almadrabas aunque en un porcentaje netamente inferior. Otros factores de origen antrópico relacionados son el aumento del tráfico marítimo, la contaminación acústica y la contaminación por vertidos de las aguas litorales.

Estos últimos impactos de origen antrópico son esenciales para explicar el menor rendimiento o la desaparición de los caladeros litorales. Éstos han sufrido los efectos de la contaminación por vertidos al mar de residuos urbanos, industriales (hidrocarburos, ácidos, metales pesados) o procedentes de barcos (mareas negras, limpieza de fondos). Dicha contaminación afecta directamente a los caladeros litorales y zonas costeras de reproducción o crecimiento de especies. Es el caso del langostino en la desembocadura del Guadalquivir.



Descarte de inmaduros

3.3.1.6. Degradación de hábitats naturales y pérdida de la biodiversidad

Las comunidades vegetales como los enebrales costeros y los artales se encuentran seriamente amenazados.

Las serranías costeras sufren un proceso progresivo de urbanización, empujado por la saturación urbanística del borde costero. Un ejemplo muy representativo es la intensa urbanización del litoral malagueño que amenaza con extenderse a las laderas colindantes. El impacto antrópico sobre la cobertura vegetal de las sierras litorales es importante. Ésta se constituye como un elemento determinante en el paisaje y ejerce una importante labor al controlar la erosión, estabilizar las pendientes, condicionar favorablemente la calidad y cantidad de las aguas y crear y mantener microclimas locales que suponen a la vez hábitats naturales para animales y plantas.

Las comunidades vegetales como los enebrales costeros y los artales se encuentran seriamente amenazados. Aunque las mayores poblaciones aparecen en Espacios Naturales Protegidos, parte de sus efectivos se desarrollan en terrenos de titularidad privada, dificultando su conservación y gestión. Su distribución se restringe a la costa atlántica andaluza y sus principales amenazas son el desarrollo urbanístico costero, los incendios, la escasez de agentes de dispersión, el aislamiento genético, la introducción de flora exótica (*Carpobrotus edulis*) y en menor medida la predación y las plagas. El caso de los artales es similar, se distribuyen en el litoral mediterráneo andaluz donde los procesos de urbanización y desarrollo de invernaderos y cultivos bajo plástico son su principal amenaza.

Las dunas y arenales costeros han sufrido en las últimas décadas una creciente presión a causa de la intensa urbanización en muchas zonas costeras andaluzas. Sus principales funciones ambientales (defensa natural de las costas, regulación sedimentaria de las playas, interés paisajístico...) se han visto mermadas, y además, se ha provocado la desaparición de las comunidades vegetales y animales de estos hábitats naturales.

En las dunas litorales existentes en la actualidad se da con frecuencia la degradación de su cobertura vegetal, por el uso público indiscriminado, la limpieza de playas y la introducción de especies exóticas (*Carpobrotus edulis*). Un ejemplo son las especies *Matthiola tricuspidata*, *Bromus macrantherus* o *Euphorbia peplis,* propias de las dunas embrionarias y primarias, que están desapareciendo.

El caso del camaleón (*Chamaleo chamaleo*) también es significativo. Es una especie amenazada a causa de la progresiva desaparición de su hábitat. Su área de distribución son los pinares y retamales sobre dunas costeras y también zonas de huertos del litoral andaluz. Los principales impactos se deben a la creciente presión urbanística y a la agricultura intensiva de invernaderos. En Cádiz, coincide con importantes núcleos de población, urbanizaciones y terrenos agrícolas.

Las marismas y humedales costeros son otros ejemplos representativos de este proceso de degradación natural. Andalucía posee los humedales costeros de mayor superficie de la Península Ibérica, caso de las marismas del Guadalquivir (165.000 ha de superficie original), las marismas del Tinto y el Odiel y la Bahía de Cádiz. A pesar de ello, la superficie que ocupaban se ha visto drásticamente reducida. Las numerosas funciones ambientales de estos hábitats naturales (elevada producción primaria, nicho de numerosas especies animales, defensa de la erosión litoral...) han sido alteradas como consecuencia de los frecuentes impactos antrópicos.



Obras de ingeniería costera, Chipiona (Cádiz)

Las dunas y arenales costeros han sufrido en las últimas décadas una creciente presión a causa de la intensa urbanización en muchas zonas costeras andaluzas.

Las marismas y humedales costeros son ejemplos representativos de este proceso de degradación natural.

Entre los principales impactos que sufren las praderas de fanerógamas se debe mencionar la eutrofización que genera una escasa renovación de las aguas, las obras costeras o la pesca de arrastre que producen la destrucción del sustrato.

El transporte marítimo y la contaminación asociada, así como la pesca con artes poco selectivas han reducido las comunidades animales marinas (mamíferos, reptiles y peces) de las aguas marinas y costeras. A todo lo anterior se debe añadir el gran desconocimiento existente de este ámbito, que dificulta una adecuada gestión del medio marino.

La disminución de su superficie por relleno artificial (marismas mareales de la Bahía de Cádiz y marismas del Guadalquivir) ha provocado la desaparición de las comunidades biológicas asociadas, en particular las aves acuáticas sedentarias, estivales, invernantes o de paso en sus rutas migratorias. También aparecen casos de alteración de la calidad del agua, derivada de la presencia de residuos líquidos (los vertidos por los grandes polos industriales de Huelva, son un ejemplo), o sólidos, como ocurre con los vertidos incontrolados en los esteros que deja el Guadiana en la zona próxima a la costa.

Otros problemas generados por las actividades humanas en las marismas son las construcciones industriales próximas a las marismas y fragmentación por infraestructuras viarias (Marismas del Tinto y el Odiel), acuicultura intensiva (Bahía de Cádiz) o introducción de especies exóticas. Un ejemplo de esto último es lo que ha sucedido con del cangrejo rojo americano (*Procambarus clarkii*) en las marismas dulces del Guadalquivir, que se ha extendido por muchos humedales dulces andaluces, o el cangrejo chino (*Eriocheir sinensis*) en las marismas mareales del Guadalquivir.

En los fondos marinos destacan las praderas de fanerógamas marinas por su valor natural. Su importancia estriba en el mantenimiento de importantes comunidades biológicas. Además contribuyen al abrigo natural de las playas y la autodepuración del sistema costero. Las áreas cubiertas por estas densas formaciones de plantas constituyen además un enclave privilegiado para la alimentación, refugio y reproducción de numerosas especies animales.



Basuras y escombros, Adra (Almería)

Entre los principales impactos se debe mencionar la eutrofización que genera una escasa renovación de las aguas, las obras costeras o la pesca de arrastre que producen la destrucción del sustrato. Además, en la costa mediterránea, las plantas desaladoras vierten al mar las salmueras resultantes de esta actividad que aumentan la salinidad del medio marino costero y provocan efectos negativos en las praderas de *Posidonia oceánica*, muy sensibles a los cambios de salinidad.

En relación a la fauna de los fondos marinos, éstos presentan un gran número de especies amenazadas, principalmente invertebrados marinos, como son la *Patella ferruginea, Asterina pancerii, Pinna nobilis*, etc. Además, en los sustratos arenosos y rocosos intermareales se produce en numerosas ocasiones un excesivo marisqueo que esquilma las poblaciones de estos hábitats.



Camaleón (*Chamaleo chamaleo*)

Finalmente, el transporte marítimo y la contaminación asociada, así como la pesca con artes poco selectivas, han reducido las comunidades animales marinas (mamíferos, reptiles y peces) de las aguas marinas y costeras. A todo lo anterior se debe añadir el gran desconocimiento existente de este ámbito, que dificulta una adecuada gestión del medio marino.

3.3.2. Traducción socio-económica

3.3.2.1. Pérdida de posibilidad futura de desarrollo económico

Los problemas anteriormente reseñados (ambientales, biológicos y ecológicos) han dado lugar, o agravado, otros problemas de carácter social y económico. Es un hecho claramente constatado que el actual crecimiento humano de las áreas litorales ha provocado una grave pérdida en la calidad y cantidad de recursos naturales que lo sustentan.

Los problemas anteriormente reseñados (ambientales, biológicos y ecológicos) han dado lugar, o agravado, otros problemas de carácter social y económico. Es un hecho claramente constatado que el actual crecimiento humano de las áreas litorales ha provocado una grave pérdida en la calidad y cantidad de recursos naturales que lo sustentan. Tanto las actividades económicas como los asentamientos humanos allí presentes requieren recursos básicos como agua, energía, espacio físico, así como recursos vivos marinos y terrestres. Los ritmos de consumo que las caracterizan ponen en entredicho el futuro de estas actividades y la calidad de vida de la población.

Son numerosos los ejemplos que avalan la pérdida de competencia de las actividades económicas características del litoral, aunque quizás el más paradigmático

sea el caso del sector turístico, de gran importancia económica en este ámbito geográfico. Así, en el litoral andaluz se produce una especialización productiva fuertemente terciarizada y sesgada hacia el sector turístico (representa en torno al 15% del PIB regional y ocupa a un porcentaje superior al 11% de la población en 2001).

Todo parece indicar que el coste de no incorporar criterios de calidad es superior al derivado de la implantación de un sistema de gestión adecuado, pues a medio y largo plazo constituye una inversión rentable. Los empresarios turísticos comienzan a mostrar su alarma por el descenso continuado de los ingresos. El nivel de ocupación de referencia ya no es del 90%, como hasta hace tres años, sino del 70%. Desciende la ocupación, y desciende la venta de segundas residencias, lo que antes se vendía en 3-4 meses, ahora tarda entre 24 y 29.

Este proceso de urbanización, como fin en sí mismo, reproducido en otras áreas del litoral andaluz con características menos agresivas, ha dado lugar a importantes déficits de equipamientos públicos, afectando negativamente a la calidad de vida de estas zonas y contribuyendo a la pérdida de imagen ambiental del producto turístico andaluz.

Uno de los casos más preocupantes tiene lugar en la Costa del Sol, donde el sector turístico augura una caída próxima a los 30 puntos en el nivel de ocupación debido al exceso de oferta hotelera. Los hoteles se ponen en venta debido a su baja rentabilidad. Pero resulta paradójico que exista una avalancha de proyectos de construcción de nuevos establecimientos. La explicación para este fenómeno hay que buscarla en los planes de viabilidad que acompañan a estos proyectos, basados en índices de ocupación del periodo 1998-2002.

Este proceso de urbanización, como fin en sí mismo, reproducido en otras áreas del litoral andaluz con características menos agresivas, ha dado lugar a importantes déficits de equipamientos públicos, afectando negativamente a la calidad de vida de estas zonas y contribuyendo a la pérdida de imagen ambiental del producto turístico andaluz.

Las conclusiones de Exceltur (2005) corroboran que de continuar una estrategia de crecimiento turístico, basada en los mismos ritmos de construcción residencial de la última década, se puede llegar a transformar buena parte de los destinos turísticos andaluces, cada día más urbanos, sin que se pueda garantizar su misma generación de renta y empleo a largo plazo, por la más que presumible caída del atractivo y tirón económico de las actividades turísticas tradicionales. Lo anterior lleva implícito unos insostenibles desajustes entre los niveles de oferta y demanda y sus inherentes cargas ambientales.

La amenaza de desempleo que afecta a este sector productivo se repite en otros como la actividad pesquera.

Del mismo modo, la amenaza de desempleo que afecta a este sector productivo se repite en otros como la actividad pesquera. Así, la sobreexplotación de los caladeros andaluces ha provocado una pérdida económica para las comunidades costeras que dependen de esos recursos

Las consecuencias socioeconómicas derivadas del agotamiento de los recursos pesqueros en Andalucía son muy relevantes. Un análisis inicial muestra una escasa importancia económica de la actividad pesquera comparada con otras actividades. En 2001 aportó el 0,2% del valor añadido bruto andaluz o tan sólo el 3,6% del valor añadido bruto (VAB) generado por el sector primario regional. Sin embargo, lejos de tratarse de un actividad marginal, se comporta como una actividad estratégica, al ser para diversas localidades costeras el elemento fundamental de su tejido socioeconómico y presentar una situación de fuerte dependencia hacia dicha actividad y con sectores económicos muy vinculados a las labores extractivas.

Destacan municipios como Punta Umbría o Isla Cristina en la provincia de Huelva, o Barbate en la gaditana con economías dependientes de la pesca en un grado muy superior al 20%. El impacto que puede tener el retroceso del sector puede ser dramático para algunas de estas localidades como Punta Umbría (Huelva) donde cerca el 70% de la población está vinculada de manera directa o indirecta a la pesca. Se ha demostrado la correspondencia entre el descenso generalizado de capturas con la destrucción de empleo, estimado en más de cuatro mil puestos de trabajo. Además, esta situación conlleva otras pérdidas sociales y culturales como la derivada del arte de pesca tradicional de la almadraba, el cual es una muestra de cultura material milenaria de gran valor.

De especial mención, también, son los problemas económicos derivados de la pérdida de calidad y cantidad de los recursos hídricos.

De especial mención, también, son los problemas económicos derivados de la pérdida de calidad y cantidad de los recursos hídricos. En el litoral las actividades humanas con mayor dependencia de este recurso son la agricultura y el turismo. Éstas, junto a las demandas urbanas de las poblaciones costeras, generan en numerosas ocasiones conflictos por el consumo del agua. La agricultura litoral se

caracteriza por su rentabilidad y gran crecimiento en las últimas décadas; una limitación en el abastecimiento de agua amenaza frenar la expansión de este sector productivo.

En el caso de la actividad turística, su limitación y calidad es un importante factor de competitividad, ya que es percibido por el turista como un elemento de calidad del destino. Esta tendencia se repite en el caso de los recursos energéticos. Una excesiva ocupación humana del borde costero, acompañada de una red eléctrica insuficiente puede ocasionar dificultades en el suministro de energía.

3.3.2.2. Pérdida de patrimonio público: natural y cultural

Una sociedad desarrollada debe contribuir a la conservación de la naturaleza y del patrimonio histórico. Ambos son activos que contribuyen de manera esencial a su grado de bienestar. En cambio, el actual ritmo de crecimiento económico de las áreas litorales se ha producido en muchos casos sin considerar los perjuicios que ocasiona a los ecosistemas, a las comunidades biológicas, así como a los bienes arquitectónicos y culturales allí presentes, en su mayoría no reproducibles a voluntad humana. Su destrucción o profunda modificación ha provocado una pérdida de un capital común único.

En este sentido, una de las causas más importantes ha sido el gran desarrollo del negocio inmobiliario que se ha registrado en nuestro país, y que ha afectado al litoral andaluz de manera muy acusada. Así, la inseguridad de inversión en los mercados bursátiles de los últimos años se ha traducido en un desmesurado auge de la construcción. Con ello se pretende satisfacer el insaciable apetito de la demanda de bienes inmobiliarios como inversión más segura; y esto ha sido válido tanto para el capital nacional como para el exterior. Ello se ha traducido en la depredación del territorio: se han perdido entornos naturales privilegiados que han sido transformados en áreas residenciales, en muchos casos secundarias y desocupadas.

La pérdida del patrimonio natural afecta en otros casos a la calidad de vida de las poblaciones litorales.

Este inusitado incremento de la construcción ha cubierto sobradamente el déficit de viviendas con relación a la población pero no las necesidades de viviendas de ésta, hecho motivado por las desmesuradas subidas de precios del mercado inmobiliario. Esta situación ha provocado una pérdida de la calidad de vida de la población costera, al no garantizar al ciudadano una necesidad básica como es el acceso a la vivienda.

Dicha pérdida del patrimonio natural afecta en otros casos a la calidad de vida de las poblaciones litorales. Así, los desequilibrios territoriales descritos generan deficiencias en el abastecimiento para el consumo doméstico de dos recursos básicos como el agua y la energía. Además, este perjuicio al ciudadano o al turista se acentúa en cuanto que el litoral cumple funciones sociales de gran importancia como áreas de recreo y descanso, las cuales son muy demandadas por los andaluces en relación a su propio ocio o tiempo vacacional.



Playa de Fuente del Gallo, Conil de la Frontera (Cádiz)

El rico patrimonio histórico cultural también ha sido afectado por el excesivo desarrollo costero. Los problemas a los que se enfrenta están relacionados con la ausencia de mantenimiento o con la urbanización muy poco respetuosa de su entorno. Molinos de marea, torres de almenara o casas salineras, son ejemplos del valioso legado histórico y cultural que posee el litoral andaluz. En algunos casos este bien arquitectónico se encuentra fuera de contexto (torres vigía rodeadas de un caserío desordenado con cables eléctricos aéreos, por ejemplo), en un estado ruinoso o simplemente amenazadas por la vorágine constructora.

Por otro lado, la gran concentración turística que acoge las costas andaluzas está conduciendo a una pérdida del acervo cultural característico de estas áreas. En este sentido, el conjunto de costumbres y tradiciones se disipa como consecuencia de la dilución de la población local en una población turística muy superior en los meses estivales. Este problema condiciona la propia actividad turística, la cual demanda con más frecuencia, además de entornos naturales singulares, destinos con una oferta cultural propia.

Otra tendencia que determina el adecuado uso del patrimonio público natural es la privatización, tanto "de derecho" como "de hecho", de numerosos tramos del litoral. A causa de ello, se dificulta el acceso público a espacios que constituyen un rico patrimonio (ríos, playas…). Sirvan como ejemplo las infraestructuras de transporte, las segundas residencias, etc. que, en la mayoría de los casos, se han construido en paralelo a la línea costera y muy próxima a ella. De esta manera se producen varios efectos negativos: barrera, pantalla, consumo extensivo de un bien muy escaso, etc.

Un ejemplo de pérdida de uso y disfrute de un bien público sucede en las vías pecuarias que recorren las áreas litorales andaluzas. La red de cañadas, cordeles y veredas, destinada originalmente a un uso ganadero, constituye hoy día un legado patrimonial e histórico de indudable valor, con funciones de corredor ecológico o itinerarios de uso público. Dada la gran presión urbanística que sufren las costas andaluzas se produce, con frecuencia, la invasión total o parcial de esta red, dificultando su adecuado aprovechamiento.

3.3.2.3. Transferencia de costes entre actividades y usuarios

La Junta de Andalucía ha destacado en las áreas litorales por un gasto considerable asociado a la gestión de los recursos hídricos; depuración de aguas residuales, control de vertidos a las aguas litorales.

El actual proceso de desarrollo de las áreas litorales andaluzas ocasiona una carga económica a las arcas públicas. Ello se relaciona con la subsanación de las numerosas disfunciones ambientales, sociales y económicas que surgen. Esta tendencia se agrava cuando se produce una privatización de los beneficios generados. Es decir, el deterioro ambiental o el déficit de infraestructuras y equipamientos existente se asumen como externalidades de los sectores productivos privados; y es la administración pública la que debe asumir su reposición.

El desarrollo turístico de los años setenta y ochenta del siglo pasado en Andalucía se dejó sentir sobre buena parte del territorio, pero muy particularmente sobre sus áreas litorales. Éstas fueron ocupadas de forma intensiva en muchos casos. Una de las tipologías de mayor incidencia, por lo evidente de sus perjuicios respecto al contexto territorial, fue el urbanístico residencial. El desarrollo turístico del litoral originó una fuerte expansión de la construcción, impulsada por la propia actividad turística, que se vio acompañada en no pocas ocasiones por actuaciones especulativas.

Gracias a que los aspectos ambientales fueron considerados como una externalidad por parte de la demanda de aquellos momentos, y a la ausencia de conciencia ambiental por parte de la administración, se configuraron áreas urbanas caracterizadas por su elevada densidad y edificación en altura. Ello provocó el deterioro de la estructura urbana de los núcleos tradicionales y de los ecosistemas preexistentes; se ocuparon dunas, acantilados, masas forestales y zonas húmedas, sin más resistencia que la poca que podía ofrecer el propio medio natural.

Esta degradación ambiental ha requerido planes y programas de restauración y recuperación de los ecosistemas litorales, liderados y financiados por los distintos organismos públicos competentes. Otro ejemplo es la progresiva artificialización que se ha producido en el borde costero con obras de ingeniería (puertos comerciales,



Perspectiva visual desde la playa del patrimonio cultural "Torre Nueva", La Línea de la Concepción (Cádiz)

pesqueros y deportivos, espigones o diques para la contención de arenas). Estas infraestructuras, unidas a la progresiva regulación de las cuencas hidrográficas, han influido de manera definitiva en la aparición de problemas de erosión en las costas, al reducirse el aporte de arenas a las playas y la pérdida de buena parte del cordón dunar.



Buque mercante en aguas del Río Guadalquivir a su paso por Doñana

Otro activo fundamental para la estructura productiva de Andalucía es el recurso "playa". Los problemas asociados al mantenimiento de sus niveles de arena constituyen un rubro importante para el gasto público. Además, esta cuestión exige atención constante. Lo contrario supondría una pérdida de competitividad del sector en nuestras costas, donde el producto turístico "sol y playa" predomina. Por otra parte, la necesidad de regeneración de playas para tratar de solucionar este problema supone una carga económica para la administración pública, por el momento para la AGE. Pero cada vez es más discutida por sus impactos negativos sobre los hábitats de los fondos marinos.

Por otro lado, la presión demográfica sobre el litoral, agravada por el turismo, ha provocado una insuficiencia de infraestructuras y equipamientos básicos para los asentamientos humanos litorales, que deben solventar las propias administraciones públicas. De esta manera, infraestructuras de transporte, redes de saneamiento o estaciones depuradoras de aguas residuales son construidas para dar respuesta a las necesidades de una elevada población costera, en muchos casos estacional. A ello se suman algunas prestaciones de servicios básicos como la recogida de residuos o las relativas a la seguridad pública, cuya financiación termina por suponer una carga difícil de soportar por las administraciones públicas.

La degradación ambiental de las costas trae consigo también innumerables riesgos para la salud. Sirva como ejemplo la contaminación marina provocada por la industria, que ha causado perjuicios en la salud pública. Igualmente el afloramiento de algas tóxicas ha producido daños; esta situación se agrava por frecuentes deficiencias del saneamiento de las aguas residuales. Todo ello requiere la puesta en marcha de planes de control de calidad de las aguas litorales y de las aguas de baño por parte de los organismos públicos.

En otras ocasiones esta transferencia de costes se produce entre las propias actividades económicas. Así, la ocupación física del suelo implica conflictos entre usos y actividades (agricultura *versus* turismo, o industria *versus* turismo, expansión

urbana *versus* agricultura o espacio natural por ejemplo) en una franja litoral urbanizada en exceso y con una presencia humana muy acusada.

Otro ejemplo de transferencias de costes del sector privado al público se refiere al mantenimiento de la seguridad de las instalaciones. El caso de la rotura de la balsa de decantación de la mina de Aznalcollar, en 1998, empleada para los residuos de piritas de esta explotación es muy significativo. El vertido altamente contaminante afectó a una elevada superficie, en torno a 4.634 ha, y alcanzó los límites del Parque Nacional de Doñana. Se vieron afectadas 3.000 ha de tierras agrícolas, se paralizó la actividad minera y se prohibieron los aprovechamientos pesqueros continentales y litorales, ganaderos y cinegéticos en el área afectada. Además, este desastre ambiental supuso a la Junta de Andalucía una inversión de 165 millones de en estudios, limpieza y restauración del Corredor Verde.

También determinados modelos de agricultura intensiva pueden provocar una pérdida económica en el sector pesquero o marisquero de nuestros estuarios. Y es que, en épocas no tan remotas, han sido frecuentes los episodios de contaminación de las aguas generados a partir de la incorrecta utilización de pesticidas o fertilizantes. Hechos comprobados como el uso de ciertos productos en el cultivo de arroz, por ejemplo, implicaba un considerable impacto ecológico río abajo. Dicho impacto se manifestaba en la prohibición de pesca y marisqueo cuando no en una elevada mortandad de peces. Éste es un caso evidente de transferencia de costes del sector privado, entre una actividad económica y otra.

3.4. Escenarios tendenciales

Una vez descritos los subsistemas físico-natural y socio-económico, así como los problemas socio-ambientales y socio-económicos derivados del modelo disfuncional actual de desarrollo, se puede plantear un horizonte futuro. Éste se propone a partir de la evolución de algunas de las principales variables del desarrollo humano. Entre las seleccionadas, y solo a modo de ejemplos ilustrativos, están las más



Playa de Levante.
La Línea de la Concepción (Cádiz)

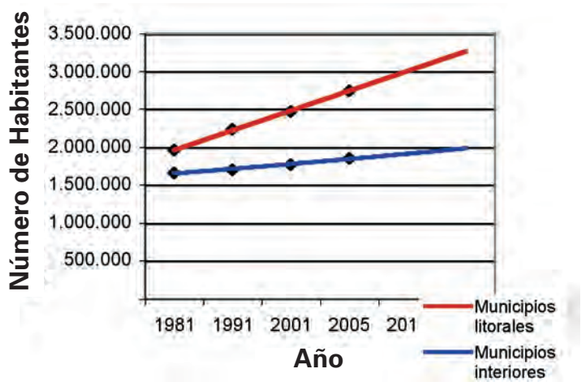
importantes por su contribución a perfilar un modelo dinámico y prospectivo de nuestras áreas litorales .

En el ámbito terrestre se puede llevar a cabo una aproximación a partir de las tendencias de la población, la actividad turística y la agricultura litoral. Además, estas tres variables condicionan la evolución de otras dos, la urbanización y los recursos hídricos, de gran interés por su naturaleza limitada, en el primer caso, y su lenta tasa de renovación, en el segundo caso. En el ámbito marino es interesante considerar la tendencia futura de la actividad pesquera y el transporte marítimo, dadas sus repercusiones ambientales, sociales y económicas.

En el ámbito terrestre se puede llevar a cabo una aproximación a partir de las tendencias de la población, la actividad turística y la agricultura litoral. Además, estas tres variables condicionan la evolución de otras dos, la urbanización y los recursos hídricos. En el ámbito marino es interesante considerar la tendencia futura de la actividad pesquera y el transporte marítimo,

En relación a la **población**, al inicio de los años 80 la diferencia entre el número de habitantes en los municipios litorales y los municipios interiores era relativamente pequeña, en torno a 300.000 a favor de los primeros. Esta diferencia se ha incrementado a lo largo del último cuarto de siglo hasta triplicarse en 2005. De continuar la actual tendencia, se estima que en el año 2015, más del 60% de la población andaluza residirá en municipios litorales. Este aumento será más acusado en provincias como Cádiz y Málaga, con un porcentaje del 70% y 75% respectivamente (Figuras 3.9 y 3.10).

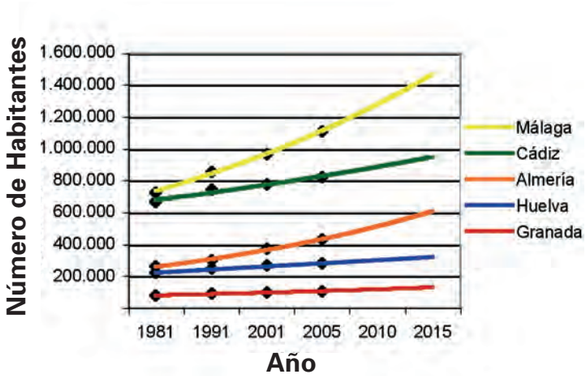
Figura 3.9. Evolución comparativa de la población andaluza



Fuente: Elaboración propia a partir de IEA, 2006.

En un análisis por provincias litorales (Figura 3.10) se observa que Málaga posee la mayor población y un ritmo de crecimiento más elevado. De esta manera, en el 2015 su tamaño se habrá incrementado más de una tercera parte de la actual. En cuanto al resto de provincias litorales sus crecimientos son más pausados y, en general, se aprecia que existe una relación directa entre el volumen poblacional de sus municipios litorales y el ritmo de crecimiento. Por ello, con la excepción de Almería, las más pobladas crecen a una velocidad más elevada.

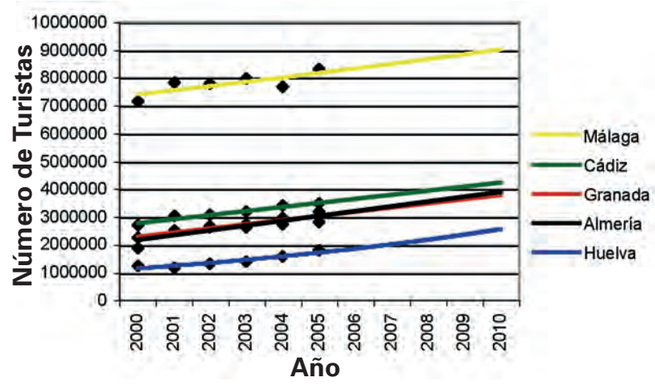
Figura 3.10. Evolución de la población de los municipios litorales por provincias



Fuente: Elaboración propia a partir de IEA, 2006.

La **actividad turística** es muy relevante para caracterizar el horizonte a medio plazo de la economía del litoral andaluz. Además de su participación en el PIB regional o en el empleo de mano de obra, la importancia de este sector productivo se manifiesta en el número de turistas que visitan anualmente nuestras provincias litorales. Este dato es muy relevante dado que la mayor parte se dirige hacia destinos turísticos situados en la costa. La tendencia de esta variable es creciente y con similar aumento anual para la mayor parte de las provincias. Destaca la de Málaga, que duplica la media del resto de las provincias. Dicho crecimiento plantea ciertas paradojas y es seriamente cuestionado. Éste no se sostendrá indefinidamente dado que actualmente ejerce unas fuertes presiones sobre el territorio y los recursos que la soportan. Un ritmo de crecimiento como el presente es difícil de sostener pero, además, puede debilitar e incluso imposibilitar el mantenimiento a medio o largo plazo de esta actividad, vital para la economía andaluza.

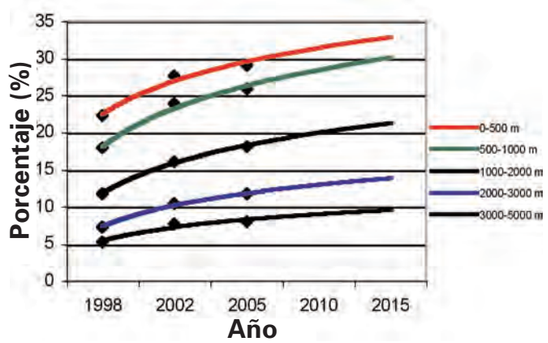
Figura 3.11. Evolución del número de turistas en provincias litorales



Fuente: Elaboración propia a partir de ECTA, IEA, 2006.

La elevada **urbanización** existente en muchas zonas del litoral andaluz representa el principal impacto del incremento de la población residente y estacional que alberga esta región. La progresiva concentración humana producida a lo largo de las últimas décadas, junto al elevado y creciente número de turistas que estacionalmente residen en nuestras costas, ha producido una fuerte urbanización del borde costero. De esta manera, se aprecia una paulatina urbanización que ha afectado, como era de esperar, de forma especial a la banda más cercana a la línea de costa (0-500 m), aunque el resto de bandas costeras también sufren una creciente urbanización, disminuyendo hacia el interior (Figura 3.12). En general, se observa que todas ellas están siendo urbanizadas a una velocidad que no tiene precedentes históricos.

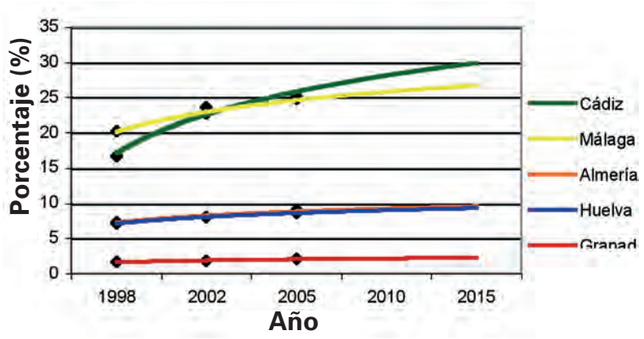
Figura 3.12. Evolución del espacio urbano y alterado en la franja litoral por bandas



Fuente: Elaboración propia a partir de CMA, 2005.

En cuanto a la evolución de la superficie urbana de los primeros 5 km de franja litoral, se observa que las provincias de Cádiz y Málaga presentan los mayores porcentajes, superando Cádiz a Málaga a partir del 2002 y con un crecimiento más elevado. En cambio, Huelva y Almería tienen unos porcentajes de urbanización similares con un crecimiento más lento. Finalmente, Granada es la provincia litoral con una menor tasa de urbanización.

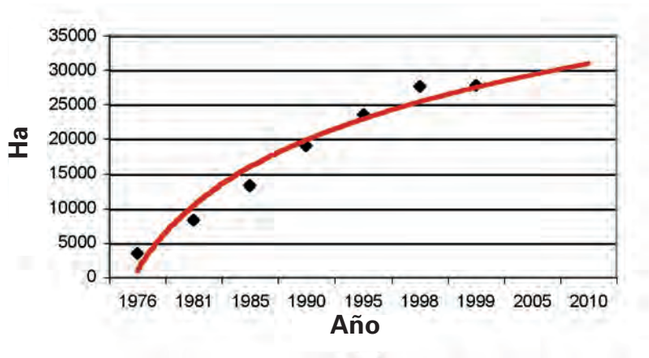
Figura 3.13. Evolución de la superficie urbana y alterada en la franja litoral (0-5000 m) en las provincias litorales



Fuente: Elaboración propia a partir de CMA, 2005.

Un acercamiento a la evolución de la **agricultura litoral** en Andalucía se puede realizar a partir del desarrollo de dos cultivos de gran dinamismo en las últimas décadas: el cultivo bajo plástico en Almería y el cultivo de la fresa en Huelva. En el primer caso se observa un rápido crecimiento desde 1976, cuando su superficie era muy reducida (3.440 ha), hasta 1999 (27.800 ha). Es decir, en 30 años la superficie de esta modalidad de cultivo se ha multiplicado por 8 (Figura 3.14). Esta progresión se ha estabilizado fundamentalmente debido a la limitación del espacio y de los recursos hídricos disponibles.

Figura 3.14. Evolución del cultivo bajo plástico en Almería



Fuente: CAP, 2006.

El caso del cultivo de la fresa en Huelva es similar, su superficie se multiplicó por 6 en el periodo comprendido entre 1983 y 2000, pasando de ocupar 1.427 ha en el año 1983 a 8.750 ha en el año 2000. En general se ha producido una tendencia marcada de crecimiento aunque en el año 2001 hubo un pequeño descenso de la superficie cultivada pasando a 7.500 ha. Es muy significativo que la producción de la fresa en Huelva se restringe a la franja litoral, concentrándose fundamentalmente en el litoral occidental de Huelva. Además, este incremento destaca a nivel mundial, ya que ha pasado de producir 6.500 toneladas por año, a mediados de los 60, a 281.000 toneladas en 2001, lo que supone haber multiplicado la producción por 43 en algo más de 30 años.

Los **recursos hídricos** en el litoral andaluz tienen y mantendrán, habida cuenta de nuestra estructura productiva, una importancia estratégica en los procesos de desarrollo regional. En primer lugar, porque suponen un factor limitante de los mismos. Pero, además, porque el desarrollo de las principales actividades productivas

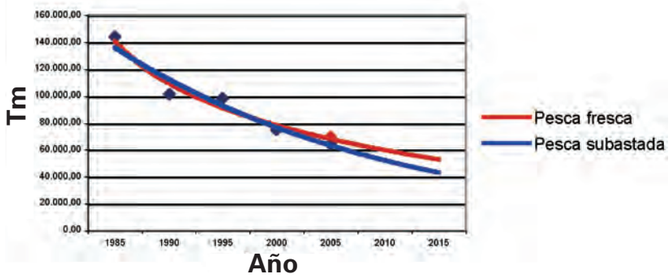
(industria, turismo y agricultura), y de los propios asentamientos humanos, en los que ha de garantizarse el abastecimiento para el consumo, lleva aparejado una demanda considerable que no cesa de crecer.

En este sentido, el déficit hídrico estructural es característico en Andalucía aunque se haya estabilizado en el último lustro. Éste ha provocado, por un lado, la sobreexplotación de los acuíferos costeros, como se describió en capítulos anteriores. Y por otro, el incremento del número de embalses en los ríos andaluces que desembocan en las aguas atlánticas y mediterráneas.

También es preciso recordar que los datos ofrecidos están referidos a la totalidad de la capacidad de los recursos embalsados de las Cuencas del Guadiana, Guadalquivir, Atlántica y Mediterránea. Esta información es muy significativa dado que va a afectar, de manera considerable, a los aportes sedimentarios de las playas andaluzas.

El **sector pesquero** presenta en la actualidad una situación de crisis en muchas de sus modalidades. Una progresiva modernización del sector, junto con la limitación para la pesca en caladeros extranjeros, ha provocado una fuerte presión sobre los caladeros propios, generándose la sobreexplotación de numerosas especies comerciales. Esta tendencia se refleja en la evolución de la producción de pesca fresca y pesca fresca subastada de los últimos veinte años.

Figura 3.15. Evolución de la producción de pesca fresca y subastada en Andalucía



Fuente: CAP, 2006.

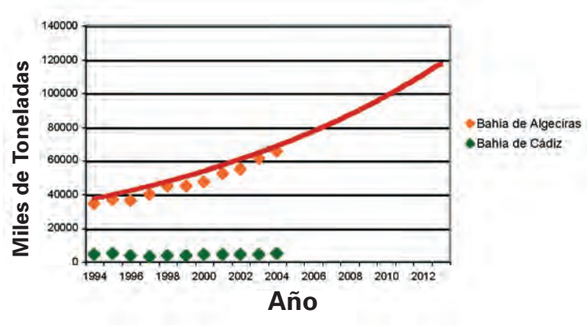
Se observa una dramática disminución de las capturas, tanto de la pesca fresca como de la pesca fresca subastada. En la actualidad no sería exagerado afirmar que la actividad se ha reducido a menos de la mitad de la producción de hace dos décadas (Figura 3.15). Dicho retroceso manifiesta una amenaza real de colapso de los recursos vivos marinos. Además, esta crisis afecta, directa e indirectamente, al tejido socio-económico de numerosas poblaciones costeras, con sectores económicos muy vinculados a labores extractivas.

La pesca de atún de almadraba es un ejemplo particular de modalidad pesquera en claro descenso de producción. Y es que, además de las almadrabas, otras artes profesionales o deportivas como cercos, palangres, cebo vivo, etc. han diezmado los stocks de pesca de esta especie comercial. Incluso otros factores antrópicos, como el tráfico marítimo o la contaminación de las aguas litorales, han contribuido en este descenso. En las últimas dos décadas se ha producido un descenso general de las capturas de atún rojo mediante almadraba y existe una amenaza real a corto plazo de agotamiento de este recurso vivo tan valioso.

En las costas andaluzas el **tráfico marítimo** y la actividad portuaria asociada poseen un peso considerable como sector productivo. Éstas se concentran en la región del Estrecho de Gibraltar y en los puertos Bahía de Algeciras y Bahía de Cádiz, aunque el primero tiene una actividad muy superior. En general, se reconoce un tráfico portuario total en claro aumento. En el caso del puerto Bahía de Algeciras existe un fuerte crecimiento y en los últimos diez años prácticamente se ha duplicado su tráfico portuario (Figura 3.16). De esta manera, la tendencia esperada es de aumento y un ritmo de crecimiento que multiplique en los próximos diez años la

actividad actual. La tendencia está determinada para el sumatorio del tráfico de ambos puertos, aunque en la gráfica se puede observar que el mayor tráfico lo soporta el puerto Bahía de Algeciras.

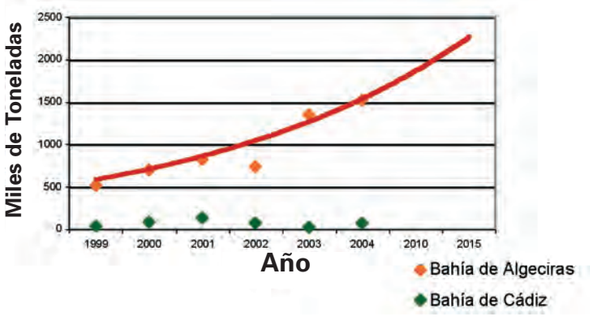
Figura 3.16. Evolución del tráfico portuario total de los puertos Bahía de Algeciras y Bahía de Cádiz



Fuente: Ministerio de Fomento, 2006.

En cuanto al desembarque de productos petrolíferos refinados en los puertos Bahía de Algeciras y Bahía de Cádiz también aparece un fuerte incremento y, de nuevo, es debido fundamentalmente al puerto Bahía de Algeciras (Figura 3.17). Esta variable es muy orientativa para valorar los riesgos y las amenazas futuras de hipotéticos vertidos accidentales al mar. Su tendencia muestra que en el futuro este peligro se incrementará y aumentarán las probabilidades de accidentes.

Figura 3.17. Evolución del desembarque de productos petrolíferos refinados en los puertos Bahía de Algeciras y Bahía de Cádiz



Fuente: Ministerio de Fomento, 2006.

Como conclusión principal puede afirmarse que el actual modelo de desarrollo humano en las áreas litorales andaluzas es difícilmente sostenible en los términos en los que hasta la fecha se ha producido. De seguir con el actual ritmo de crecimiento de las principales actividades humanas, los problemas ambientales derivados llegarían a ser de tal envergadura que no sería descabellado pensar, más bien todo lo contrario, en una disminución de los niveles de calidad de vida actuales y un fuerte debilitamiento de los sectores productivos. Esta amenaza obliga a definir nuevos criterios para el crecimiento humano que aseguren los recursos naturales y la compatibilidad y viabilidad de las actividades económicas de nuestras costas.

3.5. Objetivos operativos de la EA-GIZC

Atendiendo a lo reseñado en los apartados anteriores, la EA-GIZC pretende dar respuesta a los problemas citados con el fin de impulsar un cambio de tendencia en el litoral andaluz dirigiéndose hacia escenarios más sostenibles. Este cambio se deberá reflejar en la consecución de los objetivos operativos siguientes:

1. *Frenar los procesos de urbanización generalizada y limitar determinadas actividades económicas intensivas en el litoral andaluz.* Control de los procesos de urbanización difusa, legales e ilegales, vinculados al ocio y recreo; priorizar la integración de nuevas ofertas turísticas en los núcleos urbanos existentes, evitando procesos de expansión desligados del sistema urbano preexistente; favorecer modelos de desarrollo menos consuntivos de suelo; compatibilizar el desarrollo turístico con el mantenimiento de actividades primarias del territorio; proteger y conservar estrictamente los espacios naturales, los elementos patrimoniales y los valores paisajísticos frente a procesos de expansión turística y residencial, evitando fenómenos de conurbación.

2. *Suscitar el replanteamiento de determinadas obras públicas, incluidas las infraestructuras y procesos de urbanización, en relación a su emplazamiento y diseño.* Se trata, en lo esencial, de buscar fórmulas de mejora técnica en los proyectos y de cooperación institucional en su ejecución y seguimiento. El objetivo último es frenar la alteración de los procesos naturales al tiempo que facilitan la regeneración de la dinámica litoral.

3. *Mejorar la calidad de las aguas litorales de Andalucía.* Contribuir a la adecuación de los parámetros básicos de calidad de las aguas marinas y litorales; fortalecer un sistema de protección de la calidad de las aguas costeras; controlar los usos y actividades que causan polución y erosión; tratar adecuadamente las aguas litorales y continentales antes de ser vertidas al mar.

4. *Racionalizar la utilización de las aguas continentales y disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda.* Progresar en el uso sostenible del agua desarrollando medidas de ahorro y eficiencia; conservar y proteger las funciones ecológicas de los sistemas acuáticos; promover la reutilización; armonizar usos y actividades con el ciclo hidrológico.

5. *Controlar la explotación de los recursos vivos marinos.* Promover la utilización de técnicas adecuadas en la explotación sostenible de los recursos biológicos (pesqueros, marisqueros...); adecuar el esfuerzo pesquero a la capacidad productiva existente; garantizar la protección de los ecosistemas; fomentar los aprovechamientos artesanales y de bajo impacto.

6. *Conservar hábitats y recuperar la biodiversidad terrestre litoral y del medio marino.* Recuperar hábitats críticos; proteger los paisajes y espacios naturales de interés; crear un sistema de Áreas Marinas Protegidas; defender la integridad del DPMT y su conservación (incluyendo el marino); promover iniciativas de custodia del territorio; realizar una protección efectiva de los terrenos de titularidad pública eliminando cualquier tipo de ocupación privada o pública; recuperar las zonas costeras degradadas.

Los problemas de índole socioeconómica, que sin duda se relacionan y derivan de los anteriores, también pretenden ser minimizados o, en el mejor de los casos, resueltos. Efectivamente, como ya se ha señalado en otros apartados, la Gestión Integrada de Zonas Costeras debe facilitar una mayor sostenibilidad del desarrollo económico basado en la utilización racional de los recursos costeros. Así los objetivos operativos de carácter socioeconómico en la EA-GIZC serán:

7. *Asegurar el desarrollo económico futuro del litoral andaluz a través de la protección y conservación de los procesos y recursos naturales más importantes.* De esta manera se pretende garantizar la aparición de nuevas oportunidades que sustenten un modelo productivo más equilibrado y duradero.

8. Administrar de forma sostenible el patrimonio público del litoral andaluz, tanto natural como cultural. Se trata de facilitar el acceso, el uso público y el disfrute de los bienes públicos enfocados a la mejora de nuestra calidad de vida.

9. *Promover una distribución equitativa de costes y beneficios entre las actividades económicas desarrolladas en el litoral andaluz y los usuarios de sus recursos*. Se pretende reducir, hasta su eliminación, un modelo de gestión de recursos públicos en el que, a menudo, se han realizado injustas transferencias de costes entre actividades y usuarios.

Cuadro 3.22. Relación entre problemas y objetivos operativos en la EA-GIZC

Problema	Objetivo operativo
1. Homogeneización del paisaje	Frenar los procesos de urbanización generalizada y limitar determinadas actividades económicas en el litoral andaluz
2. Alteración de los procesos naturales	Suscitar el replanteamiento de determinadas obras públicas, incluidas las infraestructuras y procesos de urbanización
3. Contaminación de las aguas litorales	Mejorar la calidad de las aguas litorales de Andalucía
4. Pérdida de la calidad y la cantidad de los recursos hídricos	Racionalizar la utilización de las aguas continentales y disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda
5. Agotamiento de los recursos vivos marinos.	Controlar la explotación de los recursos vivos
6. Degradación de hábitats litorales y pérdida de la biodiversidad	Conservar hábitats y recuperar la biodiversidad terrestre litoral y del medio marino.
7. Pérdida de posibilidades futuras de desarrollo económico	Asegurar el desarrollo económico futuro del litoral andaluz a través de la protección y conservación de los procesos y recursos naturales más importantes
8. Pérdida de patrimonio público: natural y cultural	Administrar de forma sostenible el patrimonio público del litoral andaluz, tanto natural como cultural
9. Transferencia de costes entre actividades y usuarios	Promover una distribución equitativa de costes y beneficios entre las actividades económicas y los usuarios de recursos



Pies de barro



Refinería de CEPSA, San Roque (Cádiz)



Texturas del litoral andaluz

Capítulo 4. El Diagnóstico Estratégico

4.1. Construyendo un atlas para la gestión. Perspectiva institucional del litoral de Andalucía

4.1.1. Gestión Integrada de Zonas Costeras y políticas públicas de la Junta de Andalucía: mapa político, el primer mapa

4.1.2. Normativa para la gestión del litoral y sus recursos: un mapa con las reglas del juego

4.1.3. Reparto de responsabilidades en la gestión del litoral de Andalucía: un mapa temático

4.1.4. Instituciones andaluzas para la gestión de las zonas costeras: un mapa de puntos de referencias

4.1.5. Instrumentos para la gestión del litoral en Andalucía: un mapa de estrategias

4.1.6. Aspectos económicos de la gestión de las Zonas Costeras: un mapa de recursos

4.1.7. Formación y capacitación de los administradores: un mapa de geografía muy humana

4.1.8. Información pública y conocimiento técnico científico: el mapa de la ilustración

4.1.9. Educación y concienciación para la sostenibilidad del litoral andaluz: dibujando el mapa del futuro

4.1.10. Participación social y cooperación institucional para la gestión del litoral en Andalucía: mapa fuerzas aliadas

4.2. Síntesis del Diagnóstico Estratégico: La matriz DAFO para la GIZC en Andalucía

4.1. Construyendo un atlas para la gestión. Perspectiva institucional del litoral de Andalucía

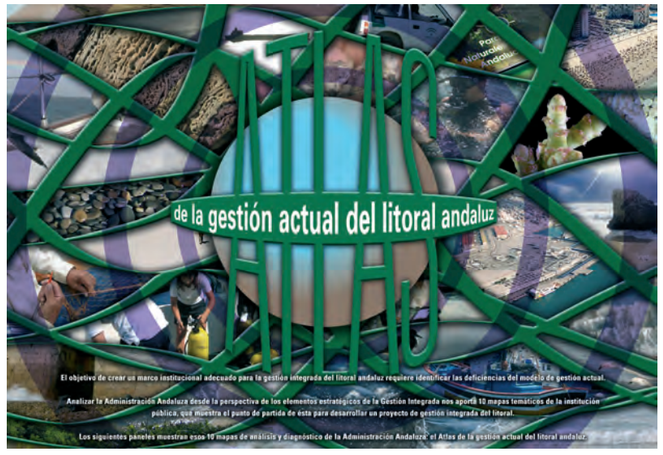
A partir de ahora se profundizará en aquellos aspectos más ligados, directa o indirectamente, a la administración y gestión de los intereses públicos (objetivo de la GIZC).

En el capítulo anterior se han ofrecido algunos apuntes relativos al conocimiento del litoral, de sus problemas y de las posibles respuestas ante determinadas amenazas y oportunidades (objeto de la GIZC). A partir de ahora se profundiza en aquellos aspectos más ligados, directa o indirectamente, a la administración y gestión de los intereses públicos (objetivo de la GIZC). En dicha tarea pretendemos utilizar esquemas de trabajo innovadores.

Para empezar, el concepto estrategia se ha interpretado en sentido estricto como la forma de alcanzar un objetivo en un entorno adverso, cambiante o incierto. En este caso, resulta prioritario conseguir un cierto equilibrio entre la conservación de los valores socioambientales del litoral andaluz y sus necesidades de desarrollo económico. Y lo anterior entendido desde dentro de las funciones de una gran institución pública como es la Junta de Andalucía. De ahí el sentido corporativo inherente a la EA-GIZC.

El decálogo incluye aspectos tan fundamentales de la gestión en el ámbito público como: política, normativa, competencias, instituciones, instrumentos estratégicos, recursos operativos, formación y capacitación de los administradores, información y conocimiento, recursos económicos, participación, y educación ambiental.

Pero, como en cualquier estrategia, resulta imprescindible contar con el mejor conocimiento posible de lo que ocurre dentro de la propia institución. Para ello se han identificado los diez aspectos más relevantes de la gestión en el ámbito público que se presentan como el **Atlas de la gestión**. Dichos aspectos, reconocidos como los mapas que componen el Atlas deben servir para comprender un sistema administrativo de cierta complejidad; ya que éste es el primer paso lógico para responder a sus carencias.



Atlas de la gestión actual del litoral andaluz

Por eso, el mencionado decálogo incluye aspectos tan fundamentales de la gestión en el ámbito público como: política, normativa, competencias, instituciones, instrumentos estratégicos, formación y capacitación de los administradores, información y conocimiento, recursos económicos, participación y educación para la sostenibilidad.

En realidad el número diez es utilizado más como recurso didáctico que como referencia cuantitativa de pretendida exactitud; dependerá que algunos aspectos clave se fundan con otros, o no (por ejemplo, formación técnica y educación ambiental). Tampoco debe olvidarse la estrecha relación de interdependencia que se establece entre todos ellos.

A continuación, y como reseña introductoria, se exponen algunas ideas generales. Estas, aunque muy básicas, son de cierto calado e interés a la hora de interpretar el diagnóstico estratégico propuesto para nuestro modelo de gestión litoral:

- Se parte de unos antecedentes históricos cuyos lamentables resultados, para el espacio y los recursos del litoral, son tan difíciles de discutir como fáciles de constatar.

- El principal aspecto positivo es que se detectan avances en la mayor parte de los frentes analizados. Es cierto que todavía son muy recientes, escasos y que pueden ser tildados de pobres, incluso raquíticos, o lentos. Pero ya empiezan a ser evidentes y a dar muestras de su existencia. También los resultados están aún lejos de poder ser observados.
- Lo anterior se ha producido, probablemente, como reacción a los efectos devastadores del modelo urbanístico y territorial; pero también como respuesta al carácter depredador de muchas de nuestras actividades con respecto a los recursos naturales; tanto en tierra como en el medio marino.
- Siguiendo esquemas de trabajo anteriores aplicados a otros países (Barragán, 2001), puede afirmarse que Andalucía está pasando de una etapa "Inicial" a otra denominada de "Transición" en su camino hacia un modelo más avanzado de GIZC[30].
- Lo referido en el párrafo anterior exige, para la consolidación del "transito" mencionado, esfuerzos institucionales suplementarios. Por ello, no cabe duda alguna de la oportunidad que representa la EA-GIZC, tanto desde el punto de vista histórico como del panorama actual, para el futuro de nuestro litoral.

Figura 4.1. Niveles de desarrollo de la GIZC



4.1.1. Gestión Integrada de Zonas Costeras y políticas públicas de la Junta de Andalucía: mapa político, el primer mapa

Este apartado pretende analizar la política institucional de la Junta de Andalucía en relación con la gestión de nuestro litoral. El análisis se centra en la séptima y última legislatura de la Comunidad Autónoma. Las anteriores no se han caracterizado, precisamente, por la ejecución de políticas públicas destinadas a procurar una gestión más integrada de nuestras áreas y recursos litorales. No obstante, conviene advertir que no se trata de evaluar la propia legislatura a la luz de la GIZC; entre otras razones porque aún no ha finalizado. Sólo se pretende analizar, de forma muy sucinta, la GIZC como instrumento al servicio de una determinada política pública.

De lo anterior se deducen algunas hipótesis que se enuncian de la siguiente forma:

- La gestión del litoral se inscribe dentro del marco de las políticas públicas[31] que operan al servicio del desarrollo sostenible de estos ámbitos geográficos.
- La GIZC, como interpretación específica de un determinado modelo de gestión pública, se identifica en gran medida con el concepto de gobernanza.

Pero para el caso andaluz, además, se supone que:

- Es probable que en la tardía asimilación del apartado anterior, radique el fracaso de las anteriores políticas públicas respecto al litoral (por cierto, muy parecido a lo que sucede en otras muchas partes del mundo).
- Por varias razones, pero también por la anterior, no se completa con éxito el proceso que caracteriza a toda política pública (Identificación del problema, Establecimiento en la Agenda Política, Formulación, Adopción, Implantación, Evaluación).

Entre los antecedentes políticos más recientes[32] destacan dos propuestas, no llevadas a cabo hasta el momento, que afectan plenamente a la gestión del litoral:

- El 27 de enero de 2004 se firma, entre el PSOE y Los Verdes, el denominado *Programa para la Modernización Ecológica de Andalucía 2004-2008* (50 propuestas). Este se erigía en la base de una alianza estratégica de cara a esas elecciones. El interés del acuerdo radica en la propuesta número 42: creación de la *Agencia para el Desarrollo Sostenible del litoral*.

- También se ha pretendido la firma del llamado *Pacto por la Defensa del Litoral Andaluz*. Aunque asociado al turismo, no cabe duda que es una iniciativa digna de encomio para cualquier futuro proyecto de GIZC. Las bases del citado pacto fueron redactadas para ser suscritas por los principales agentes sociales e institucionales (sindicatos, consumidores y usuarios, FAMP, etc.), y por varias Consejerías afectadas (CTCD, CMA, COPT). Algunas de las 30 medidas propuestas en principio pueden ser muy controvertidas, pero no cabe duda del interés que ésta tiene para la EA-GIZC (el Pacto fue mencionado en la primera comparecencia del Consejero de Turismo ante el Parlamento Andaluz, el 2 de junio de 2004, y manifestó su intención de "retomarlo").

Para los comentarios que se suceden a continuación se han consultado los Diarios de Sesiones del Parlamento de Andalucía. Aquí aparece recogida la intervención de los distintos representantes políticos en su primera comparecencia; y tiene como finalidad exponer las líneas de actuación una vez que han sido nombrados Consejeros. De todas formas somos conscientes del carácter limitado de las conclusiones obtenidas a partir de esta fuente, incluso de que podían haberse utilizado otras (como los programas políticos de los partidos del Parlamento Andaluz o la visión crítica de los partidos de la oposición, por ejemplo). No obstante, pensamos que una aproximación inicial a la realidad de la política actual es posible hacerla de esta manera.

En primer lugar hay que reconocer que, desde el punto de vista de la política institucional, esta pretende ser la "Legislatura del agua".

En primer lugar hay que reconocer que, desde el punto de vista de la política institucional, ésta pretende ser la "Legislatura del agua". Así se han llegado a expresar, entre otros, importantes dirigentes políticos con responsabilidades clave (Consejero de Presidencia, Consejera de Medio Ambiente, Consejero de Agricultura y Pesca, etc.). También el actual Presidente de la Junta de Andalucía subrayó la política hidráulica como un tema importante en su discurso político (además de otros que pueden interesar de manera indirecta a la GIZC, por constituir auténticas oportunidades de actuación: recuperación del diálogo institucional con la AGE -esta se nos antoja fundamental-, nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, etc.).



Nuevo Estatuto de Autonomía Andaluz

En consecuencia, el modelo de gestión del agua, ante su escasez e incesante aumento de la demanda, es un nuevo recurso-problema al que, presumiblemente, se prestará atención prioritaria y mantenida durante cierto tiempo (ya sucedió con los espacios serranos en relación a los incendios forestales). Esto es importante porque la concentración de esfuerzos en los recursos hídricos provocará la correspondiente movilización de medios. Y ello, en cierta medida, resta posibilidades a otros ámbitos de la gestión que, como el litoral, aspiran a conseguir un mejor estatus en la agenda política[33] .

La concentración de esfuerzos en los recursos hídricos provocará la correspondiente movilización de medios. Y ello, en cierta medida, resta posibilidades a otros ámbitos de la gestión que, como el litoral, aspiran a conseguir un mejor estatus en la agenda política.

En resumen, a lo largo de la breve historia de la política autonómica, los problemas ligados a los recursos forestales y al agua son los que mayor interés han despertado en nuestros representantes políticos. El litoral ha ocupado un lugar muy secundario en este sentido. Probablemente porque no se ha interpretado como un único recurso, o porque ha sido imprescindible para consolidar el modelo de desarrollo andaluz; muy ligado, por cierto, a las actividades turísticas, de ocio y recreo.

Todo hace pensar, siguiendo la lógica de nuestras políticas reactivas, que la amenaza real de desaparición del litoral puede justificar que, en un futuro más o menos próximo, éste se erija en el tercer recurso-problema de interés para Andalucía. Pero, hasta la fecha de 2004, hay que reconocer que el espacio litoral y sus recursos, tomados en conjunto, como un todo unitario, no ha sido un problema al que se le haya concedido prioridad.

Siguiendo la lógica de nuestras políticas reactivas, que la amenaza real de desaparición del litoral puede justificar que, en un futuro más o menos próximo, éste se erija en el tercer recurso-problema de interés para Andalucía.

Los cambios detectados en los mensajes políticos se identifican, todavía, con un enfoque sectorial. Las actividades en el litoral, o sus recursos, se inscriben en la agenda política de bastantes responsables del ejecutivo andaluz: de Obras Públicas y Transportes, de Turismo, de Medio Ambiente, de Agricultura y Pesca, de Cultura, etc. Cada uno de ellos expone uno o varios problemas específicos: incumplimiento de la normativa urbanística en los municipios litorales, inadecuación de algunos destinos turísticos en la costa, necesidad de la gestión ambiental del litoral andaluz, crisis de los recursos pesqueros, conocimiento incompleto del patrimonio arqueológico sumergido.

Lo anterior se traduce en propuestas concretas que, aunque no dejan de abordarse a través de llamamientos a la coordinación y la cooperación, se siguen interpretando (con pocas excepciones) en clave sectorial: crecimiento urbanístico ordenado en el litoral, recualificación de destinos turísticos litorales, nuevo modelo de gestión ambiental litoral, regeneración de los caladeros andaluces, inventario del patrimonio cultural sumergido, etc. Incluso en proyectos específicos: Pacto Andaluz por

No hay política de gestión integrada costera y marina explícita y bien definida pero, recientemente, han surgido importantes iniciativas políticas para la GIZC.



Torre Mesa Roldán (torre artillada), Carboneras (Almería)

Conviene realzar el importante hecho de que exista absoluta legitimidad democrática para desarrollar un proyecto andaluz sobre GIZC: El propio Parlamento Andaluz ha instado al Ejecutivo a llevarlo a cabo.

Si el concepto gobernanza se asume, uno de los objetivos del análisis de cualquier política pública es, no cabe duda, comprobar cuál es el contorno de la red a la que antes se aludía, su lógica y mecanismos de funcionamiento.

el litoral desde la CTCD, aprobación de Planes Subregionales de Ordenación del Territorio de la COPT, Programa de Gestión para el Medio Marino de la CMA, declaración de las primeras Reservas de Pesca de Andalucía desde la CAP, Plan Andaluz de Arquitectura Defensiva de la CC, en el que se incluyen las torres de almenara y los baluartes costeros, etc.

Sólo algunas de las políticas públicas expuestas concretaron planes o estrategias que afectan de forma importante al litoral (CTCD, CMA y CAP), y eran menos aún las que se expresaron en clave de integración intersectorial (CTCD, CMA). Por último, sólo la Consejería de Turismo ha interpretado la necesidad de salir de su estricto ámbito administrativo, para enfrentarse a los problemas que reconoce en su campo de responsabilidades. Para ello propone alianzas estratégicas concretas, que buscan la misma transversalidad que otras consejerías, basadas en la coordinación y cooperación con las instituciones competentes, pero concreta su propuesta en las de "ordenación del territorio, uso del agua, espacios protegidos, cultura, etc." Es quizás un buen ejemplo de política pública integradora que llega a un cierto nivel de concreción y compromiso.

Debido a su trascendencia para la GIZC, resulta imprescindible mencionar, de nuevo, la interesante iniciativa que el Grupo Socialista del Parlamento Andaluz tuvo en el Pleno del 1 y 2 de junio de 2005. En dicho pleno se aprueba una Proposición no de ley para promover *un proyecto andaluz relativo a la gestión integrada de zonas costeras, que suponga liderar a nivel nacional la estrategia de las mismas marcada por las directrices comunitarias, y que a su vez permita a Andalucía posicionarse ante la futura Directiva Europea sobre gestión integrada de zonas costeras, poniendo en valor los esfuerzos en conservación y desarrollo sostenible que la Junta de Andalucía viene desarrollando en nuestro litoral.*

Pensamos que con esta "Proposición no de ley relativa a la gestión integrada de zonas costeras", dirigida al Consejo de Gobierno, el Parlamento Andaluz legitima, todavía más, las futuras actuaciones que la Junta de Andalucía decida emprender con objeto de mejorar el modelo andaluz de gestión en el litoral.

Lo expuesto permite obtener algunas conclusiones: No hay política de gestión integrada costera y marina explícita y bien definida pero, recientemente, han surgido importantes iniciativas políticas para la GIZC. Estas no han fructificado todavía, pero hacen albergar esperanzas fundadas de que se asiste al inicio de la quiebra del modelo de gestión vigente. Y es que el litoral empieza a estar presente en la mayor parte de las políticas públicas andaluzas; eso sí, a través de una aproximación sectorial, y sin llegar a adquirir el protagonismo de otros recursos que, históricamente, han concentrado los esfuerzos de nuestras instituciones públicas.

También conviene realzar el importante hecho de que exista absoluta legitimidad democrática para desarrollar un proyecto andaluz sobre GIZC: El propio Parlamento Andaluz ha instado al Ejecutivo a llevarlo a cabo.

Por último, se destaca otro aspecto novedoso, y absolutamente positivo, observado al menos en los discursos políticos: el sentido de gobernanza[34] que adquiere de forma progresiva la acción de gobierno en Andalucía. Esto, aunque no se observa para el litoral de forma exclusiva y sí de una forma genérica, impregna casi todas las propuestas políticas de la actual legislatura. Conceptos clave como coordinación, cooperación, participación, transparencia, etc. son mencionados de forma reiterada acompañando a las directrices para la acción política. Ello es especialmente valioso para el litoral, pues éste es uno de los escenarios políticos más complejos que pueda imaginarse: por el elevado número de administraciones competentes, de instrumentos reglamentarios, de agentes sociales e institucionales, de intereses distintos y a veces contradictorios, etc.

Esta reflexión sobreviene cuando se observa que las tradicionales formas de gobierno no siempre sirven o no se muestran eficaces, sobre todo aquellas que descansan en la relación jerárquica Estado-Sociedad, y en una aplicación mecánica, casi automática, de las normas. Y es que las transformaciones recientes de nuestra sociedad son de hondo calado, tanto como para alterar los patrones convencionales de la gobernabilidad de un territorio (Ruano, 2002): *intensificación de la sectorialización y de la diferenciación de políticas y administraciones, intervención de un número mayor de actores políticos en las distintas fases de las políticas públicas,*

descentralización y fragmentación del Estado, difuminación de las fronteras entre lo público y lo privado, multiplicación de la intervención privada en áreas tradicionalmente públicas, interdependencia y complejidad reciente de las cuestiones políticas y sociales.

A partir de estas circunstancias, a las que se añade el papel cada vez más relevante del denominado "tercer sector" y de las organizaciones supranacionales, el concepto de **red política** es una respuesta, aunque parcial, a dichas cuestiones, ya que propone un esquema distinto a las relaciones Estado-Sociedad; que subraya el carácter horizontal, y no jerárquico, de estas relaciones. Y si lo expuesto en el epígrafe anterior resulta válido en términos muy generales, *el nuevo enfoque de la gestión pública consiste en un proceso tendente a lograr la cooperación entre organizaciones en unas circunstancias en que el marco tradicional de las políticas públicas y cooperación interorganizativa se ponen en cuestión* (Ruano, 2002).

La Junta de Andalucía debe decidir, en los próximos años con respecto al litoral, si será un mero coordinador contemplativo, o uno de los actores políticos más relevantes que liderará el proceso de gobernanza referido.

Si el concepto gobernanza se asume, uno de los objetivos del análisis de cualquier política pública es, no cabe duda, comprobar cuál es el contorno de la red a la que antes se aludía, su lógica y mecanismos de funcionamiento. Para ello, es preciso conocer a los actores principales, sus formas de organización y relación, sus intereses y metas, los medios con que cuentan, las nuevas fórmulas de cooperación que estarían dispuestos a aceptar, etc. Por eso el decálogo elegido para el diagnóstico estratégico de la EA-GIZC hace énfasis en algunos de los apartados mencionados y no tanto en otros.

Por todo lo anterior, parece recomendable que el concepto de GIZC se identifique con este pensamiento político que se consolida de forma paulatina. Así, la Junta de Andalucía debe decidir en los próximos años, con respecto al litoral, si será un mero coordinador contemplativo, o uno de los actores políticos más relevantes que liderará el proceso de gobernanza referido.

4.1.2. Normativa para la gestión del litoral y sus recursos: un mapa con las reglas del juego

De las responsabilidades transferidas por el Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía se deriva una estructura normativa propia. Pero antes de analizarla es imprescindible mencionar la legislación estatal[35] que más interesa a la gestión de nuestras Zonas Costeras. Por un lado porque afecta, de manera determinante, a ciertos espacios, actividades o recursos (DPMT, puertos comerciales, etc.) y, por otro, porque ofrece un marco jurídico para la cooperación entre la CAA y la AGE (Convenios, Acuerdos, etc.).

Lo más parecido a una ley de gestión costera que existe en España es la 22/88 de Costas. No obstante, es necesario advertir que está pensada, especialmente, para la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) y no para el área litoral en sentido amplio.

Lo más parecido a una ley de gestión costera que existe en España es la 22/88 de Costas. No obstante, es necesario advertir que está pensada, especialmente, para la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT) y no para el área litoral en sentido amplio (Montoya, 1995; Barragán, 1997 y 2002). Es, sin duda, la norma estatal más importante porque el DPMT tiene que ser considerado la auténtica "columna vertebral" del litoral.

La mencionada ley es de una gran trascendencia para todo el sistema de gestión de las Zonas Costeras españolas. Cuatro poderosas razones avalan esta afirmación. La primera porque, como se afirmaba en párrafos precedentes, constituye la legislación básica del litoral español. En segundo lugar, porque identifica el DPMT con los espacios costeros de mayor valor ambiental y socioeconómico: marismas, albuferas, esteros, playas, dunas, islotes, mar territorial, aguas interiores, recursos naturales de la zona económica exclusiva y la plataforma continental, etc. Es decir, esta ley afecta a los ecosistemas más sensibles, hábitats críticos y recursos naturales de los ámbitos geográficos intermareal y marinos.

La Ley 22/1988 de Costas no conlleva los suficientes mecanismos para desarrollar una gestión integrada del litoral.

La tercera razón radica en que, a partir de la Ribera del Mar, y de la línea que separa el DPMT del dominio privado, se miden las distintas zonas de servidumbre e influencia a la propiedad privada (Miralles, 1992): Servidumbre de Tránsito (6 m ampliables hasta 20 m), Servidumbre de Protección (100 m ampliables hasta 200 m) y Zona de Influencia en Suelos No Urbanos (500 m)[36] . En resumen, el límite del DPMT condiciona de forma considerable el desarrollo del primer medio kilómetro del ámbito terrestre litoral. Y, finalmente, como afirma Menéndez (1989 y 1991),

porque la Ley de Costas constituye un importante punto de encuentro para las tres escalas básicas de la Administración Pública.

A pesar de una opinión absolutamente favorable hacia la Ley 22/1988 de Costas, es preciso recordar, como lo hacen Joven y Tekke (1994), que dicha ley no conlleva los suficientes mecanismos para desarrollar una gestión integrada del litoral. Por ejemplo, no define instrumentos de planificación estratégica para el DPMT, no crea ningún órgano colegiado que garantice la participación pública, no compromete a la Administración responsable a actuar conforme a criterios concretos y conocidos... Pero es que incluso la práctica de la gestión a partir de este instrumento legal deja al descubierto importantes carencias del mismo. Dichas carencias se reflejan en la nula consistencia que el paisaje adquiere como recurso con entidad propia, y en la imposibilidad de incorporar recursos o criterios bióticos para deslindar el DPMT.

Cuadro 4.1. Normativa estatal de interés para la GIZC de Andalucía

Recurso o actividad regulada	Referencias normativas
Dominio Público Marítimo-Terrestre (DPMT)	- Ley 22/1988, de Costas.
Recursos pesqueros marítimos	- Ley 3/2001, de Pesca Marítima del Estado.
Actividades e instalaciones marítimas y portuarias del Estado	- Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. - Ley 62/1997, de modificación de la Ley 27/1992
Dominio Público Hidráulico (DPH)	- Ley 29/1985, de Aguas. - Real Decreto Legislativo 1/2001, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.
Espacios Naturales Protegidos, flora y fauna silvestre	- Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre. - Ley 5/2007, de la Red de Parques Nacionales. - Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.
Administraciones Públicas	- Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

En Andalucía existe un importante cuerpo legal que afecta directa, o indirectamente, a la gestión de las Zonas Costeras.

También el Real Decreto 1302/1986[37], de Evaluación de Impacto Ambiental, que constituyó la adaptación española a la Directiva 85/337 europea, es una referencia legislativa muy importante para las actividades humanas en las Zonas Costeras. Más trascendente aún es este Real Decreto cuando se observa la modificación hecha a través del RD 9/2000. En efecto, entre los criterios de selección de los proyectos del Anexo II se contempla la ubicación de los mismos. Las "Zonas Costeras" son citadas de forma explícita como áreas geográficas de sensibilidad ambiental y, por tanto, es preciso prestar especial atención a la capacidad de carga del medio natural. El problema, claro está, consiste en que la norma no define ni orienta sobre lo que debe entenderse por "Zona Costera".



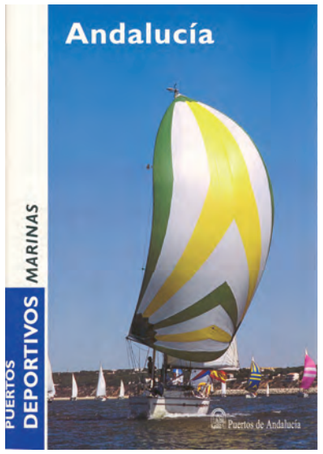
Directrices Regionales del Litoral Andaluz

Otras referencias normativas de la Administración General del Estado son: Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; Real Decreto 258/1989, sobre vertidos de sustancias peligrosas desde tierra al mar; Real Decreto 2510/1977, sobre trazado de Líneas de Base Recta; Ley 10/1977, sobre Mar Territorial, etc.

En Andalucía existe un amplio cuerpo legal que afecta directa, o indirectamente, a la gestión de las Zonas Costeras (Cuadro 4.2). Cabe mencionar, por su trascendencia para la ordenación del territorio, el Decreto 118/1990 en el que se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (CETU, 1990). Este, a pesar de ser un instrumento legal con grandes posibilidades, ha sido muy poco eficaz, según afirmaba un informe del Defensor del Pueblo Andaluz (1995).

Cuadro 4.2. Referencias normativas de interés para la gestión de las Zonas Costeras andaluzas

Recurso / Actividad Regulada	Leyes y Decretos
Aguas Litorales	- Ley 7/1994, de Protección Ambiental. - Decreto 14/1996, por el que se aprueba el reglamento de la calidad de las aguas litorales.
Espacios Naturales Protegidos (ENP), Flora y Fauna silvestres	- Ley 2/1989, por la que se aprueba el Inventario de los ENP de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección. - Ley 2/1995, sobre modificación de la Ley 2/1989 (Juntas Rectoras de los Parques Naturales). - Ley 8/2003, de la flora y la fauna silvestres. - Decreto 95/2003, por el que se regula la RENPA y su Registro.
Usos en ZSP del DPMT y Vertidos al DPMT	- Decreto 334/1994, por el que se regula el procedimiento para la tramitación de autorizaciones de vertido al DPMT y de uso en ZSP. - Decreto 97/1994, de asignación de competencias en materia de vertidos al DPMT y de usos en ZSP.
Evaluación de Impacto Ambiental	- Decreto 292/1995, por el que se aprueba el Reglamento de EIA. - Decreto 153/1996, por el que se aprueba el Reglamento de Informe Ambiental. - Decreto 297/1995, por el que se aprueba el Reglamento de Calificación Ambiental.
Urbanismo y Ordenación del Territorio	- Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía. - Ley 1/2006, de modificación de la Ley 7/2002. - Ley 13/2005, de medidas para la vivienda protegida y el suelo. - Ley 1/1994, de Ordenación del Territorio de la CA de Andalucía. - Decreto 77/1994, por el que se regulan las competencias de la Junta de Andalucía en materia de OT y Urbanismo. - Decreto 220/2006, por el que se regula el ejercicio de las competencias de la Administración de la CA de Andalucía en materia de OT y Urbanismo y se modifica el Decreto 202/2004 por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería. - Decreto 118/1990, por el que se aprueban las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía.
Puertos deportivos	- Ley 8/1988, de Puertos Deportivos de la CA de Andalucía.
Turismo	- Ley 12/1999, del Turismo.
Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura Marina	- Ley 1/2002, de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina.
Recursos y Bienes Culturales	- Ley 1/1991, de Patrimonio Histórico de Andalucía. - Decreto 4/1993, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía. - Decreto 19/1995, por el que se aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía. - Decreto 168/2003, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Arqueológicas.
Emergencias y Protección Civil	- Ley 2/2002, de Gestión de Emergencias en Andalucía. - Ley 2/1985, sobre Protección Civil.



Puertos Deportivos de Andalucía

Andalucía no dispone de una legislación específica para la GIZC. Ninguno de los numerosos instrumentos reglamentarios vigentes permite la gestión integrada del litoral.

Si eso ocurrió con la legislación específica para la ordenación del territorio en el litoral, no debe esperarse nada extraordinario del resto de los instrumentos normativos que son, por lo común, más genéricos. Entre las numerosas leyes vigentes, con algún interés para la GIZC, cabe mencionar las siguientes: de Ordenación del Territorio, de Ordenación Urbanística, Patrimonio Histórico, Espacios Naturales Protegidos, Aguas Litorales, Pesca, Acuicultura y Marisqueo, Puertos Deportivos, Turismo, etc. La más importante observación es que no existe en Andalucía ningún instrumento normativo específico para la GIZC.

Respecto a las leyes de Ordenación Urbanística y de Ordenación del Territorio conviene hacer algún comentario. En la primera, y de manera explícita, se mencionan ciertas medidas y cautelas con respecto a las Zonas Costeras, especialmente para las Zonas de Servidumbre de Protección y de Influencia del DPMT (artículos 10, 17, 185 y 225), en el sentido de destinar los terrenos a "espacios libres de uso y disfrute público".

Sobre la segunda, resulta evidente que ésta no puede ser catalogada como ley sectorial. Pero tampoco es, en sentido estricto, el instrumento más adecuado para la GIZC debido a que, tanto desde un punto de vista formal como en la práctica, sólo actúa sobre el espacio terrestre. De todas formas es, junto a las de carácter ambiental, una de las que más y mejor pueden influir en la definición de un modelo más integrado de gestión de Zonas Costeras.

Otra reflexión respecto de la normativa sugiere la conveniencia de armonizar, actualizar o desarrollar varios instrumentos legales existentes con incidencia en el litoral andaluz: Ley de Ordenación del Territorio, Ley de Ordenación Urbanística, Ley de Espacios Naturales Protegidos, Decreto de autorización de usos en Zona de Servidumbre de Protección del DPMT, etc. Especialmente este último, cuyas competencias radican en la Consejería de Medio Ambiente, necesita concretar mucho más sus criterios de gestión.

Como era de esperar tampoco hay, en el ordenamiento jurídico español o andaluz, normativa específica para la GIZC en la escala local. Y no olvidemos que en algunas normativas de otros países se contempla la posibilidad del Plan Municipal de Gestión Costera. En general, nuestras normas municipales y ordenanzas están muy vinculadas a ciertos servicios urbanos como el control de la contaminación acústica, gestión de residuos sólidos, abastecimiento y saneamiento del agua, etc. Pero la gestión integrada tiene en la escala local un interlocutor ineludible. Entre otras razones porque, además de las competencias que la Ley de Régimen Local atribuye a los Ayuntamientos, tanto la del Suelo como la de Costas les reconocen una serie de competencias vinculadas a la planificación de los usos del suelo y a las playas, respectivamente.

Como síntesis de lo expuesto, puede concluirse que Andalucía no dispone de una legislación específica para la GIZC. Ninguno de los numerosos instrumentos reglamentarios vigentes permite la gestión integrada del litoral. Tampoco resultaría incoherente la existencia de una base legal para la gestión de las Zonas Costeras que sea sencilla, con capacidad de adaptarse a nuestra estructura administrativa y competencial, y a diferentes realidades físico-naturales, que regule los incentivos para el acercamiento común a metas compartidas, que tenga un carácter voluntario, etc.

Otros países ya han ensayado, y mantenido desde hace tiempo, modelos normativos parecidos al descrito. Y es que la razón última que sustenta su necesidad es idéntica en estos países y en Andalucía: competencias repartidas entre varias escalas de gobierno y organizadas sectorialmente, un medio marino no incorporado por completo al sistema de gestión, escasos alicientes para propiciar el encuentro entre diferentes sectores y escalas territoriales de la Administración, mecanismos de coordinación y cooperación débiles o basados sólo en la disposición de órganos colegiados unipersonales, etc.

4.1.3. Reparto de responsabilidades en la gestión del litoral de Andalucía: un mapa temático

Como en la mayoría de los países de nuestro entorno, en España, las funciones públicas relacionadas con la GIZC están repartidas entre las diferentes escalas territoriales de administración: AGE, Comunidad Autónoma y Administración Local. En epígrafes anteriores se han comentado algunas de las más importantes que el Estado tiene encomendadas. Por descontado que la Comunidad Autónoma de Andalucía ostenta competencias de enorme trascendencia para la GIZC. Entre las que menciona el Estatuto de Autonomía de Andalucía (Cuadro 4.3) destacan la ordenación del territorio y del litoral, urbanismo, gestión de recursos naturales, espacios naturales protegidos, puertos deportivos y pesqueros, patrimonio histórico, ZSP del DPMT, vertidos, pesca en aguas interiores, acuicultura, marisqueo, etc.

Las funciones públicas relacionadas con la GIZC están repartidas entre las diferentes escalas territoriales de administración: AGE, Comunidad Autónoma y Administración Local.

Cuadro 4.3. Competencias de la CAA que afectan al espacio y recursos litorales

Urbanismo. Ordenación del territorio. Vivienda. Ordenación del litoral: establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del DPMT; Zona de Servidumbre de Protección del DPMT. Pesca marítima y recreativa en aguas interiores, marisqueo y acuicultura, almadraba y pesca con artes menores, el buceo profesional y la formación y las titulaciones en actividades de recreo. Ordenación del sector pesquero. Cofradía de pescadores. Puertos pesqueros. Caza y pesca fluvial y lacustre. Montes, aprovechamientos, servicios forestales y vías pecuarias. Marismas, lagunas y ecosistemas acuáticos. Pastos y tratamiento especial de zonas de montaña. Delimitación, regulación, ordenación y gestión integral de los espacios naturales protegidos incluyendo los que afecten a las aguas marítimas de su jurisdicción. Agricultura, ganadería; Recursos y aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos, cuando las aguas transcurran únicamente por Andalucía. Aguas subterráneas cuando su aprovechamiento no afecte a otro territorio. Ordenación, planificación y promoción del turismo. Regulación y gestión de vertidos hasta aguas interiores. Protección del patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico. Fomento de la cultura. Investigación científica. Puertos de refugio y deportivos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Andalucía que no tengan la calificación legal de interés general del Estado.

Fuente: Estatuto de Autonomía de Andalucía, 2007.

Pero el reparto y asunción de competencias no siempre se ha realizado de forma apacible. Además del contencioso generalizado entre el Estado y la mayoría de las CCAA, a raíz del texto original de la Ley 22/88 de Costas, y que terminó en el Tribunal Constitucional, se han sucedido otros muy significativos. En Andalucía algunos conflictos se han originado por la gestión de espacios protegidos costeros y marinos, desarrollándose en escenarios como el de Cabo de Gata, Doñana, Mar de Alborán, etc. En una sentencia reciente, el Tribunal Constitucional ha fallado a favor de la Comunidad Autónoma Andaluza en relación con la gestión del Parque Nacional de Doñana. Las consecuencias no se hacen esperar y la Junta de Andalucía se hace cargo, desde el 1 de julio de 2006, de la gestión directa de este Parque Nacional[38] .

La CAA ostenta competencias de enorme trascendencia para la GIZC.





Señalización de uso público en Parques Naturales

El desencuentro político de los últimos años entre el partido conservador del gobierno central y el socialista andaluz (1996-2004), explica el estancamiento de algunas competencias no transferidas. Las referidas a los recursos hídricos pertenecientes a cuencas hidrográficas incluidas en el territorio andaluz, constituyen una demanda con cierta presencia en el tiempo.

Con posterioridad a las elecciones de 2004 el escenario político cambia: el desbloqueo desemboca en la aprobación del Real Decreto 2130/2004, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de recursos y aprovechamientos hidráulicos en el ámbito de la antigua Confederación Hidrográfica del Sur (BOE nº 276, de 16.11.04).

Las competencias de la AGE, de la CAA y de los Municipios, convergen en el mismo espacio físico.
Esta gestión fragmentada implica, a su vez, la necesidad imperiosa de coordinación y cooperación.

Después de haber asumido la ahora denominada Cuenca Mediterránea, la CAA hace lo propio (enero de 2006) con la gestión de la Cuenca Atlántica, que comprende los cursos de agua que mayoritariamente desembocan en esta parte del litoral andaluz. En el nuevo Estatuto de Autonomía se asume las competencias exclusivas sobre las aguas de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir que transcurren por territorio andaluz y no afectan a otra Comunidad Autónoma (art. 51). Ello constituye, sin duda, una nueva oportunidad de ensayar otras fórmulas e instrumentos para una gestión más integrada en el litoral andaluz; sobre todo si se piensa lo que implica, para nuestro modelo de gestión, la Directiva Marco del Agua.

Por otra parte, derivado del Derecho Internacional del Mar existe una distinción jurídico-administrativa básica entre Aguas Interiores y Aguas Exteriores (Mar Territorial y Zona Económica Exclusiva). En este sentido, la Comunidad Autónoma Andaluza aplica sus competencias y ha desarrollado una normativa en las primeras para las siguientes funciones: control de la calidad de las aguas litorales; regulación de la pesca marítima, marisqueo y acuicultura; planificación y gestión de ENP; y conservación y manejo de especies marinas amenazadas.

Suelta de tortuga boba (*Caretta caretta*) rehabilitada por el CREMA



En cambio, las Aguas Exteriores también pueden ser competencia de la Comunidad Autónoma en el caso de la conservación y uso de la biodiversidad del medio marino, aunque actualmente no existe una normativa que lo regule. Esta situación se ha producido como consecuencia de la indefinición legislativa existente. En concreto, la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre posibilita a las Comunidades Autónomas la gestión de los recursos naturales marinos en Aguas Interiores y Exteriores aunque ésta no haya desarrollado una normativa específica. Para ello se deben cumplir dos criterios generales:

- Los ecosistemas constituyen un continuo ecológico en las aguas exteriores respecto del resto de los que están situados en tierra, en la zona marítimo-terrestre y en las Aguas Interiores.
- La movilidad de las especies marinas se produce tanto en las Aguas Interiores como Exteriores.

Todo ello sin perjuicio de las competencias estatales de pesca en aguas exteriores y con sujeción a la legislación básica del Estado.

Estos criterios son aplicables para el ejercicio de las siguientes funciones:

- Planificación, declaración y gestión de Áreas Marinas Protegidas en el marco de la normativa nacional.
- Propuesta, designación, declaración y gestión de los Lugares de Importancia Comunitaria y de las Zonas de Especial Protección para Aves, en el marco de las Directivas europeas 92/43/CEE y 79/409/CEE.
- Declaración y gestión de las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM) establecidas en el Convenio de Barcelona y de las Zonas Marinas Protegidas establecidas con base en otros Convenios Internacionales.
- Elaboración, aprobación y ejecución de los Planes de Recuperación, Conservación del Hábitat, conservación y manejo para especies marinas incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas o que deban ser protegidas en virtud de tratados internacionales.

Esta compleja situación, derivada de un medio natural dinámico y complejo, requiere además fórmulas de cooperación y coordinación institucional. Esta afirmación es clara cuando los espacios naturales y especies marinas están en aguas costeras de más de una Comunidad Autónoma, requieran la colaboración de la Administración estatal en labores de policía o deban integrarse con competencias sectoriales tanto de la Administración regional como estatal.

La Administración Local, por su parte, tiene competencias relacionadas con la gestión de residuos sólidos, planeamiento urbanístico, depuración de aguas residuales, limpieza, ordenación de actividades y seguridad en las playas, etc. Es posible que no sean tan considerables en número pero sí en relevancia para la GIZC; sobre todo si se tiene en cuenta que uno de los principales vectores de presión del litoral y sus recursos llega, al menos en Andalucía, a través del modelo de desarrollo urbanístico.

Como en esta escala suelen darse situaciones de escasez crónica de recursos, humanos y económicos, parece interesante resaltar el papel que pueden jugar otras administraciones jurídicamente adscritas al régimen local. Nos referimos a las Diputaciones Provinciales. Es preciso pensar en su potencial función impulsora, dinamizadora o catalizadora de proyectos para el litoral. Las Diputaciones pueden contribuir, con asesoramiento técnico o con ayuda financiera, a que los entes locales pongan en marcha con el Estado, con la CAA o con ambas al mismo tiempo, iniciativas de interés compartido. Las Diputaciones disponen de recursos pero no de competencias, mientras que los municipios tienen ciertas responsabilidades para las que, con frecuencia, carecen de medios.

Las funciones públicas competencia de la CAA que interesan a la GIZC, no residen en una sola unidad de gestión.

De lo expuesto se deduce que las competencias de la AGE, de la CAA y de los Municipios, convergen en el mismo espacio físico. Ello induce a pensar que la interpretación del litoral como hipotética unidad geográfica de gestión, choca frontalmente con un modelo de administración basado en el reparto de funciones en diferentes escalas territoriales. Por lo tanto, esta gestión fragmentada implica, a su vez, la necesidad imperiosa de coordinación y cooperación. Sobre todo porque es difícil concebir un proyecto integrado de gestión del litoral sin el concurso de los tres ámbitos administrativos.

Pero es muy importante señalar que no se trata, sólo, de estrechar las relaciones entre los tres niveles territoriales de Administración. También dentro de la propia Junta de Andalucía se precisa una labor mejor coordinada y más cooperativa. Las razones para ello descansan en un hecho muy simple: las funciones públicas competencia de la CAA que interesan a la GIZC, no residen en una sola unidad de gestión.

En efecto, las responsabilidades de mayor interés para la GIZC se reparten, como mínimo, entre cinco Consejerías: Medio Ambiente, Obras Públicas, Turismo, Agricultura-Pesca y Cultura. En cualquier caso, lo anterior no significa que otras Consejerías no deban ser consideradas en cualquier proyecto de GIZC. Al contrario. Piénsese en el papel tan destacado que pueden desarrollar otras Consejerías para determinadas funciones (de Gobernación para la coordinación institucional, de Innovación para el aporte de ciencia y conocimiento, de Economía y Hacienda para la planificación de un determinado modelo económico, etc.).

4.1.4. Instituciones andaluzas para la gestión de las zonas costeras: un mapa de puntos de referencias

El siguiente elemento estructural de interés para la GIZC es la organización administrativa o institucional. En Andalucía no existe una administración, institución o departamento especializado en la gestión del litoral (como ocurre con la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente, o en otras CCAA, por ejemplo). De esta forma, el enfoque de la gestión de los asuntos litorales pierde su carácter unitario, integrado, y singular.

En Andalucía no existe una administración, institución o departamento especializado en la gestión del litoral.

No obstante, en algunas Consejerías de la Junta de Andalucía existen departamentos que tienen a su cargo ciertos cometidos muy específicos del litoral. Así, desde la Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental (CMA) se gestionan los usos de la ZSP del DPMT, los vertidos al DPMT, etc. Desde la Dirección General del Medio Natural (CMA) se llevan los programas de gestión sostenible del medio marino. La Dirección General de Pesca y Acuicultura (CAP) es responsable de la pesca en aguas interiores, y acuicultura y marisqueo. La Secretaría General de Ordenación del Territorio (COPT) ha creado el Servicio de Planificación Subregional Litoral. Para la gestión del patrimonio cultural sumergido se ha creado el Centro de Arqueología Subacuática (dependiente de la Consejería de Cultura). También es reciente la creación de la Agencia Andaluza del Agua (que acoge al Instituto del Agua de Andalucía, a la Dirección General de la Cuenca Atlántica, a la Dirección General de la Cuenca Mediterránea, etc.).

En los organigramas de nuestras instituciones andaluzas también deberían ser objeto de atención las empresas públicas. Su carácter operativo y su especialización las hace realmente interesantes de cara a la futura EA-GIZC. Entre otras cabe mencionar: EGMASA (Empresa de Gestión Medioambiental), EPPA (Empresa Pública de Puertos de Andalucía), EPSA (Empresa Pública de Suelo de Andalucía), EPTA (Empresa Pública de Turismo Andaluz), Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales, DAP (Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero), etc.

Otras dos novedades relacionadas con la organización institucional, de extremo interés para la GIZC, son:

- En 2005 se adscribe, a la Dirección General de Participación e Información Ambiental de la CMA, la coordinación facultativa de la Experiencia Piloto para la Gestión Integrada de Zonas Costeras del Levante de Almería (CAMP[39] en sus siglas inglesas), en el que intervienen además la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente y el PAP-RAC[40] .

- En 2006 se inician los trámites para la creación de una nueva unidad funcional dentro de la propia CMA: la del litoral y medio marino.

En 2006 se inician los trámites para la creación de una nueva unidad funcional dentro de la propia CMA: la del litoral y medio marino.

Todavía es pronto para opinar respecto de esta última unidad administrativa. Entre otras razones porque ni siquiera ha entrado en funcionamiento. Pero su labor, por muy elemental que fuera su estructura, podría incrementar la interlocución con y entre las instituciones, facilitaría el liderazgo institucional para determinadas actuaciones (especialmente aquellas que requieran del concurso de varias Consejerías), permitiría la continuidad en el tiempo de las iniciativas, se convertiría en una referencia -incluso física- para los usuarios y otros administradores, haría las veces de canal institucional de comunicación en esa red a la que se aludía en el proceso de gobernanza, etc. Aunque lo que verdaderamente le daría sentido es su papel de elemento estructurante, de facilitador, de punto focal para emitir información específica y, sobre todo, su función al servicio de la coordinación y de la impulsión de proyectos de cooperación.

En efecto, las páginas anteriores parecen haber sido redactadas para decantar ciertas ideas que adquieren la categoría de claves. Porque ese es el epíteto que mejor define a la coordinación y cooperación institucional en el marco de la GIZC. El aval de este argumento es fácil de encontrar, tanto en el ámbito político como en el social o institucional. Una de las funciones que preocupa más seriamente a los interlocutores y agentes sociales e institucionales es, precisamente, ese: La imprescindible coordinación y cooperación de las políticas públicas, de la actuación institucional frente al grave problema que representa la desaparición del espacio y los recursos costeros en Andalucía.

Una de las funciones que preocupa más seriamente a los interlocutores y agentes sociales e institucionales es, precisamente, ese: La imprescindible coordinación y cooperación de las políticas públicas, de la actuación institucional frente al grave problema que representa la desaparición del espacio y los recursos costeros en Andalucía.

Pero la coordinación y cooperación entre administraciones y usuarios no tiene porque residir de forma exclusiva en fórmulas predeterminadas. La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, brinda posibilidades que pueden utilizarse para abrir nuevos itinerarios. En dicha normativa se ofrecen caminos que facilitan la cooperación entre administraciones; sobre todo entre el Estado y las Comunidades Autónomas, independientemente del sector al que pertenezcan, siguiendo el principio de lealtad institucional y el respeto de las competencias (art. 4): se pueden crear órganos para la cooperación (art. 5), se pueden firmar convenios de colaboración (art. 6), incluso llegando a establecer planes o programas de carácter vinculante (art. 7). Las relaciones entre las anteriores administraciones y la municipal se rigen por la legislación básica en materia de Régimen Local (art. 9).



Trafalgar y Caños de Meca, Barbate (Cádiz)

Dicha cooperación ya tiene unos antecedentes históricos dignos de considerar. Las Conferencias Sectoriales que la Ley define en su artículo 5º fueron pensadas para mejorar la relación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas, en aquellas materias en las que exista interrelación competencial. Este instrumento, que proporciona soporte jurídico y administrativo a la cooperación entre instituciones públicas, debería ser tenido en cuenta como una posibilidad más de aumentar el nivel de entendimiento y de cooperación entre diferentes escalas territoriales de gestión pública.

Cuadro 4.4. Administración y Gestión de las Zonas Costeras en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Recurso o actividad regulada	Entidades de Administración y gestión y Servicios Operativos	Órganos colegiados y unipersonales para la toma de decisiones y asesoramiento
Territorio, usos del suelo	**Entidad Regional** - Consejería de Obras Públicas y Transportes (Dirección General de Urbanismo Secretaría General de Ordenación del Territorio y Dirección General de Inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda) - Empresa Pública de Puertos de Andalucía - Empresa Pública de Suelo de Andalucía - Empresa Pública de Infraestructuras de Andalucía	**Órgano Regional** - Consejo de Gobierno - Consejero de la COPT - Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía - Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística - Secretario General de Ordenación del Territorio - Director General de Urbanismo
	Entidad Periférica - Delegación Provincial de la COPT	**Órgano Periférico** - Comisión Provincial de OT y Urbanismo - Delegado Provincial de COPT
Turismo	**Entidad Regional** - Consejería de Turismo, Comercio y Deportes - Oficina de la calidad del turismo - Escuela oficial de turismo - Empresa Pública del Turismo Andaluz	**Órgano Regional** - Consejero de la CTCD - Consejo Andaluz del Turismo - Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de turismo
	Entidad Periférica - Delegación Provincial de la CTDC	**Órgano Periférico** - Delegado Provincial de la CTDC
Recursos y bienes culturales	**Entidad Regional** - Consejería de Cultura (Dirección General de Bienes Culturales) - Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico (Centro de Arqueología Subacuática)	**Órgano Regional** - Consejo Andaluz de PH y Comisiones - Consejero de la CC - Director General de Bienes Culturales - Comisión de Redacción del PGBC
	Entidad Periférica - Delegación Provincial de la CC	**Órgano Periférico** - Comisión Provincial del Patrimonio Histórico - Delegado Provincial de CC
Recursos naturales y Espacios Naturales Protegidos	**Entidad Regional** - Consejería de Medio Ambiente (Dirección General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales y Dirección General de Gestión del Medio Natural) - Empresa de Gestión Medioambiental	**Órgano Regional** - Consejero de la CMA - Director General de la RENPA y Servicios Ambientales - Consejo Andaluz de Medio Ambiente y de la Biodiversidad - Consejo Andaluz de Biodiversidad - Comité Andaluz de Humedales
	Entidad Periférica - Delegación Provincial de la CMA	**Órgano Periférico** - Delegado Provincial de la CMA - Consejo Provincial de Medio Ambiente y de la Biodiversidad - Juntas Rectoras y Patronatos
Aguas litorales y continentales	**Entidad Regional** - Consejería de Medio Ambiente (Dirección General de Prevención y Calidad Ambiental) - Agencia Andaluza del agua - Empresa Pública de Gestión Medioambiental	**Órgano Regional** - Consejero de la CMA - Director General de Protección Ambiental - Consejo Andaluz del Agua - Consejo Interdepartamental del Agua - Comisión del Agua de la Cuenca Mediterránea Andaluza
	Entidad Periférica - Delegación Provincial de la CMA	**Órgano Periférico** - Delegado Provincial de la CMA - Junta de Usuarios
Puertos Deportivos	**Entidad Regional** - Consejería de Obras Públicas y Transportes - Empresa Pública Puertos de Andalucía	**Órgano Regional** - Consejero de la CTCD - Consejo Andaluz del Turismo - Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de turismo
	Entidad Periférica - Delegación Provincial de la CTDC	**Órgano Periférico** - Director-Gerente EPPA - Consejo de Administración EPPA
Pesca marítima, marisqueo y acuicultura	**Entidad Regional** - Consejería de Agricultura y Pesca (Dirección General de Pesca y Acuicultura) - Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero - Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa. Instituto de Investigación y Formación Agroalimentaria y Pesquera (IFAPA)	**Órgano Regional** - Consejero de la CAP - Consejo Andaluz de Calidad Agroalimentaria - Director General de Pesca y Acuicultura
	Entidad Periférica - Delegación Provincial de la CAP	**Órgano Periférico** - Delegado Provincial de la CAP

(Continua en la página siguiente)

También la Comunidad Autónoma debe explorar mecanismos innovadores para crear espacios de encuentro entre la Administración Regional y los Ayuntamientos. Y conviene no olvidar que, en la experiencia internacional de GIZC, el incentivo a la libre participación no está reñido con el escrupuloso respeto a las competencias de cada institución.

4.1.5. Instrumentos para la gestión del litoral en Andalucía: un mapa de estrategias

En este apartado se analizan algunos instrumentos de los que dispone la Junta de Andalucía, y que interesan a la planificación y gestión de las Zonas Costeras. En epígrafes precedentes han sido mencionados varios de los que posee la AGE.

Existe un reducido número de instrumentos operativos de carácter voluntario.



Vegetación de dunas

Resulta conveniente reiterar, una vez más, la necesidad de contar con todos los niveles administrativos en cualquier iniciativa de gestión integrada. Esta afirmación es válida para la mayor parte de los sistemas políticos y administrativos. Por descontado que también para el nuestro. No debe olvidarse que, en las últimas tres décadas, la ardua tarea de descentralización del Estado no ha sido correspondida con un esfuerzo de similar envergadura para dotarse de suficientes instrumentos de coordinación y cooperación institucional.

Cuadro 4.5. Instrumentos que afectan a la planificación y gestión de las Zonas Costeras en la Comunidad Autónoma de Andalucía

Recurso o actividad regulada	Instrumentos de planificación estratégica o indicativa	Instrumentos operativos de planificación y gestión
Integrado	Estrategia de Desarrollo Sostenible. Agenda 21 de Andalucía, Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático	Plan Andaluz de Acción por el Clima 2007-2012: Programa de Mitigación
Territorio, Usos del suelo	Plan de Ordenación de Territorio de Andalucía, Planes Especiales de Protección del Medio Físico, Directrices Regionales del Litoral	Planeamiento urbanístico, Planes Subregionales de Ordenación del Territorio
Turismo	Plan General de Turismo, Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía (2008-2011)	Registro de Turismo, Clasificación de Establecimientos Hoteleros y de Restauración, Inspección turística, Municipio Turístico, Zona de Preferente Actuación Turística (Plan de Actuación Turística Integrada), Programas de recualificación de destinos, Programas de Turismos específicos, Declaración de Interés Turístico Nacional de Andalucía, Plan de playas
Recursos y bienes culturales	Plan General de Bienes Culturales, Plan de arquitectura defensiva de Andalucía	Declaración de Bienes de Interés Cultural (BIC), Catálogo General PHA, Zona de Servidumbre Arqueológica, 6 tipos de BIC: Conjunto Histórico, Monumento, Zona Arqueológica, Sitio Histórico...
Medio ambiente y ENP	Plan de Medio Ambiente de Andalucía (2004-2010), Programa de gestión sostenible del medio marino andaluz, Criterios de gestión para la ZSP del DPMT	Además de las establecidas en la Ley Nacional 4/1989 (PORN, PRUG...), Paraje Natural, Parque Periurbano, Reserva Natural Concertada, Planes de Desarrollo Integral: Programas de Fomento, Zona de servidumbre arqueológica, Zona Arqueológica
Aguas litorales y continentales	Plan de Policía de Aguas del Litoral, Programa de Calidad de aguas marinas	Inventario de vertidos al litoral, Autorizaciones de vertido, Canon de vertido, Registro de autorizaciones, Planes correctores de Vertidos Industriales, Red de Vigilancia y Control Automático de la Contaminación Hídrica, Embarcaciones de Vigilancia de Aguas Litorales, Laboratorios de vigilancia y control
Puertos deportivos	Plan de Puertos de Andalucía	
Pesca Marítima, Marisqueo y Acuicultura Marina	Plan de Modernización del Sector Pesquero andaluz, Planes marisqueros provinciales, Plan de remodelación de las lonjas.	Zonas Marítimas Protegidas, Reservas de Pesca, Arrecifes Artificiales, Repoblaciones Marinas, Planes Específicos de Pesca, Licencias, Autorizaciones, Censos, Zona aptas para la acuicultura

En términos generales puede afirmarse que existen numerosas y diferentes formas de intervenir sobre el espacio y los recursos litorales. Por tanto, no es de extrañar que el número de instrumentos sea también elevado (Cuadro 4.5). Esta sería, quizás, la primera conclusión de interés para la EA-GIZC. Entre las alternativas de agrupación consideradas hemos optado por la división más sencilla de los instrumentos conocidos: estratégicos y operativos.

Los primeros, o de planificación, orientan al gestor de una forma genérica sobre objetivos, medios, caminos para alcanzar los objetivos, etc., y suelen derivarse de la definición de las políticas públicas correspondientes. Por dicha razón nos centraremos en ellos en esta etapa de la EA-GIZC. Los segundos, al ser mucho más concretos, permiten la gestión cotidiana pues se dirigen a la ejecución, al procedimiento y al control. Las diferencias entre un grupo y otro son relativamente nítidas. No obstante, hay casos en los que resulta difícil determinar su encaje.



Diversos instrumentos de planificación estratégica que afectan a la gestión de las zonas costeras andaluzas

La utilización de un tipo de instrumento u otro suele estar muy relacionada con el objetivo, la escala de trabajo, etc. Cada uno de ellos, a su vez, podría subdividirse en otros dos grandes apartados: reglamentarios y voluntarios. Nuestra cultura administrativa sesga hacia el primer modelo, al menos en lo que a los instrumentos operativos ser refiere. Por razones obvias, los de tipo estratégico suelen ser potestativos de las instituciones titulares de las competencias reguladas. En cualquier caso, de la observación del Cuadro 4.5 se desprende otra conclusión: existe un reducido número de instrumentos operativos de carácter voluntario[41].

El mismo cuadro mencionado muestra los instrumentos estratégicos más importantes que afectan al litoral y a los recursos de Andalucía, que son por otra parte los que marcan las directrices de una determinada política pública. De su observación se obtienen otras dos conclusiones: por un lado, casi todos los departamentos de la administración autonómica poseen un instrumento sectorial de tipo estratégico y, por otro, no existe un instrumento específico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en Andalucía.

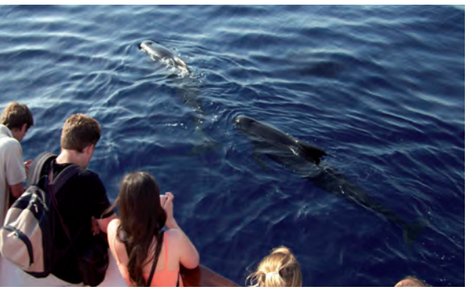
Casi todos los departamentos de la administración autonómica poseen un instrumento sectorial de tipo estratégico que afectan al litoral, pero no existe un instrumento específico para la gestión integrada de las zonas costeras en Andalucía.

Pero resulta obvio que algunos instrumentos estratégicos pueden influir más directamente que otros en la gestión de las Zonas Costeras y sus recursos. Pensando en la EA-GIZC se citan algunos que han sido agrupados dependiendo de su enfoque:

- **Integrado**: Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible. Agenda 21 Andalucía, Estrategia Andaluza ante el Cambio Climático.
- **Ambiental**: Plan de Medio Ambiente de Andalucía (2004-2010), Criterios para la gestión de la ZSP del DPMT de Andalucía, Programa de Gestión Sostenible del Medio Marino Andaluz, Plan de Policía de Aguas del Litoral Andaluz, Plan Andaluz de Humedales, Plan Andaluz de Conservación de la Biodiversidad, Estrategia Andaluza de Cambio Climático, de Educación Ambiental, etc.
- **Territorial y de infraestructuras**: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, Plan de Puertos de Andalucía, Directrices Regionales del Litoral de Andalucía[42].
- **Económico**: Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía (2008-2011), Zonas de Interés para los cultivos marinos de Andalucía, etc.

4.1.5.1. Instrumentos estratégicos de carácter integrado

Uno de los pocos instrumentos estratégicos de carácter integrado es la denominada *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible. Agenda 21 Andalucía*, que fue liderada por la CMA gracias a un encargo del Consejo de Gobierno fechado el 27 de abril de 1999. El debate del primer borrador, elaborado por un Comité de la propia CMA, tiene lugar en el *Consejo Andaluz para el Desarrollo Sostenible de Andalucía en el Siglo XXI* (CADS). Dicho Consejo fue creado ad hoc en octubre de ese mismo año, y estaba compuesto por más de 70 expertos de diferentes disciplinas.



Avistamiento de cetáceos en el Estrecho

Lo que dicho Consejo propuso sirvió para elaborar un segundo documento denominado *Bases para la Agenda 21 de Andalucía*. Dichas Bases fueron presentadas al *Comité de Acciones para el Desarrollo Sostenible* (representación de las Consejerías encargado de impulsar las medidas en lo que a las competencias autonómicas se refiere), y al *Consejo Andaluz de Medio Ambiente* (CAMA), máximo órgano de participación relacionado con la protección y conservación del medio ambiente. Éste ha sido el inicio de los trabajos que han permitido elaborar una Agenda 21 Andalucía que se identifica como *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible*.

Para los debates posteriores se crea, en febrero de 2002, el *Foro de Desarrollo Sostenible* dentro del CAMA. Como máximo órgano de participación ciudadana, están representados los diferentes sectores productivos y sociales: empresarios, sindicatos, grupos ecologistas, asociaciones agrarias, de consumidores y usuarios, de vecinos, representantes de municipios, docentes e investigadores, etc. La organización de diferentes Comisiones fue el procedimiento elegido para la elaboración de propuestas. De esta forma se abrieron diferentes líneas de trabajo, estableciéndose las denominadas *Línea Verde, Línea Marrón y Línea Horizontal*. Cada una de ellas acogía diferentes temas de interés estratégico. En realidad las dos primeras asocian las tareas propias de cada uno de los dos grandes servicios administrativos de la CMA, Gestión del Medio Natural y Calidad Ambiental, a los temas de otras Consejerías más afines.

Por eso la *Mesa Verde* trató de la "Conservación y uso sostenible de la biodiversidad, conservación del mundo marino y costero y gestión sostenible de sus recursos, agricultura y ganadería sostenible, desarrollo rural, paisaje, planificación del territorio y aprovechamiento racional del suelo, etc." Y la *Mesa Marrón* se ocupó de la "Gestión del agua, ciudades sostenibles, energía, transportes, protección atmosférica, desarrollo industrial y gestión racional de residuos". Por último, la *Mesa Horizontal* se hace cargo de temas que afectan a diferentes aspectos de la realidad ambiental, social, económica e institucional: "Desarrollo integral del litoral, turismo sostenible, participación ciudadana, información y educación ambiental, empleo y medio ambiente, coordinación institucional, lucha contra la desigualdad y la pobreza, etc."

El proceso de elaboración de la A21 Andalucía contó con la asistencia de una Oficina Técnica, adscrita a la Dirección General de la Red de Espacios Naturales Protegidos y Servicios Ambientales de la CMA. Los hitos principales tuvieron lugar a mediados de 2002 (reuniones de las diferentes Mesas de Trabajo), en noviembre de ese mismo año (Mesa Plenaria) y el 5 de junio de 2003, cuando el Foro aprueba la *Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible: Agenda 21 Andalucía*, y ésta es refrendada por el Pleno del Consejo Andaluz de Medio Ambiente. En la publicación del documento final se incluye una Declaración Consensuada. En ella aparecen los Principios Rectores que inspiran una determinada concepción del Desarrollo Sostenible[43] . Se manifiesta así la importancia de algunos documentos surgidos en Río.

Los contenidos de la EADS que más directamente pueden relacionarse con la EA-GIZC se localizan en las Áreas Temáticas número 2: "Conservación del mundo marino y costero y gestión sostenible de sus recursos", y número 10 "Desarrollo integral del litoral". De las orientaciones acordadas (15 y 9 respectivamente), destacan las continuas llamadas a una mejor coordinación y mayor cooperación, que haga más eficaz la función pública de protección y tutela del litoral. Pero también sobresale una interpretación más integrada del litoral: donde a la incorporación del medio marino en todas las políticas, planes y programas sectoriales, se añada la ordenación en profundidad (sobreentendida para el ámbito terrestre). Asimismo, se menciona de forma explícita la conveniencia de diseñar nuevos instrumentos que eviten la degradación observada.

De la EADS, los contenidos que más directamente pueden relacionarse con la EA-GIZC se localizan en las Áreas Temáticas número 2: "Conservación del mundo marino y costero y gestión sostenible de sus recursos", y número 10 "Desarrollo integral del litoral".

Por su parte, la E*strategia Andaluza ante el Cambio Climático* consiste en un conjunto de medidas, a ejecutar por los distintos Departamentos del Gobierno Andaluz, como aportación a la Estrategia Española ante el Cambio Climático. Las medidas propuestas son: la creación de un Panel de Seguimiento de la EA ante el Cambio Climático y una Secretaría Técnica de apoyo a la misma, el desarrollo de instrumentos de prevención y control ambiental, la puesta en marcha de políticas específicas en materia forestal y de biodiversidad y, finalmente, el desarrollo de instrumentos de planificación e indicadores de seguimiento del fenómeno, entre los que se encuentra el Sistema de Información de Climatología Ambiental.

En la puesta en marcha de esta Estrategia participan, además de la Consejería de Medio Ambiente, las Consejerías de Innovación, Ciencia y Empresa, de Empleo y Desarrollo Tecnológico, de Agricultura y Pesca, de Obras Públicas y Transportes, de Educación y Ciencia y de Salud.

El documento en cuestión apenas hace alusiones al litoral, de esta manera ninguna de las medidas propuestas tiene como objeto este ámbito en conjunto. Parece interesante advertir que otros países de nuestro entorno ya han diseñando propuestas de retirada controlada de la costa para determinados usos y actividades más vulnerables a inundaciones como consecuencia de la subida del nivel del mar.

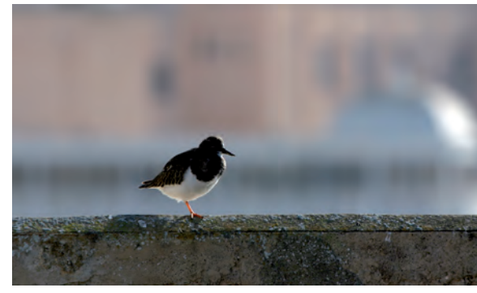
4.1.5.2. Instrumentos estratégicos de carácter ambiental

De los instrumentos mencionados en el apartado ambiental destaca el *II Plan de Medio Ambiente de Andalucía* (PMA 2004-2010), que aprobó el Consejo de Gobierno en 2004. No cabe duda alguna que constituye el instrumento más importante y pretende dar respuesta a la política ambiental de la CAA. Este Plan, además de suponer un esfuerzo de carácter participativo en el proceso de su formulación, incorpora las competencias asumidas en relación a la gestión de las cuencas hidrográficas intracomunitarias. Entre sus objetivos destaca la intención de "Consolidar la gestión integrada del litoral desde la perspectiva de la sostenibilidad".

Dos de las líneas estratégicas que estructuran el PMA son especialmente interesantes para la GIZC en Andalucía: Gestión integral de los recursos hídricos y Gestión ambiental integrada del litoral.

Dos de las líneas estratégicas que estructuran el PMA son especialmente interesantes para la GIZC en Andalucía: *Gestión integral de los recursos hídricos y Gestión ambiental integrada del litoral*. Dentro de esta última existen dos Programas: el de mejora de la calidad ambiental y el de gestión ambiental del litoral.

Entre las medidas establecidas para el de *gestión ambiental del litoral* se mencionan: desarrollar una estrategia andaluza para la aplicación de los principios de la Estrategia Europea de GIZC, elaborar una normativa específica para los usos y actividades que afecten al litoral, implantación de la Evaluación Ambiental Estratégica para los planes generales de ordenación urbana, apoyo y configuración de sistema y órganos de coordinación, así como fomentar acuerdos voluntarios o contractuales para impulsar la cooperación entre los distintos niveles y sectores de la Administración (nacional, regional y local), y con los usuarios del litoral y los distintos sectores socioeconómicos, profundizar en los márgenes de actuación de la ley 22/88 de Costas en relación a la gestión de la ZSP del DPMT, elaboración de un manual para difundir las buenas prácticas en el litoral, etc.



Vuelvepiedras (*Arenaria interpres*)

Entre las medidas propuestas para el Programa de "Mejora de la calidad ambiental" es preciso subrayar las orientadas hacia una más estrecha cooperación y mejor coordinación de las actuaciones relacionadas con la calidad de las aguas litorales.

También la CMA ha desarrollado durante los últimos años (2004-2006) el proyecto denominado "Criterios para la gestión de la ZSP del DPMT de Andalucía". Dicho proyecto supone un considerable avance ya que, por primera vez desde que fueron transferidas las competencias del Estado (1994), la Comunidad Autónoma posee un nivel de detalle adecuado para responder a la presión creciente de las actividades humanas en esta franja que oscila entre 20 y 100 metros a partir de la "Ribera del Mar".

La CMA ha desarrollado durante los últimos años (2004-2006) el proyecto denominado "Criterios para la gestión de la ZSP del DPMT de Andalucía".

El modelo seguido para desarrollar las posibilidades que otorga el Reglamento de la Ley 22/88 de Costas se basa en la construcción de los denominados "Escenarios de gestión". Éstos, a su vez, surgen de la relación que se establece entre los atributos (ambientales, sociales y económicos) de la Zona de Servidumbre de Protección y los del propio Dominio Público Marítimo Terrestre. Cada "Escenario" cuenta con unas metas y objetivos que condicionan los criterios utilizados en la respuesta al usuario que demanda un cierto uso o actividad.

Varios importantes argumentos pueden aducirse a la hora de justificar el epíteto de "integrado" para este modelo tan singular de gestión costera. Se mencionan solo dos para la experiencia piloto que fue llevada a cabo en la costa de la provin-

La Dirección General de Gestión del Medio Natural de la CMA está desarrollando el Programa de Gestión Sostenible de Recursos para la Conservación del Medio Marino Andaluz.

cia de Cádiz: a) tener en cuenta no solo las características de la propia ZSP sino también las del propio DPMT[44] , b) en el procedimiento utilizado para el diseño del modelo han participado las instituciones más influyentes[45] . Un último aspecto novedoso: después de múltiples pruebas, y antes de dar por finalizado el diseño de este instrumento, se implantó de manera provisional durante un año en la Delegación Provincial de Medio Ambiente de Cádiz. Así se pudo comprobar su funcionamiento en la realidad.

Por último, la Dirección General de Gestión del Medio Natural de la CMA está desarrollando el *Programa de Gestión Sostenible de Recursos para la Conservación del Medio Marino Andaluz* [46]. Su objetivo básico consiste en profundizar sobre el conocimiento del medio marino andaluz y establecer las oportunas medidas de gestión. Para conseguirlo se proponen una serie de actuaciones que aparecen reseñadas en el Cuadro 4.6. Este programa, centrado en principio en un ámbito restringido a los fondos de áreas ya protegidas, pretende paliar uno de los principales problemas de las Zonas Costeras de Andalucía: el desconocimiento del medio marino.

Cuadro 4.6. Acciones que realizar dentro del Programa de Gestión Sostenible de Recursos para la Conservación del Medio Marino Andaluz

- Inspección del estado de los fondos marinos y sus comunidades bentónicas.
- Cartografías bionómicas de los fondos marinos, en especial praderas de fanerógamas marinas.
- Inventario de especies invertebradas marinas susceptibles de ser catalogadas.
- Inventario de especies endémicas.
- Conservación y seguimiento de las poblaciones de especies amenazadas y regeneración de poblaciones de moluscos sin interés pesquero.
- Seguimiento de poblaciones de aves marinas.
- Seguimiento de los arrecifes artificiales en espacios naturales protegidos.
- Estudio de la flora ficológica andaluza.
- Redacción de proyectos de obra de los centros de recuperación de especies marinas en Almería y Huelva.
- Programa de divulgación.
- Localización de zonas de interés para la instalación de arrecifes artificiales y/o hundimiento de buques de madera.

Fuente: Elaboración propia a partir de CMA, 2004.

Como aspecto destacado cabe reseñar que algunas de estas actuaciones se harán en colaboración con la Consejería de Agricultura y Pesca, especialmente aquellas relacionadas con la localización de zonas de interés para la instalación de arrecifes artificiales y el hundimiento de buques de madera, etc. También algunos Grupos de Investigación del Sistema Universitario Andaluz participarán en los proyectos mencionados.

4.1.5.3. Instrumentos estratégicos de carácter territorial

Dentro del apartado de instrumentos estratégicos de naturaleza territorial destaca el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), aprobado en 2006. Las determinaciones del citado Plan se estructuran en: Objetivos, Líneas Estratégicas, Directrices, Normas y Recomendaciones. El punto de partida respecto al litoral es doble. Por un lado, le reconoce unidad territorial al ser identificado como un ámbito dotado de cierta homogeneidad en lo físico-natural y en lo social-económico[47]. Por otro, responde al diagnóstico comentado en páginas precedentes, cuando se identifica el litoral como el espacio más dinámico de la región desde el punto de vista demográfico, territorial y económico.

El contenido más interesante del POTA, y que afecta a la EA-GIZC, se refiere al denominado "Programa Regional de ordenación del litoral".

Por otra parte, reitera que el ámbito litoral *requiere de forma prioritaria políticas de integración y cooperación para asegurar su futuro en condiciones de calidad urbana y ambiental. La existencia de problemas y oportunidades compartidos entre los diferentes municipios de cada ámbito litoral (y entre el conjunto del dominio litoral) hacen necesario reforzar los instrumentos adecuados para desarrollar estrategias comunes: promoción económica y desarrollo territorial, dotación de infraestructuras y servicios económicos (suelo para áreas productivas, centros de desarrollo empresarial, centros de formación, centros de investigación, desarrollo tecnológico e innovación), dotaciones de servicios logísticos, promoción turística, protección ambiental, etc.*

Pero el contenido más interesante del POTA, y que afecta a la EA-GIZC, se refiere al denominado "Programa Regional de ordenación del litoral". En efecto, una Directriz propone la *elaboración de un instrumento de ordenación general a escala regional que, tomando como punto de partida la experiencia de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, incorpore los criterios, más globales, que actualmente se desarrollan en torno a la gestión integrada de zonas costeras. Este futuro instrumento deberá informar e integrar los contenidos de OT desarrollados a escala subregional*[48] *y establecer criterios de coordinación con políticas regionales concluyentes sobre el litoral.*

Otro aspecto de indudable utilidad para la EA-GIZC hace referencia a los contenidos mínimos del Programa Regional de ordenación del litoral:

- El desarrollo de las determinaciones contenidas en este Plan para el ámbito completo del litoral y para cada una de sus unidades.
- La coordinación de planes y programas con incidencia sobre el litoral andaluz.
- La definición de los modelos de implantación turística.
- Los criterios de ordenación de las zonas de agricultura intensiva e invernaderos, con especial atención a la resolución de los problemas ambientales y urbanísticos que plantean dichos espacios.
- La integración paisajística de las infraestructuras, así como la potenciación y recuperación del paisaje costero y de las vertientes litorales.
- El manejo hidrológico-forestal de las cuencas vertientes a los ámbitos litorales.
- Los objetivos, cuantificados por zonas, de ahorro, eficiencia y reutilización en el consumo de agua. Objetivos que deberán servir de base para la aceptación de nuevas actividades consumidoras de recursos hídricos.
- La identificación de espacios excluidos de cualquier proceso de urbanización, ya sea por criterios de protección ecológica, por criterios de ordenación territorial y urbanística o de cualquier otra naturaleza.
- Las medidas necesarias para la protección del medio marino, asegurando el mantenimiento de la productividad biológica.

La misma Directriz plantea que los órganos responsables de formular y redactar el Programa son, de forma conjunta, los siguientes departamentos de la Junta de Andalucía: Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, Obras Públicas y Transportes, y Turismo y Deporte. Otros detalles de interés recogidos en la ficha ZN-03 son: Programación Temporal en el Corto Plazo y Estimación Económica de 500.000 .

Dentro del apartado de instrumentos estratégicos relacionados con las actividades económicas destacan los relacionados con la acuicultura y la pesca. Respecto a la primera cabe recordar algunas características del litoral andaluz: la acuicultura en zonas marismeñas o de antiguas salinas presenta limitaciones debido a las servidumbres que estos espacios suelen tener al estar clasificados como ENP y/o DPMT. Por otra parte, la acuicultura marina en jaulas todavía no ha alcanzado un umbral considerable de desarrollo. Esto es especialmente cierto en el litoral Atlántico de Andalucía.

Por las dos razones anteriores, pero también por los rendimientos comprobados en el medio marino frente a los obtenidos en ámbitos intermareales, la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la CAP (2003), abordó el proyecto denominado *Zonas idóneas para el desarrollo de la acuicultura en el litoral andaluz*. Este instrumento es de largo alcance ya que es la etapa inicial del futuro proceso de colonización acuícola en el litoral andaluz para los próximos años. Su utilidad se justifica al descartar aquellas zonas que tengan algún tipo de incompatibilidad administrativa, ambiental o de otra naturaleza cualquiera.

Para ello, en una primera fase, se han analizado las características sedimentológicas, bionómicas y batimétricas hasta la isóbata de los 50 metros (límite del ámbi-



Punta Camarinal, Tarifa (Cádiz)

to de estudio), se han cartografiado los fondos marinos, se ha examinado la calidad de agua, etc. A continuación se han tenido en cuenta los procesos administrativos propios de la actividad para identificar a los principales agentes sociales e institucionales, así como las afecciones vigentes. Antes de proponer la zonificación definitiva se ha procedido, en cada provincia, a desarrollar un proceso participativo que antecede al correspondiente debate entre los actores implicados.

El objetivo último de esta herramienta es la de designar, formalmente, las Zonas de Interés para los cultivos marinos de Andalucía. Y es que esta posibilidad legal no está solo en la Ley nacional de Cultivos Marinos de 1988. También la contempla el artículo 55 de nuestra normativa sectorial: Ley 1/2002 de ordenación, fomento y control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina de Andalucía.

Y para comprobar la compatibilidad de los futuros proyectos acuícolas han tenido que satisfacerse ciertas necesidades de información cartográfica así como averiguar las limitaciones y servidumbres que cada uso o actividad económica impone en el litoral andaluz. Lo anterior implica la coordinación o cooperación de, al menos, once instituciones públicas de rango autonómico o nacional: Ministerio de Defensa, Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Fomento, Consejería de Agricultura y Pesca, Consejería de Cultura, Consejería de Medio Ambiente, Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, Consejería de Obras Públicas y Transportes, etc. Cada uno aporta sus propios criterios sectoriales que, a su vez, son interpretados como criterios limitantes o excluyentes para la acuicultura marina.

Sólo este hecho implica un loable esfuerzo integrador relacionado con la información física y natural, con la de interés militar, arqueológico, turístico, portuario, ambiental, acuícola y pesquera, para las comunicaciones, etc. El resultado es la clasificación de la franja marino costera de Andalucía en: Zonas Idóneas para la acuicultura (2.260 km^2), Zonas con Limitaciones (1.341 km^2) y Zonas Excluidas (1.624 km^2). La edición de una cartografía con cierto nivel de detalle para el medio marino (1:17.500) e interesantes contenidos sobre usos y actividades económicas, contribuye a que la futura EA-GIZC cuente ya con una base informativa de gran utilidad.

Respecto a la pesca extractiva la cuestión es bien diferente. En primer lugar hay que reconocer que los caladeros propios han sido explotados en exceso desde hace bastante tiempo. Ello implica que, a diferencia de la acuicultura, donde el subsector está por desarrollar todavía, el objetivo principal de los instrumentos estratégicos debe estar orientado a la recuperación del caladero andaluz. Es precisamente ésta una de las prioridades estratégicas que marca para Andalucía el borrador del Plan Estratégico Nacional para la Pesca del MAP[49]. Para ello se propone un ajuste del esfuerzo pesquero (disminución del número de buques, paralizaciones temporales de la actividad…), un mejor control de las artes utilizadas, etc.



Buques cargueros en el Estrecho

La mayoría de estos objetivos son también compartidos por el Programa de Ordenación y Fomento de las Actividades Pesqueras de la Dirección General de Pesca y Acuicultura de la CAP que tiene, como veremos en páginas sucesivas, las siguientes líneas estratégicas: *Ordenación y gestión de la actividad pesquera y protección y conservación de las zonas marinas costeras, Diferenciación y promoción de los productos andaluces de la pesca, Modernización de la flota pesquera y ajuste a las posibilidades de pesca, Fomento de la acuicultura marina*.

4.1.5.4. Instrumentos estratégicos de carácter económico

Otro instrumento estratégico de interés para la CAA es el Plan General de Turismo Sostenible (2008-2011). En su contenido se observan tres partes bien diferenciadas. La primera de ellas se corresponde con un exhaustivo diagnóstico de la actividad turística en Andalucía. La segunda lo constituye un Informe de Sostenibilidad Ambiental. Y la tercera parte se refiere a las orientaciones estratégicas, programas y medidas del plan. Entre sus objetivos generales destaca el de-sarrollo de estrategias y políticas turísticas que garanticen un modelo turístico sostenible desde el punto de vista social, ambiental y económico basado primordialmente en la diferenciación.

En este sentido, uno de los pilares básicos del Plan se sitúa en la mejora de la eficacia y coherencia de las políticas públicas convergentes. El documento en cuestión señala que resulta determinante el establecimiento de aquellos vínculos y canales

de coordinación que sean más apropiados para garantizar la conformidad y lógica del Plan con las demás políticas de la Administración, especialmente en materia de ordenación del territorio, urbanística, ambiental y patrimonial.

Entre las orientaciones estratégicas que se proponen, a la EA-GIZC le interesan de manera especial las siguientes: Establecer elementos de vinculación con las políticas patrimoniales, establecer una iniciativa de turismo sostenible como marco para la colaboración con otras entidades en materia de fomento local, establecer un ámbito de actuación común entre la política turística y la de ordenación del territorio, urbanismo y obras públicas y concretar medidas de colaboración entre la política de control ambiental y la turística.

Finalmente, se detallan unas medidas para llevar a cabo las estrategias mencionadas. También se especifica el plazo para realizarlas, así como un conjunto de indicadores de evaluación atendiendo tanto a la ejecución como al resultado. Algunas de las medidas establecidas para las estrategias son: colaboración con los entes locales en acciones de mejora de infraestructuras y fomento de uso de las playas; políticas de recualificación de destinos litorales; políticas activas en espacios turísticos litorales; fomento del desarrollo y modernización de los servicios turísticos, de la creación de nuevos productos, especialmente los ligados al uso de las playas; desarrollo de medidas innovadoras para la sostenibilidad en el espacio turístico; fomento de la responsabilidad social corporativa; desarrollo de la planificación.



Pasarela de acceso a la playa, Rota (Cádiz)

Otro de los instrumentos de carácter estratégico, de interés para la EA-GIZC, es el denominado Plan de Arquitectura Defensiva de Andalucía (PADA). Este Plan pretende, por un lado, completar el inventario de los elementos de arquitectura defensiva de Andalucía, de enorme trascendencia en el marco de nuestro patrimonio cultural costero. Y, por otro, establecer medidas y prioridades de actuación e intervención, fijando para ello, líneas de protección de los inmuebles y sus entornos, líneas de investigación, líneas de difusión y líneas de cooperación.

Además de las conclusiones avanzadas en páginas precedentes, otras ideas generales surgen del análisis de los instrumentos estratégicos que posee la Junta de Andalucía:

- La mayor parte de los instrumentos estratégicos profundizan en aspectos relacionados con la planificación de las actuaciones y no con el modelo de gestión que debe llevarlas a la práctica.
- No se observa correspondencia entre la elaboración de instrumentos estratégicos y la posterior evaluación de la eficacia de los mismos.
- Casi todos los documentos estratégicos aducen la necesidad de sustituir la visión sectorial que se tiene del litoral por una más integrada. Sin embargo, muy pocos dan ese salto cualitativo.
- Los documentos que afectan al litoral en mayor medida proponen, de forma explícita, la elaboración de un instrumento de tipo estratégico que responda a las necesidades de la gestión de las Zonas Costeras de Andalucía.
- Los instrumentos estratégicos más importantes para la gestión del litoral y sus recursos, están de acuerdo en lo básico (ámbito, alcance, contenidos mínimos, departamentos responsables de su redacción, etc.), para que diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía aborden la iniciativa. Sólo falta que alguna de ellas lidere la acción y auspicie el proceso de cooperación institucional.

La mayor parte de los instrumentos estratégicos profundizan en aspectos relacionados con la planificación de las actuaciones y no con el modelo de gestión que debe llevarlas a la práctica.

Los documentos que afectan al litoral en mayor medida proponen, de forma explícita, la elaboración de un instrumento de tipo estratégico que responda a las necesidades de la gestión de las zonas costeras de Andalucía.

Al principio del presente epígrafe se recomendaba, para el futuro inmediato, profundizar en el análisis y evaluación de los diferentes instrumentos operativos que afectan a las Zonas Costeras. Ahora conviene subrayar, de nuevo, su trascendencia. Entre otras razones porque permiten el devenir de la gestión cotidiana. Aunque todos son importantes, parece que hay que prestar especial atención a los relacionados con el Urbanismo (Planes Municipales de Ordenación y otras figuras que define la ley urbanística), la Ordenación del Territorio (en este momento hay en el litoral de Andalucía 6 Planes Subregionales aprobados, otros 6 se están redactando y 2 se formularán próximamente), la Red de Espacios Protegidos (en la que se incluyen como litorales: 1 Parque Nacional, 5 Parques Naturales, 15 Parajes Naturales, 5 Reservas Naturales, 4 Parques Periurbanos y 12 Monumentos

Naturales), y los vertidos y calidad de las aguas. Los ya citados, y los vinculados al patrimonio cultural (Bienes de Interés Cultural en especial), con diferente grado de eficacia, gozan de cierta vigencia en el tiempo. Una situación muy distinta, en la que habrá que esforzarse con denuedo, es la referida a los recursos vivos (pesca extractiva y marisqueo sobre todo).

4.1.6. Aspectos económicos de la gestión de las Zonas Costeras: un mapa de recursos

El presente apartado tiene como objetivo analizar, de forma muy básica, los aspectos económicos y financieros de la gestión de las Zonas Costeras. Para ello se ofrecerán, primero, unas ideas bastante elementales al respecto. A continuación se procederá a analizar el destino de algunas partidas presupuestarias de los ejercicios 2005 y 2006 de la Junta de Andalucía.

En principio llama la atención que, en términos generales y para un tema de tanta trascendencia, haya tan poca información disponible. Además, dicha información está muy dispersa entre numerosos organismos e instituciones públicas. Por esa razón el análisis será, en el mejor de los casos, de tipo cualitativo.

La situación ideal sería disponer, por un lado, de información sobre el capital disponible (natural y social), así como sobre los ingresos que se producen en el litoral gracias a sus recursos. Esto implicaría tener en cuenta, además de las actividades productivas convencionales, el valor de los servicios que, de manera gratuita, el litoral presta a la sociedad[50]: defensa natural ante fenómenos meteorológicos extremos procedentes del medio marino, reciclado de nutrientes derivados de actividades humanas, producción de alimentos y materias primas, vía de comunicación y transporte, lugar para la contemplación, etc. Por otra parte, y sobre todo, resulta muy necesaria la información acerca de los gastos que habría que asumir para que dichos ingresos no dieran un resultado negativo en términos de contabilidad ambiental y social en el largo plazo. Lo anterior está muy relacionado con los beneficiarios de unos recursos que, en algunos casos, ostentan una indudable responsabilidad pública en su gestión. Al respecto, se señalan a continuación algunas ideas muy elementales:

El proceso de concentración económica anterior ha descansado, hasta el momento, en la utilización no siempre racional de los recursos litorales (suelo, agua, playas, paisaje, etc.).

a) Desequilibrio entre los ingresos producidos gracias a los recursos del litoral y los gastos derivados de su protección y conservación. El origen de esta situación se ha descrito en páginas precedentes. Las oportunidades que brinda el litoral para el desarrollo económico explican que buena parte de los recursos disponibles se dirijan hacia las Zonas Costeras. La concentración de la población justifica que muchas de las inversiones en infraestructuras y equipamientos productivos hayan tenido aquí su destino. Actividades como la pesca, la acuicultura, la industria, el comercio marítimo, la producción de energía, la agricultura, el turismo y el ocio, etc. movilizan formidables cantidades procedentes del sector privado que generan importantes beneficios. En especial las ligadas al ocio y al recreo, han sido capaces de atraer miles de millones de euros en inversiones inmobiliarias sólo en las dos o tres últimas décadas.

El proceso de concentración económica anterior ha descansado, hasta el momento, en la utilización no siempre racional de los recursos litorales (suelo, agua, playas, paisaje, etc.). Pero al mismo tiempo se observa, como veremos en líneas sucesivas, que las inversiones dirigidas a la protección, conservación y recuperación de esos mismos recursos (entre los cuales se incluyen los pertenecientes al patrimonio cultural), aunque aumentan, son todavía insuficientes. El estado de deterioro en el que se encuentran algunos tramos costeros avala tal afirmación. La primera conclusión de este razonamiento general es bastante sencilla: no hay equilibrio entre los beneficios que proporciona el litoral y el costo de su mantenimiento, vigilancia y regeneración. Se constata un evidente modelo insostenible de gestión económica en el litoral andaluz.

b) Desequilibrio mantenido o auspiciado, también, desde el sector público. El litoral andaluz constituye un área de especial interés social y económico para las inversiones públicas. Pero presenta, a la vez, rendimientos muy atractivos para las inversiones privadas. Estas últimas, sobre todo a través de la actividad inmobiliaria, son capaces de movilizar un fantástico caudal financiero. Y es en este punto fuerte, precisamente, donde radica la principal amenaza para la conservación de los principales atributos naturales del litoral.

Un considerable número de municipios marítimos, a los que se añaden algunos de la retaguardia costera, ha optado por facilitar el desarrollo inmobiliario de grandes superficies de su territorio.

En efecto, un considerable número de municipios marítimos, a los que se añaden algunos de la retaguardia costera, ha optado por facilitar el desarrollo inmobiliario de grandes superficies de su territorio. Para ello se utilizan los instrumentos propios del planeamiento urbanístico que, no olvidemos, son responsabilidad directa de la Administración Local pero que tienen la supervisión y control de la Comunidad Autónoma. Resulta evidente que lo anterior se liga, en bastantes ocasiones, a la necesidad que tienen los Ayuntamientos de captar parte de ese fabuloso caudal financiero que el mercado moviliza. Sufragar los gastos corrientes de un municipio es la razón subyacente que a menudo se aduce para explicar un proceder que, en ocasiones, es difícilmente justificable.

Los mecanismos administrativos de recaudación municipal están bien definidos: licencias de obra primero, e Impuesto de Bienes Inmuebles a partir de entonces. También los impuestos relacionados con la transmisión de la propiedad inmobiliaria genera a otras Administraciones considerables ingresos.

Se establece una relación no siempre satisfactoria y equilibrada, para los intereses públicos, entre los costes socioambientales y los beneficios económicos.

Resulta paradójico que este sistema de captación de recursos financieros sea el germen de un proceso de transformación del litoral sin precedentes históricos en Andalucía. Es posible que el crónico déficit presupuestario, o la quiebra técnica contable de alguno de estos municipios, unido a la falta de expectativas de otras actividades económicas que sean capaces de generar recursos impositivos, haya facilitado la irrupción del subsector constructivo en un orden de magnitud que no siempre guarda correspondencia con otras variables del propio municipio (ambientales, equipamientos, infraestructuras, etc.).

De esta manera se establece una relación no siempre satisfactoria y equilibrada, para los intereses públicos, entre los costes socioambientales y los beneficios económicos. Son demasiados los casos en los que se evidencia un empobrecimiento de los atributos de las Zonas Costeras (paisaje, biodiversidad, calidad del medio, procesos naturales, etc.), cuando no su misma desaparición, frente a la obtención de formidables beneficios por parte de la iniciativa privada[51].



Playa de La Atunara
La Línea de la Concepción (Cádiz)

Resulta lógico pensar que los beneficios obtenidos de la forma descrita no siempre son reinvertidos, a veces ni siquiera de forma testimonial, en la recuperación o protección del mismo patrimonio litoral que permitió su consecución. Así se consolida un proceso insostenible que finaliza, en el largo plazo, con la eliminación de la propia capacidad de atracción de ese litoral (un auténtico proceso de autofagia). En resumen: en la deficitaria estructura de un determinado sistema económico y financiero de las cuentas públicas municipales está la raíz de uno de los problemas más acuciantes del litoral andaluz.

Algunos factores relacionados con la gestión pública contribuyen al mantenimiento crónico de un desequilibrio en términos contables.

Pero el caso de las actividades inmobiliarias lícitas es solo el más espectacular. Existen también otras prácticas que tienen, por diferentes motivos, pero sobre todo por la reducida eficacia en su fiscalización y control, adversos efectos económicos para cualquier tipo de contabilidad (económica, social o ambiental). Estas prácticas van desde el consumo de pescado inmaduro hasta el marisqueo de fin de semana, desde la construcción ilegal hasta los vertidos sin depurar.

En resumen, algunos factores relacionados con la gestión pública contribuyen al mantenimiento crónico de un desequilibrio en términos contables. Dicho desequilibrio se manifiesta en una pérdida neta de capital natural o social, debido a prácticas insostenibles. Ello proyecta señales inconfundibles de déficit de protección, mantenimiento y reposición para los recursos del litoral. Lo anterior es posible que guarde estrecha relación con la falta de metas y compromisos políticos compartidos, insuficiente fiscalización y control públicos, precariedad de medios disponibles, ausencia de instrumentos eficaces, limitada cooperación interadministrativa, etc.

c) Origen exclusivamente público de los recursos destinados a la ordenación, protección o recuperación del litoral. En Andalucía, al contrario de lo que sucede en otros países, apenas se prodiga una cultura privada de protección y conservación de los recursos públicos litorales. No hay nada parecido al "National Trust" británico o a la fundación francesa "Espacios para el mañana", por ejemplo. En consecuencia, prácticamente todos los fondos utilizados para la gestión de las Zonas Costeras y sus recursos, provienen del presupuesto y de la hacienda pública.

Prácticamente todos los fondos utilizados para la gestión de las áreas litorales y sus recursos provienen del presupuesto y de la hacienda pública.

A las inversiones consignadas en las cuentas de la CAA se añaden aportes procedentes de otras Administraciones Públicas, principalmente del Estado, pero también de la Unión Europea. Los Fondos Estructurales de Desarrollo Económico y los de Cohesión, entre otros, han contribuido de forma importante a financiar los temas directamente relacionados con la gestión del litoral y sus recursos (LIFE para proyectos ambientales, IFOP vinculados a iniciativas relacionadas con la pesca y acuicultura, TERRA para los relacionados con la política territorial, etc.).

Por lo que respecta al Estado, la Dirección General de Costas del MIMAM invirtió en el sexenio 2000-2005 una cantidad media anual que ronda los 130 millones de en las costas españolas. Los 143 millones de del último ejercicio (2005) son significativos del montante destinado en años en los que no está presente alguna catástrofe o emergencia (el desastre del "Prestige" elevó las inversiones en 2002 hasta 234 millones de). En términos generales la evolución de las inversiones estatales es ascendente pero todavía se encuentran muy lejos de las dedicadas a la gestión de los recursos hídricos, por ejemplo.

Con la excepción de Galicia para los dos años siguientes al "Prestige", Andalucía es la Comunidad Autónoma que más dinero ha recibido. De la cantidad señalada, alrededor de 30-35 millones de han sido destinados cada año, y durante los 4 últimos ejercicios, a financiar equipamientos, conservación o mejora del DPMT andaluz[52].

En la CAA son varias las Consejerías que invierten o emplean fondos específicos en la gestión del espacio y recursos litorales: de Medio Ambiente, de Agricultura y Pesca, de Obras Públicas y Transportes, de Turismo, etc.

Por otra parte, conviene recordar que existen muy pocos instrumentos financieros, salvo los relacionados con el consumo y depuración de aguas, o vertido a las aguas litorales, que asocian la recaudación a la utilización o degradación de los recursos litorales. Ninguna de estas tasas o cánones garantiza ingresos para la conservación del litoral a través de impuestos finalistas. Además, los agentes privados suelen hacer frente a sus obligaciones impositivas por la actividad económica que desarrollan, y no por el aprovechamiento de los recursos litorales. Lo cual induce a pensar en la conveniencia de ligar la obtención de recursos económicos para la gestión de las Zonas Costeras de esas mismas actividades que se desarrollan en su seno o a costa de sus recursos.

Por último, puede comprobarse que la procedencia de fondos públicos es muy diversa. En la CAA son varias las Consejerías que invierten o emplean fondos específicos en la gestión del espacio y recursos litorales: de Medio Ambiente, de Agricultura y Pesca, de Obras Públicas y Transportes, de Turismo, etc. Por esta razón una contabilidad regional no resulta tarea sencilla.

d) Primacía de un destino productivo de la inversión. En cualquier caso, y sin pretender un análisis detallado de las cuentas públicas, no cabe duda alguna que el destino mayoritario de las inversiones de las Administraciones Públicas en el litoral es de tipo productivo. El MIMAM, por ejemplo, suele sufragar gastos asociados a la regeneración de playas y a la construcción de paseos marítimos. Según Barragán (2004), este tipo de obras de ingeniería ha supuesto, entre 1988 y 2001, una media que oscila entre el 60 y el 75% del presupuesto de la DGC. La localización preferente de tales inversiones se produce en ámbitos totalmente urbanizados y, en gran medida, turísticos. Ello denota una finalidad claramente productiva. En otras palabras: se ha prestado poca atención presupuestaria a la recuperación o protección de los valores ambientales de los recursos naturales del DPMT.

La capacidad inversora neta de la CMA en las áreas litorales es modesta.

Afortunadamente, la administración ambiental andaluza no repite el esquema inversor antes descrito. El gasto sesga mucho más hacia finalidades estrictamente ligadas con la protección y conservación ambiental: dispositivo contra incendios (las sierras litorales y sus pinares han soportado durante años este permanente peligro), recuperación de especies amenazadas (enebrales costeros, por ejemplo), gestión de ENP (recordemos que la mayor parte de nuestras marismas y tramos costeros bien conservados lo son), etc.

En cualquier caso la capacidad inversora neta de la CMA en las Zonas Costeras es modesta. Sólo hay que pensar, por ejemplo, que una de las últimas inversiones anunciadas del Programa de Actuaciones para la Gestión Integrada del Litoral Andaluz (2006), destinada a la conservación de los ecosistemas litorales (equipamientos vinculados al medio marino-costero), supone un verdadero esfuerzo presupuestario y ronda los 14 millones de .

La Junta de Andalucía ha destacado en las áreas litorales por un gasto considerable asociado a la gestión de los recursos hídricos; depuración de aguas residuales, control de vertidos a las aguas litorales.

Por otra parte, la Junta de Andalucía ha destacado en las Zonas Costeras por un gasto considerable asociado a la gestión de los recursos hídricos; depuración de aguas residuales, control de vertidos a las aguas litorales, etc. Gastos que, presumiblemente, aumentarán en los próximos años debido a las nuevas competencias asumidas. De igual manera, los fondos públicos empleados en reforzar los controles urbanísticos en el litoral andaluz, en recuperar nuestros caladeros, en proteger nuestro patrimonio cultural, etc. suponen cantidades significativas.

Pero los importes antes mencionados, siendo de cierta trascendencia, no lo parecen tanto cuando se comparan con los destinados a finalidades estrictamente productivas: infraestructuras portuarias, promoción turística y actuaciones en nuestras playas, renovación de la flota pesquera, fomento de la acuicultura, etc.

4.1.6.1. El litoral en los presupuestos de la Junta de Andalucía

Para obtener algunas impresiones sobre el esfuerzo económico realizado por la Junta de Andalucía en la gestión de las Zonas Costeras, se han revisado las Memorias del Presupuesto de la CAA para los años 2005 y 2006. Resulta evidente que no cabe esperar un apartado específico dedicado al litoral en cada una de las Consejerías; ello permitiría, sin grandes dificultades, obtener conclusiones respecto de las prioridades establecidas en nuestras políticas públicas. Sin embargo, y a pesar de la insuficiente información económica, la financiación de ciertos proyectos permite realizar algunos comentarios de indudable interés.



El Estrecho y Sanlúcar, principales focos de inversión de la Junta en el litoral gaditano

Medio Ambiente **destina 14 millones de euros** a preservar las costas andaluzas

La Facultad de **Ambientales de la UCA participa** en el diseño del plan estratégico

ANA SORIA CÁDIZ

Recuperar enebrales, dunas y tortugas marinas, objetivos en la provincia

Anticipándose a la próxima directiva europea sobre gestión integrada del litoral, la Consejería de Medio Ambiente hizo público ayer un programa de actuaciones destinado a conservar los ecosistemas litorales andaluces, para el que se destinarán 13.813.710 euros y que tendrá en la costa de Cádiz –especialmente en el área del Estrecho– uno de sus principales focos de trabajo, tal y como informó el director general de Gestión del Medio Natural, José Guirado. De hecho, en la elaboración de este plan de gestión se ha contado con el asesoramiento de especialistas de la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales de la UCA.

Según explicó Guirado, en lo que afecta a la provincia de Cádiz, están previstos diferentes estudios, programas de seguimiento de especies y nuevos equipamientos. Así, en Algeciras se abrirá un Centro de Recuperación de Especies Marinas (Crema) –hasta ahora la Junta disponía sólo de uno en Málaga–, donde además de atender a ejemplares rescatados con algún tipo de problema, «se criarán en cautividad especies de interés y estará abierto al couterismo».

La inversión inicial para la creación de este centro, en la que ya se ha empezado a trabajar, «será de 656.000 euros, aunque al final pueda alcanzar 1.400.000 euros», cerrará. Además de en Algeciras, se construirán nuevos CREMA en Punta Umbría (Huelva) y Carboneras (Almería).

Por otro lado, la Consejería ya ha puesto en marcha dos embarcaciones que llevan a cabo tareas de vigilancia, seguimiento de especies y apoyo divulgativo. Una de ellas es *Isla de Tarifa*, que ha costado más de un millón de euros y que ya está actuando en el litoral tarifeño. La otra, *Punta Polacra*, vigila las aguas almerienses.

Seguimiento de cetáceos

Se quiere elaborar, además, un nuevo censo de cetáceos que aporte datos sobre las migraciones a través del Estrecho, y para ello Medio Ambiente también pondrá a disposición de los biólogos, a partir de septiembre, medios aéreos.

Asimismo, la Junta tiene la intención de recuperar especies amenazadas, para lo que se han suscrito varios convenios con el CSIC. En Cádiz, los científicos tratarán de reintroducir tortugas marinas en las playas donde habitualmente nidificaban, pero que acabaron abandonando.

Otro de los objetivos que se ha fijado la Junta es la recuperación de las formaciones de enebrales costeros en Cádiz, además de la adecuación de densidades en el pinar del Algalde de Sanlúcar de Barrameda, «con el fin de mejorar los hábitats que afectan a Doñana», afirmó Guirado.

En la erradicación de especies exóticas invasoras, especialmente en la flora de las dunas, se van a invertir más de seis millones de euros. «Cuando termine la época turística, se evaluarán los datos y se reconstruirán los sistemas dunares, reintroduciendo especies propias que hemos reproducido en nuestros viveros», aseguró el director general de Gestión del Medio Natural, quien, siempre en colaboración con Demarcación de Costas, declaró que también «se recuperarán los diques y frentes de control del agua en zonas de marismas mareales».

Medidas, todas ellas, que forman parte de un plan estratégico que busca «sentar las bases de los objetivos estratégicos para la gestión del litoral andaluz durante los próximos 25 años».

ACTUACIÓN. Se reconstruirán los sistemas dunares. / LA VOZ

El primero de estos comentarios alude a que las Consejerías de Medio Ambiente, Obras Públicas y Transportes, y Agricultura y Pesca son las que más objetivos tienen en sus programas presupuestarios referidos a las áreas costeras y marinas. De todas formas, otras Consejerías también tienen previsto algún tipo de gasto relacionado con la gestión del litoral.

Así, por ejemplo, la de Gobernación menciona en su programa presupuestario de Seguridad y Protección Civil de 2005, el desarrollo de los Planes Especiales de Emergencias, entre los que destacan los casos de vertidos y contaminación del litoral. En el año 2006 la reseña económica de esta Consejería es aún más evidente respecto al Centro de Emergencias 112-Andalucía, pues entre sus objetivos presupuestarios aparece la redacción y tramitación del Plan Específico de Contaminación del Litoral. También la Consejería de Cultura menciona para 2006 la "investigación y conservación del Patrimonio Arqueológico Subacuático" como rubro contable específicamente dirigido a las áreas costero marinas.

La Consejería de Obras Públicas y Transportes define objetivos presupuestarios para el litoral en tres de sus programas: Ordenación del Territorio y Urbanismo, Infraestructuras y Servicios de Transporte, y Cartografía y Sistemas de Información Geográfica. En el primero y para 2005 se plantea el *impulso de la coordinación de los procesos de planeamiento urbanístico y actividades de disciplina urbanística en el litoral, así como continuar con el desarrollo de programas de seguimiento de los procesos de planeamiento en el litoral, la formulación de nuevos planes subregionales, completando la cobertura territorial del conjunto litoral.*

Las Consejerías de Medio Ambiente, Obras Públicas y Transportes, y Agricultura y Pesca son las que más objetivos tienen en sus programas presupuestarios referidos a las áreas costeras y marinas.

Por otro lado, en el ámbito de la disciplina urbanística se refuerza el Programa de Policía Urbanística del Litoral, con un incremento de la actividad en las unidades territoriales y una mejora sustancial en los instrumentos de información territorial, mediante la aplicación de nuevas tecnologías para la explotación de imágenes satélites para la totalidad del litoral de Andalucía.

En el año 2006 los objetivos aparecen más detallados. El objetivo 1 define una continuación de la dotación a la Comunidad Autónoma para los instrumentos de planificación territorial previstos en la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. En particular destacan las siguientes actuaciones: formulación de los Planes de ámbito Subregional del Litoral de Granada, Aglomeración Urbana de Huelva y Aglomeración Urbana de Almería; así como el impulso a la Oficina para la Ordenación del Territorio y del Litoral en la Costa del Sol, creada en el Decreto 174/2005, de 19 de julio. El objetivo 5 de los Presupuestos se refiere a la coordinación y seguimiento del planeamiento urbanístico andaluz, con especial atención al litoral. Entre otras actuaciones se menciona la dotación de medios técnicos, cartografía, imágenes aéreas y de satélite, así como el equipamiento informático adecuado para el objetivo señalado, a través de las oficinas de carácter técnico creadas en las Delegaciones Provinciales del litoral.

En el segundo programa de la COPT, Infraestructuras y Servicios del Transporte, está prevista la modernización de la Red de Puertos andaluces *mejorando, a través de la Empresa Pública de Puertos de Andalucía, las infraestructuras, el equipamiento y la calidad de los servicios prestados en los mismos*. En el ámbito de los puertos deportivos se inician las obras de ampliación de atraques contempladas en la estrategia de la Empresa Pública de Puertos de Andalucía, para adecuar la oferta a la demanda existente, con un horizonte de inversión hasta el año 2015. En los presupuestos del año 2006, el objetivo general de este programa de nuevo es la ampliación y modernización de la Red de Puertos andaluces, así como la mejora de la accesibilidad a la Red de Gran Capacidad y a las zonas litorales.

En el programa presupuestario de Cartografía y Sistemas de Información Geográfico del año 2005 y 2006 se menciona, entre los objetivos a alcanzar, *la producción de los datos espaciales orientados hacia una intensificación del seguimiento de los cambios territoriales que está conociendo la zona del litoral, vinculado a las necesidades de la disciplina urbanística*. Esto se concreta en la conversión a formato vectorial del Mapa Topográfico 1:5.000 y en el inicio de un recubrimiento periódico de ese ámbito mediante ortoimágenes de satélite.

En la Consejería de Agricultura y Pesca, tanto en 2005 como en 2006, destacan numerosos proyectos para las aguas costeras andaluzas en el programa presupuestario de Ordenación y Fomento de las Actividades Pesqueras. En el ejercicio 2005 este programa verá incrementadas sus dotaciones respecto al presupuesto inicial del ejercicio anterior un 33,2%, como consecuencia del aumento de los créditos de la programación estructural europea; derivado de la asignación fondos anteriormente pendientes de distribución. La competencia de ejecución de estas inversiones corresponde a la Dirección General de Pesca y Acuicultura y se estructuran en las líneas siguientes:

- Ordenación y gestión de la actividad pesquera y protección y conservación de las zonas marinas costeras. Para ello se desarrollarán medidas de protección de los recursos pesqueros reservando determinadas zonas a las modalidades de pesca más selectivas y se continuará con la regeneración de los caladeros especialmente sensibles a la acción de la pesca. Asimismo se continuará llevando a cabo planes tendentes a adecuar el esfuerzo pesquero a las necesidades de recuperación de determinados recursos. Ello se completará con el conocimiento de nuevas especies y nuevos caladeros que permitan que los recursos de nuestras costas puedan ser explotados de manera racional sin que la flota pesquera andaluza pierda rentabilidad y cuota de mercado. Asimismo es obligado garantizar en todo momento la calidad de los productos capturados por nuestra flota y la salud de los consumidores. Es necesario garantizar el cumplimiento de las medidas de ordenación y gestión de la actividad pesquera y el respeto a las medidas de protección y conservación de los recursos, de manera que se preserven las posibilidades pesqueras para los profesionales del sector y se garantice un consumo responsable de los productos pesqueros por lo que se reforzará la actividad que desempeñan los servicios de inspección pesquera dotándolos de medios innovadores acordes con las nuevas tecnologías que mejoren e incrementen la eficacia inspectora.
- La diferenciación y promoción de los productos andaluces de la pesca. Para alcanzar este objetivo se propone la modernización de los establecimientos de comercialización, la mejora de su gestión y de los procesos de comercialización y distribución de los productos y la promoción y diferenciación de los productos de la pesca de la flota andaluza.
- Modernización de la flota pesquera y ajuste a las posibilidades de pesca. El ajuste de la flota a las posibilidades de los recursos se acompañará de primas a la paralización definitiva de los buques que sean ofertados por los armadores con esta finalidad, con el incremento previsto del 20% cuando se integren en planes de recuperación de recursos aprobados por la Unión Europea.
- Fomento de la acuicultura marina. Las ayudas se dirigen tanto a la realización de proyectos de inversión para el cultivo de las especies tradicionales (dorada, lubina, langostino, almeja), como a la cría de nuevas especies (lenguado, mejillón, etc.). La medida se complementa con estudios sobre la potencialidad de las zonas costeras para albergar nuevos proyectos, el desarrollo de técnicas de cultivo, el seguimiento de la actividad acuícola, y la colaboración con las entidades representativas del sector para su promoción.

La CTCD se refiere a la necesidad de invertir en el "mantenimiento y reposicionamiento de destinos turísticos litorales de Andalucía".

La Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, en el programa presupuestario de Planificación y Ordenación Turística, tanto del año 2005 como del año 2006, se refiere a la necesidad de invertir en el "mantenimiento y reposicionamiento de destinos turísticos litorales de Andalucía". Para 2005 resalta la importancia del mantenimiento de la competitividad de algunos productos turísticos, normalmente ubicados en las Zonas Costeras, los cuales requieren el inicio de planes de actuación que supongan un enriquecimiento de dichos productos. En los presupuestos del ejercicio 2006 se menciona la importancia del Plan de Recualificación de la Costa del Sol Occidental, presupuestado con 6 millones de .

En el año 2006 hay una referencia también a las Zonas Costeras en el programa presupuestario de Promoción y Comercialización Turística. Define entre las princi-

pales novedades las siguientes: *el apoyo y estímulo del papel de las playas como componente del turismo de litoral, al objeto de favorecer su atractivo de cara a visitantes y residentes a través de la fijación de los equipamientos, servicios e infraestructuras según tipología y uso predominante, priorizándose las actuaciones que mejoren la accesibilidad, y la calidad de las playas, potenciándose el tejido empresarial que actúa en la playa, concienciando al turismo y al ciudadano en la protección y puesta en valor de las playas de Andalucía.*

También la Consejería de Medio Ambiente muestra en sus presupuestos de los últimos ejercicios, una especial preocupación por el litoral y sus recursos. Así, en actuaciones en materia de "calidad ambiental" para 2005 y 2006 se establece, como objetivo específico, *la mejora de la calidad ambiental del litoral.* Las inversiones más importantes dentro de este epígrafe corresponden al Desarrollo del Plan de Calidad Ambiental del litoral en varias provincias y la implementación de la Directiva Marco de Aguas en el litoral andaluz, (destacan el Plan de Calidad Ambiental de Huelva y su entorno, el Plan de Calidad Ambiental del Campo de Gibraltar, la adaptación de los Planes de Control de Vertidos al mar y de Vigilancia de la Calidad de las Aguas a la Directiva Marco de Aguas, y la aplicación del Impuesto sobre vertidos a las aguas litorales).

En relación a las actuaciones de "educación ambiental", dentro del Programa "ALDEA" se desarrollan actuaciones dirigidas específicamente a las Zonas Costeras (exposición itinerante que recorrerá los centros educativos costeros). También el proyecto "Cuidemos la Costa y la Red Coastwatch Europa" (inspección en la que el alumnado y el profesorado llevan a cabo un análisis de la situación de nuestras costas) son muestras del interés por el litoral de la CMA en los presupuestos de 2005 y 2006.

En el apartado de "espacios naturales protegidos" de la CMA destaca, para el año 2005, una partida presupuestaria para la creación de una Red de Áreas Marinas Protegidas. Dentro del capítulo de "conservación y aprovechamiento de los recursos naturales", continúan los programas (Migres) de seguimiento de aves marinas y mamíferos marinos. En cuanto a la flora, cabe destacar la continuación de los planes de conservación y recuperación de los Enebrales costeros y los Artales.

El *Proyecto LIFE* para la Gestión de hábitat litorales de la provincia de Cádiz constituye un hito para Andalucía debido a que se abordan, al mismo tiempo, actuaciones complementarias de indudable trascendencia para la GIZC: recuperación física de hábitats litorales singulares, programa de formación técnica para los funcionarios sobre GIZC, y campaña de sensibilización dirigida a todos los sectores de la sociedad.

También es reseñable el esfuerzo presupuestario del ejercicio 2006 dirigido a la construcción o adquisición de las siguientes infraestructuras y equipamientos: Centro de Recuperación de Especies Marinas en Algeciras, Centro de Recuperación de Especies Terrestres y Marinas en Huelva y embarcación para la vigilancia de los ecosistemas litorales en el Parque Natural del Estrecho (12 millones de).

También la "información ambiental" relacionada con el litoral se hace presente en los presupuestos anuales de 2005 y 2006. El destino de importantes cantidades se dedica a la implantación de procesos de gestión para la evaluación ambiental mediante nuevas tecnologías de la información (Dinámica y Calidad de las Aguas Litorales a través del SIG y Teledetección).

En referencia al gasto ocasionado por la gestión de los recursos hídricos, cabe mencionar los derivados de la transferencia de competencias a la CAA de las cuencas hidrográficas Guadiana 2 y Guadalete-Barbate, ahora denominada Cuenca Atlántica Andaluza; así como de la Cuenca Hidrográfica del Sur, ahora denominada Cuenca Mediterránea Andaluza. Además, la creación de la Agencia Andaluza del Agua como organismo autónomo de gestión requiere de una importante dotación económica.

Por otra parte, conviene no olvidar que casi todas las inversiones realizadas en la Cuenca Mediterránea Andaluza, debido a sus propias características naturales, tienen una repercusión casi inmediata en el litoral. En referencia a los objetivos de gestión de la Cuenca Atlántica Andaluza, destaca el incremento de los recursos hídricos

mediante la regeneración de aguas residuales de los centros urbanos del litoral.

Por último, es preciso mencionar que en los presupuestos de 2006 aparece una actuación que persigue un objetivo de notable trascendencia: la coordinación de la política de gestión integrada de zonas costeras. Su importancia es indiscutible para la EA-GIZC, por dicha razón se transcribe literalmente:

La gestión Integrada de Zonas Costeras nace como disciplina con el objeto de procurar el desarrollo sostenible en un ámbito complejo en sus aspectos tanto físico como socioeconómico, sometido a una intensa compartimentación de competencias. Dicha disciplina está respaldada por diversos documentos y políticas de distintas instancias administrativas, entre las que destacan la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre aplicación de la Gestión Integrada de Áreas Costeras (2002/413/CE), donde se insta a los estados miembros, en cooperación con las autoridades regionales, a desarrollar una o varias estrategias nacionales para aplicar los principios de la Gestión Integrada de Áreas Costeras.

Desde la perspectiva autonómica, existen dos documentos a favor del desarrollo de una estrategia de GIZC en Andalucía, que son el área 6 del Plan Andaluz de Medio Ambiente 2004-2010 denominada "Gestión ambiental integrada del litoral", y la aprobación en el Parlamento Andaluz de la Proposición no de Ley por la que se insta al Consejo de Gobierno a promover un proyecto andaluz de gestión integrada de zonas costeras.

Como respuesta a esta demanda, desde la Consejería de Medio Ambiente durante 2006 se trabajará en estudiar las posibilidades de desarrollo de una estrategia que favorezca la implantación de una gestión integrada del litoral andaluz, y la implantación del proyecto demostrativo CAMP Levante de Almería. Éste, en tanto que proyecto práctico demostrativo de Gestión Integrada de Áreas Costeras, y promovido por el Ministerio de Medio Ambiente y el Programa de Acción del Mediterráneo del PNUMA; ha sido concebido como una oportunidad para poner en funcionamiento un ejemplo práctico de implantación de esta nueva política de gestión costera.

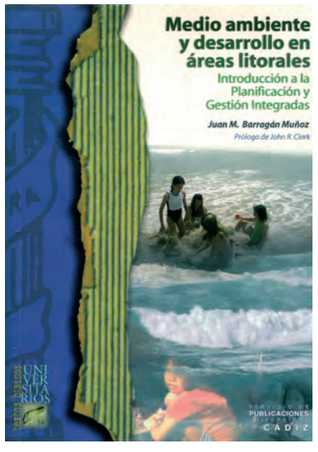
Como conclusiones generales del análisis presupuestario de la Junta de Andalucía es posible resaltar que:

- Existe un número considerable de partidas presupuestarias destinadas al espacio litoral o a sus recursos. Lo anterior confirma la relevancia que nuestras Zonas Costeras están alcanzado en los últimos años por diversos motivos. Es posible que ello sea debido a las necesidades de nuestro modelo territorial y de desarrollo, por un lado, pero también a su evidente deterioro, por otro.
- Algunas Consejerías destacan especialmente por establecer vínculos entre sus objetivos presupuestarios y el litoral. Estos objetivos tienen en cuenta las necesidades de conservación pero, especialmente, las de acondicionamiento (equipamientos e infraestructuras) y aprovechamiento (explotación económica de los recursos). Entre ellas sobresalen las de Medio Ambiente, Obras Públicas y Transportes, Agricultura y Pesca, y Turismo.
- No se observan nexos de unión entre las diferentes partidas presupuestarias: ni en lo referido a los objetivos, ni en lo que respecta a las distintas unidades de gasto.

4.1.7. Formación y capacitación de los administradores: un mapa de geografía muy humana

Casi todos los manuales y documentos internacionales sobre GIZC insisten en la importancia de la figura del gestor costero. Éste, en bastantes ocasiones y dentro de nuestro contexto administrativo, se identifica con un funcionario público o con un técnico contratado, directa o indirectamente, al servicio de la Administración vinculada al espacio o a los recursos costeros[53] . Dicho colectivo también está integrado por responsables políticos que toman decisiones dentro de la Administración o de las Empresas Públicas.

Cuando se analizan los conocimientos y capacidades necesarias para un gestor costero, aparecen tres focos principales de atención: Análisis Estratégico y de



Procesos Políticos, Ecosistemas Costeros y Comprensión Cultural. De lo anterior se deduce que la noción de "gobernanza" está implícita en la formación de este tipo de administradores. Y no resulta recomendable minimizar el papel de estos gestores. Entre otras razones porque, profesionalmente y con frecuencia, se desenvuelven en un contexto socialmente conflictivo o problemático. En el mundo anglosajón, por ejemplo, resulta muy usual que se valore la función del "facilitador" para iniciativas relacionadas con la GIZC.

Figura 4.2. Aproximaciones a la EA-GIZC



Además, resulta imprescindible recordar que, en términos generales, el papel de los funcionarios ha cambiado en el mundo occidental de forma bastante significativa. En efecto, aunque su función original como responsables de la "Implantación de políticas públicas" sigue vigente, no cabe duda que desde mediados del Siglo XX es mayor su influencia en la "Formulación de políticas públicas". Incluso en los últimos años es creciente su protagonismo en lo que a "Mediación de intereses" (entre la Sociedad, Estado y Mercado) se refiere[54] .

Figura 4.3. Evolución de los papeles de los políticos y los funcionarios/técnicos



	Mediados s. XIX	Primera mitads. XX	Últimos años	¿Futuro o actualidad?
Implantación de políticas	F	F	F	F
Formulación de políticas	P	C	C	C
Mediación de intereses	P	P	C	C
Articulación de ideales	P	P	F	C

F: Responsabilidad de los técnicos
P: Responsabilidad de los políticos
C: Responsabilidad compartida

Fuente: Olmeda, 1999, pág. 153.

La formación de gestores costeros en otros países es fruto, al menos en sus inicios, de dos concepciones bien diferenciadas de la GIZC: una muy ligada a las ciencias físicas y naturales, la que podemos llamar aproximación "Ecológica" (con evidentes sesgos hacia la Biología, Ecología, Oceanografía, Geomorfología, Química, etc.), heredera de la escuela que crearon en EEUU algunos biólogos marinos en los años sesenta y setenta del pasado siglo. Y otra más orientada a la gestión de políticas públicas, y que denominamos "Antropológica" (más relacionada con la Gestión Pública, Planificación estratégica, Resolución de conflictos, Técnicas de negociación, Técnicas para la toma de decisiones, Economía de recursos, etc.). Con el paso del tiempo una y otra han ido cediendo parte de sus contenidos hasta producir una interesante fusión. Ello ha facilitado la aparición de esquemas curriculares mucho más integrados.

Pero hasta fechas muy recientes no ha existido en España formación especializada en GIZC con el perfil descrito, ni siquiera parecido[55]. En consecuencia, sobre nuestros administradores conviene conocer, al menos, dos aspectos bien diferentes: su formación original y su capacitación actual. Sobre la primera existen algunos estudios al respecto para una institución específicamente costera como es la DGC del MIMAM. En dicho sentido destaca la: reducida diversidad formativa de los técnicos (alrededor del 90% estaba ligado a la ingeniería de obras públicas), ausencia de especialistas en GIZC, inexistencia de oferta formativa sobre GIZC (al menos hasta 2005).

La diversidad formativa de los técnicos y funcionarios de la Junta de Andalucía es considerable.



Grupo de alumnos del curso "Criterios de gestión para la ZSP del DPMT" San Roque (Cádiz)

Por lo que respecta a la Junta de Andalucía la diversidad formativa de sus técnicos y funcionarios es considerable. Aunque no existen unidades específicamente dedicadas a la gestión de los asuntos del litoral, el hecho de ser una Administración Pública de reciente creación asegura la captación de técnicos con nuevas titulaciones. La incorporación a la Junta de Andalucía de geógrafos[56], de licenciados en Ciencias Ambientales y en Ciencias del Mar, por ejemplo, enriquecen las perspectivas desde las que el litoral debe ser interpretado. Estos nuevos profesionales vienen a complementar los tradicionales puntos de vista del Derecho, de la Biología, Economía, Arquitectura, o cualquiera de las Ingenierías (de Montes, Forestal, Industrial, de Obras Públicas, Caminos, Canales y Puertos, etc.), por poner solo algunos ejemplos. En consecuencia, conviene prestar atención a este reciente fenómeno de incorporación de profesionales con titulaciones de gran interés para la GIZC.

Conviene prestar atención al reciente fenómeno de incorporación de profesionales con titulaciones de gran interés para la GIAL.

La búsqueda de posibilidades formativas existentes en Andalucía, y que pudieran interesar a la GIZC, se ha centrado en la oferta del IAAP (Instituto Andaluz de la Administración Pública), por un lado, y en la del Sistema Universitario Andaluz, por otro. En el primero, verdadero instrumento para la formación de los empleados públicos, se ha examinado el programa para 2006 y no se han encontrado cursos relacionados, directa o indirectamente, con la GIZC[57].

No obstante lo anterior, la oferta formativa hallada en las hojas electrónicas de las diferentes Consejerías ha sido considerable. Lo que sucede es que casi ninguna, a excepción de la de Medio Ambiente y la de Agricultura y Pesca, ha tratado el litoral o sus recursos, y mucho menos los aspectos ligados a su gestión[58].



Alumnos trabajando en grupo. Curso de GIZC para técnicos de la administración, Puerto Real (Cádiz)

En el Sistema Universitario Andaluz destaca la Universidad de Cádiz (UCA), que mantiene la oferta formativa más variada y especializada en temas de GIZC

En el Sistema Universitario Andaluz destaca la Universidad de Cádiz (UCA), que mantiene la oferta formativa más variada y especializada en temas de GIZC (Cuadro 4.7). El origen de las iniciativas más importantes tuvo lugar en 2003, cuando la Comisión Europea aprueba el Proyecto Life-Naturaleza "Conservación de hábitat litorales de la Provincia de Cádiz" presentado por la Consejería de Medio Ambiente. En dicho proyecto se contemplaba que una de las acciones estuviera orientada a la "Formación técnica para la gestión integrada de los hábitat litorales".

Cuadro 4.7. Oferta formativa de la UCA sobre GIZC

Asignaturas troncales y optativas de la Licenciatura de Ciencias del Mar:
- Planificación y gestión litoral y del medio marino
- Planificación y gestión de espacios marítimos y costeros

Formación postgrado y otros:
- Cursos de doctorado: Medio Ambiente en Zonas Costeras
- Master en Gestión Integrada en Zonas Costeras
- Experto en Gestión Integrada en Zonas Costeras
- Master Erasmus Mundus: "Water and Coastal Management"
- Master Oficial en Gestión Integrada en Áreas Litorales
- Cursos Homologados por el IAAP sobre GIZC (desde 2005)
- Cursos de verano (desde 1990)

Los funcionarios y técnicos que obtuvieron su titulación de Master en GIAL, representaron a casi todas las administraciones públicas implicadas en la gestión de los asuntos públicos.

En la Memoria aprobada por la Comisión Europea, la ejecución de aquella actividad formativa se adjudicó al Grupo de Investigación de la UCA "Planificación y gestión de Zonas Costeras". Dos tipos de cursos organizaron la oferta:

- de corta duración (40 horas): sobre GIZC dirigidos a técnicos funcionarios, y sobre Gestión de la ZSP del DPMT pensados, especialmente, para el personal que desarrolla su labor sobre el terreno (vigilantes de costas, agentes medio ambientales, SEPRONA, Policía Autonómica).
- de larga duración (650 horas), Master sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras (2004-2005) para técnicos y funcionarios relacionados con la gestión del espacio y los recursos costeros.



Alumnos en el Máster de "Gestión Integrada de Áreas Litorales"



Cartel I edición del "Máster Gestión Integrada de Áreas Litorales" (Proyecto LIFE-Naturaleza)

Los funcionarios y técnicos que obtuvieron su titulación de Master en GIZC (Cuadro 4.8), representaron a casi todas las administraciones públicas implicadas en la gestión de los asuntos públicos: Demarcación de Costas, Consejería de Medio Ambiente, SEPRONA (Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil), municipios costeros, etc.

La considerable demanda[59] que tuvo la I Edición del Master sobre GIZC, que se desarrolló entre 2004 y 2005, animó a continuar con dos nuevas convocatorias[60]. También el elevado número de alumnos no funcionarios que pudo integrarse en el mercado de trabajo permitió valorar positivamente la iniciativa desde el punto de vista estrictamente laboral.

Cuadro 4.8. Balance general de la acción formativa patrocinada por el Life-Naturaleza "Conservación de hábitat litorales de la Provincia de Cádiz"

Acción Formativa	Nº Total de alumnos APTOS	Nº de alumnos APTOS por Administraciones
Master sobre GIZC	11	3. Consejería de Medio Ambiente. 2. Demarcación de Costas Andalucía- Atlántico. 2. Ayuntamientos. 3. EGMASA (Junta de Andalucía). 1. SEPRONA Guardia Civil
Curso breve sobre GIZC	11	10. Consejería de Medio Ambiente. 1. Ayuntamientos
Cursos breves sobre gestión de la ZSP del DPMT	41	25. Agentes de Medio Ambiente de la CMA. 4. Vigilantes de Costas (DGC). 3. Consejería de Medio Ambiente. 2. Ayuntamientos. 3. SEPRONA Guardia Civil. 3. Policía Autonómica de la Junta de Andalucía. 1. Consejería de Agricultura y Pesca.

El *Proyecto Life* al que se ha hecho referencia en distintas ocasiones fue una oportunidad, aprovechada, para consolidar una oferta formativa. En la actualidad el Master en Gestión Integrada de Zonas Costeras forma parte de los programas oficiales de Máster que ofrece la Universidad de Cádiz[61]. A continuación se reseñan algunos aspectos de interés del Máster sobre GIZC:



Salida de campo del Máster "Gestión Integrada de Áreas Litorales", Chiclana de la Frontera (Cádiz)

Objetivos principales:

a) Formar a graduados o estudiantes de carrera superior en último curso en materia tan novedosa.
b) Formar a los técnicos de las diferentes administraciones públicas vinculadas a los recursos o actividades litorales.

Enfoque:

a) **Práctico y aplicado**. Se pretende que al menos el 60% de las horas lectivas tengan este perfil.
b) **Equilibrado**. Se atenderá al conocimiento del litoral desde enfoques naturales y sociales pero también se aborda la enseñanza de algunas destrezas prácticas de utilidad en la planificación y gestión.
c) **Basado en la experiencia real**. De técnicos y gestores de la provincia de Cádiz, de España y de otros países europeos, latinoamericanos.
d) **Participativo**. En la segunda parte de cada sesión el alumno deberá analizar, debatir o aplicar la teoría explicada previamente.
e) **Orientado hacia las recomendaciones emanadas del Parlamento**

Europeo en relación al Programa de Demostración de la Comisión Europea sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras.
f) **Buscando la conexión con América Latina** a través de la captación de alumnos y profesores.

La estructura del Master en GIZC se organiza a partir de 3 módulos que, a su vez, agrupan a 10 cursos, un trabajo individual y prácticas de empresa (Cuadro 4.9). Además de los tradicionales aspectos del ambiente litoral, es necesario subrayar la utilidad de los contenidos relacionados con las habilidades personales y sociales, el proceso de toma de decisiones, así como el énfasis puesto en el carácter aplicado y la experiencia propia e internacional.

Cuadro 4.9. Contenidos del Master en GIZC de la Universidad de Cádiz. Curso 2007-2008

Módulos	Cursos
Básico	1. Oceanografía de Costas y dinámica litoral. 2. Ecología de sistemas litorales. 3. Análisis integrado de la polución en el litoral. 4. Sistemas de información y participación pública. 5. Bases socioeconómicas de la gestión del litoral. 6. Usos y actividades económicas del litoral.
Específico	7. Métodos y estrategias en la GIZC. 8. Aspectos operativos en la GIZC. 9. Riesgos naturales costeros y medidas de protección. 10. Impactos antropogénicos y vulnerabilidad costera.
Aplicación	- Trabajo de Gestión Integrada. - Prácticas de empresa o trabajo de investigación.

También la Universidad Pablo de Olavide ha comenzado en 2006 un Master *on line* sobre Gestión Integrada de Áreas Costeras en el Mediterráneo. Esta interesante iniciativa de formación, impartida en inglés y dirigida a técnicos de los países del Mediterráneo, se organiza a partir de 5 módulos: fundamentos y métodos, ecosistemas y procesos costeros, marco de actuación en GIZC, políticas sectoriales, herramientas y técnicas.

Por último, la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, con motivo de la preparación del CAMP (Coastal Area Management Programme) del Levante de Almería, organizó en Rodalquilar un curso de corta duración sobre GIZC para técnicos y funcionarios. El interés mostrado por esta convocatoria animó, también a la CMA, a una nueva empresa: la organización del Seminario Internacional sobre Capacitación para la Gestión Integrada del Medio Litoral Mediterráneo, celebrado en Almería (2005). Y la respuesta tan positiva dada por esta nueva convocatoria tuvo el mismo tenor de la precedente. Ello puede ser sintomático de la hipotética demanda que existe sobre la formación en temas tan novedosos.

Las conclusiones que pueden obtenerse acerca de la formación sobre GIZC son las siguientes:

- No se ha encontrado relación entre la oferta formativa específica de cada Consejería y los asuntos referidos al litoral o a sus recursos, y mucho menos en lo que respecta a su gestión. Tampoco el IAAP considera la formación en gestión de Zonas Costeras como un asunto de interés para la Junta de Andalucía.
- Las escasas iniciativas de formación en GIZC desarrolladas, para técnicos y funcionarios de la JA, han venido de la mano de la CMA y a través de proyectos internacionales (de la Unión Europea y de Naciones Unidas), habiendo sido ejecutados por las universidades andaluzas.
- El Sistema Universitario Andaluz ha cofinanciado, hasta su consolidación, una línea de investigación y formación particularmente vinculada a la GIZC. En la actualidad existen grupos de investigación exclusivamente dedicados a la planificación y gestión de las Zonas Costeras.



Exposición de trabajos por parte de los alumnos del curso "Criterios de Gestión de la ZSP del DPMT"

- También puede afirmarse que la Universidad de Cádiz, atendiendo a la oferta formativa que se imparte en su Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales, es un referente internacional sobre estudios de GIZC. Cada año, un considerable número de alumnos europeos y de terceros países, estos últimos procedentes de países asiáticos, africanos y latinoamericanos, acuden a este centro para graduarse en GIZC o en Gestión de Aguas y Costas.
- En cualquier caso, todo lo anteriormente expuesto es un fenómeno relativamente reciente (el Grupo de Investigación sobre Planificación y Gestión de Zonas Costeras se creó hace algo más de una década).
- No se han encontrado mecanismos que aseguren la relación permanente entre la oferta formativa de la Universidad sobre GIZC, y las necesidades de los técnicos y funcionarios de la JA. La actual relación obedece a proyectos concretos o a iniciativas particulares pero no a una estrategia formativa de carácter formal.
- Las necesidades formativas para la gestión de los asuntos costeros (habilidades sociales (resolución de conflictos, búsqueda de consenso…), destrezas personales (capacidad de análisis y síntesis en procesos y problemas complejos…), técnicas directivas, etc. no son valoradas, todavía, de forma suficiente en la oferta existente.

4.1.8. Información pública y conocimiento técnico científico: el mapa de la ilustración

En este apartado se comentan aspectos relevantes, por un lado, de la información pública que las distintas consejerías ponen a disposición del ciudadano a través de Internet. Y por otro, del conocimiento técnico científico, con el que cuenta el personal de la administración en sus tareas cotidianas de la gestión de sus competencias.

Sobre la información pública, en la mayoría de las páginas electrónicas la información específica que posee cada una de las Consejerías, se organiza en áreas temáticas. Los distintos grupos se han recopilado en el Cuadro 4.10.

Cuadro 4.10. Información por áreas temáticas

Consejerías	Áreas temáticas
Consejería de Medio Ambiente	Agua; Aire; Biodiversidad; Caza y Pesca; Clima y Meteorología; Espacios Protegidos; Litoral[62]; Montes; Participación; Políticas ambientales y Sostenibilidad; Residuos; Sensibilización; Suelo y Subsuelo; Vigilancia y Prevención.
Consejería de Obras Públicas y Transportes	Ordenación del Territorio; Urbanismo; Cartografía; Vivienda; Arquitectura; Planificación; Carreteras; Transportes.
Consejería de Turismo, Comercio y Deporte	Deporte; Turismo; Comercio.
Consejería de Agricultura y Pesca	Agricultura; Agricultura ecológica; Agroindustria y Calidad; Desarrollo Rural; Ganadería; Información Agroalimentaria; Pesca; Regadíos y estructuras; Seguros Agrarios; Unión Europea.
Consejería de Cultura	Archivos; Artes audiovisuales; Artes escénicas; Bibliotecas; Bienes Culturales; Cooperación Internacional; el Libro; Flamenco; Fundaciones; Museos y Conjuntos; Música; Propiedad intelectual; Voluntariado cultural.
Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa	Innovación; Universidades, Investigación y Tecnología; Telecomunicaciones y Sociedad de la Información; Desarrollo Industrial y Energético.
Consejería de Gobernación	Administración Local; Seguridad y Emergencias; Juegos y Espectáculos; Consumo; Inmigración; Voluntariado; Andaluces en el exterior; Elecciones; Animales de Compañía.
Consejería de Presidencia	Acción exterior; Relaciones con el Parlamento; Comunicación social; Gabinete Jurídico; Estudios Andaluces; Protocolo; Honores y Distinciones; Publicaciones y BOJA; Referencias del Consejo de Gobierno.

Sin embargo, la información general suele estructurarse del mismo modo en la mayoría de los portales electrónicos. En información general se incluye la normativa o legislación, estadísticas, publicaciones, directorios, cartografía, agenda, noticias destacadas, archivo, biblioteca, convocatorias, etc.

4.1.8.1. ¿Qué información pública tiene la Junta de Andalucía?

Consejería de Medio Ambiente. En la categoría temática de litoral, existe únicamente información específica acerca de los ENP del litoral andaluz. En las demás áreas temáticas, se halla el resto de la información específica referente al litoral. Esta información suele ser estadística y cartográfica. En la primera de ellas, es preciso desatacar que hay una gran cantidad de información vinculada a la calidad y al estado de las aguas litorales.

En el Informe anual de Medio Ambiente se exponen datos básicos e indicadores ambientales sobre los principales factores ambientales. Los temas ambientales se presentan en 22 capítulos de información, tanto descriptiva como analítica, agrupados en 6 bloques por afinidad temática. Uno de estos bloques es, desde 1988, Gestión del Medio Ambiente Litoral.

Consejería de Obras Públicas y Transportes. A través de Internet la única información disponible relacionada con el litoral es un atlas digital del litoral. Éste es un mapa interactivo que permite ir cargando algunas capas de información como: relieve, nombres de playas, usos del suelo, reforzadas con imágenes satélite. Solamente se puede encontrar el anuncio, en la parte dedicada a cartografía, de diversos mapas: El Mapa Fisiográfico del Litoral Andaluz y el Mapa Fisiográfico del Litoral Atlántico de Andalucía.

Consejería de Turismo, Comercio y Deporte. Existe una publicación del año 2004, referente al segmento turístico Sol y Playa. Este documento ofrece el turismo en cifras por provincias.

Consejería de Agricultura y Pesca. Respecto a la información perteneciente a esta consejería es destacable la cantidad de estadísticas pertenecientes a pesca. Es posible consultar estadísticas de la evolución pesquera, informes de lonjas y mercados, evolución de precios, censo de la flota operativa, producción, comercialización, etc. En la parte dedicada a la acuicultura se puede acceder a estadísticas de cultivo acuícola y además a un listado de proyectos de investigación que se han llevado a cabo. Uno de estos proyectos es el denominado Atlas de Zonas Idóneas para la Acuicultura en Andalucía, ya comentado en páginas precedentes. Esta cartografía no está disponible a través de la web. La información de agricultura en el litoral no está organizada específicamente, pero sí existen informes y estudios de las Oficinas Comarcales Agrarias (OCA) por zonas.

Consejería de Cultura. No es posible consultar información específica del litoral a través de Internet. Sin embargo, existe un catálogo de bienes culturales en el IAPH, clasificado por categorías. Al igual que un completo banco de imágenes organizado por temas. Ese el caso, por ejemplo, de la arquitectura defensiva, muy vinculada al patrimonio existente en el litoral. En el seno de la página del IAPH existe un canal temático referente al Patrimonio de Arqueología Subacuática. Éste no ofrece ningún tipo de información al respecto, excepto la creación de un servicio especializado para desarrollar labores de documentación, investigación, protección, conservación y difusión de los bienes culturales sumergidos: el Centro de Arqueología Subacuática (CAS).

4.1.8.2. ¿Es accesible? ¿Es comprensible?

La información es la base para una cooperación y participación social con conocimiento de causa, de esto caben pocas dudas. El hecho de estar muy dispersa, entre las distintas consejerías e incluso dentro de ellas, ocasiona gran dificultad para su consulta. Por regla general, la mayoría de la información es estadística y cartográfica. Por tanto, depende en gran medida del grado de conocimiento del usuario que la utilización y comprensión de los datos y mapas sea la pretendida.

4.1.8.3. ¿Qué información podría añadirse?

Es posible que falte información en un formato más adecuado, que no sea de carácter tan técnico, que llegue mejor al ciudadano y logre interesarlo. De esta forma se podría acelerar el proceso de sensibilización y concienciación pública sobre a los problemas y oportunidades del litoral. Y también respecto a los objetivos, normas y consecuencias de las decisiones políticas. Un ejemplo digno de mención es el boletín semanal digital de información agraria-pesquera que edita la Consejería de Agricultura y Pesca.

Las lagunas detectadas, después del estudio de la información disponible, son: el medio marino, la ZSP del DPMT, el estado de los recursos vivos marinos, el patrimonio arqueológico subacuático, planeamiento urbanístico, turismo y, en general, aspectos relacionados con la financiación y las inversiones públicas.

Finalmente, se aprecia un fuerte desequilibrio en la información ambiental disponible para las distintas Zonas Costeras: destacan, lógicamente, aquellas que forman parte de la red de espacios naturales protegidos.

4.1.8.4. ¿Está actualizada? y ¿es integrada?

Generalmente, las estadísticas propias de cada consejería son del año 2005. Y, también, se suelen encontrar evoluciones temporales más o menos actualizadas. No obstante, debido a que existe una total independencia entre las consejerías, se observan casos en los que la información está obsoleta cuando su generación, o levantamiento, no depende de ellas mismas. Por ejemplo: los datos de superficie construida, población censada y población estacional turística que posee la CMA, son antiguos o no existen. Motivo por el cual, sería conveniente una coordinación al respecto entre la COPT y la CTDC.

4.1.8.5. ¿Cuál es la fuente? y ¿en qué soporte está?

La fuente de los datos estadísticos suele ser la propia Consejería o las Empresas Públicas asociadas. En el caso de la cartografía, su elaboración suele corresponder a determinadas Consejerías, al Instituto Geográfico Nacional y al Instituto de Cartografía de Andalucía. Por otro lado, sorprende el hecho de que no aparezcan en Internet los proyectos realizados por las universidades, los centros de investigación, las empresas privadas, ONG's, etc. Actualmente, la mayoría de la información se encuentra en soporte digital. Aunque gran parte de la cartografía también es accesible en soporte convencional.

El conocimiento técnico científico disponible para la toma de decisiones también es muy completo y variado. En ese sentido nuestra Comunidad Autónoma tiene una fortaleza relevante.

4.1.8.6. ¿Qué información respecto al conocimiento científico-técnico tiene la Junta de Andalucía?

Consejería de Medio Ambiente (CMA)	
Información científico – técnica	- Ortofotografía Digital de Andalucía. - Cartografía e imágenes satélite en ENP andaluces 2004. - Catálogo de proyectos de información cartográfica. - Series de cartografía temática ambiental. - Proyectos de información no referenciados territorialmente.
Herramientas para la gestión de la Información	- SinambA (Sistema de Información Ambiental de Andalucía). - SGP (Sistema de Gestión de Proyectos). - SGC (Sistema de Gestión de Consultas). - GESTA (Gestión de Estadísticas Ambientales). - SIG de la Zona de Servidumbre de Protección.

Sistema de Información ambiental de Andalucía. Se trata de un instrumento que responde a los esquemas de los Sistemas de Información Geográfica, integrando bases de datos georreferenciados (usos del suelos, clima, datos socioeconómicos, datos relativos a la emisión e inmisión de la contaminación, etc.) información gráfica o visual (cartografía, imágenes fotográficas...), e información obtenida por medio de la teledetección, con un amplio abanico de posibilidades de tratamientos relacionados.

Sistema de Gestión de Proyectos. Este sistema gestiona la información en función de en qué fase se encuentre el proyecto. Fase de definición: nombre, descripción temática, fuente de la información, fecha de actualización. Fase de control de calidad: se hace un control automático, tanto de los datos de estructura, como de los datos de contenido temático. Fase de carga: metadatos finales y contenidos.

Existe una serie de capas de información ambiental en la red interna de la CMA, organizadas en distintos subdirectorios. Estas capas se pueden subdividir en dos grandes grupos. Por un lado, aquellas pertenecientes al SGP de los Servicios Centrales, que tienen un alto nivel desde el punto de vista estructural, de integridad y coherencia interna, y son oficiales (pueden ser referidas en los informes). Pero que tienen problemas de actualización (dada la velocidad de los cambios en el litoral muchas de ellas se consideran anticuadas), de escala (no suelen ser de detalle), y sobre todo presenta inconvenientes de uso por parte de los técnicos de las Delegaciones Provinciales, bien por la incomodidad que conlleva localizarlas, entenderlas y hacerlas operativas; bien por lo específico de los proyectos.

Por otro lado, se encuentran las capas generadas por los técnicos de las propias Delegaciones Provinciales, o por asistencias técnicas dependientes de éstas, y presentan justo algunas características contrarias: están muy actualizadas, han sido ejecutadas en una escala de mayor detalle y son fáciles de utilizar. Sin embargo, no alcanzan los requisitos estructurales para poder incorporarlas al SGP; les falta, por tanto, la categoría de "oficiales". Además, normalmente sólo las conocen aquellos técnicos que las usan y actualizan.

Sistema de Gestión de Consultas. Es un sistema para facilitar el uso del SGP. Este accede directamente a los metadatos y a la información originaria de un proyecto. Permite la visualización en el caso de proyectos cartográficos.

Gestión de Estadísticas Ambientales. Es una herramienta informatizada de uso corporativo para la gestión de estadísticas oficiales de la CMA, sigue los criterios del Sistema de Información Ambiental de la Consejería y se integra en la Red de Información Ambiental de Andalucía (Orden de 31 de mayo de 2000).

SIG de la ZSP. Consiste en proporcionar las bases para poder aplicar el modelo de gestión que conlleva los "Criterios para la Gestión de la ZSP del DPMT en Andalucía".

Consejería de Obras Públicas y Transportes (COPT)	
Información científico – técnica	- Fotografías aéreas y Ortoimágenes (impresa y digital) - Cartografía básica - Cartografía temática - Cartografía histórica - Mapas generales - Atlas de Andalucía Incorpora una cartografía de síntesis del Mapa Fisiográfico (1:200.000) - Mapa Fisiográfico del Litoral de Andalucía (1:50.000)
Herramientas para la gestión de la Información	- SIGLA (Sistema de Información Geográfico del Litoral de Andalucía) 2005

Sistema de Información Geográfico del Litoral de Andalucía. Es una iniciativa de la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en colaboración con la Universidad de Sevilla. En este proyecto la COPT mantiene una estrecha colaboración con la CMA, gracias a la cual se ha llegado a un compromiso de mantenimiento y gestión conjunta. Es la primera iniciativa que vincula el conocimiento específico y la planificación de las Zonas Costeras. La información del

litoral que reside en el SIGLA se complementa con la derivada del Planeamiento Urbano.

Su utilización está siendo especialmente valorada por las Oficinas Técnicas del Litoral, creadas por la Dirección General de Urbanismo en cada provincia. Ha servido también para nutrir de información y de capacidad de análisis al Plan Específico de Emergencia ante la Contaminación del Litoral elaborado por Protección Civil.

Consejería de Turismo, Comercio y Deporte (CTCD)	
Información científico – técnica	- Investigación Turística - Estadísticas
Herramientas para la gestión de la Información	- SAETA (Sistema de Análisis y estadísticas del Turismo de Andalucía) (operativo desde el año 2000) - Sistema de Información Territorial del Turismo de Andalucía (operativo desde el 2002)

Sistema de Análisis y Estadísticas de Turismo de Andalucía. Sistema de Análisis y Estadísticas del Turismo en Andalucía, el cual genera información estadística y documental. Es un instrumento para la observación regional del turismo como actividad económica. En la actualidad se conoce la evolución general de las principales variables turísticas para la totalidad de Andalucía. Este tipo de análisis se puede realizar incluso para todas las provincias andaluzas, pero también es necesario disponer de esta información en ámbitos territoriales menores.

Sistema de Información Territorial del Turismo de Andalucía. La información se distribuye en tres secciones diferenciadas: En la primera de ellas, se puede apreciar tanto la localización de la oferta como su mayor o menor concentración en determinada áreas. En la segunda, se han utilizado indicadores de intensidad turística definidos por la Organización Mundial del Turismo (OMT) para relacionar las variables de oferta anteriormente analizadas con el tamaño de un municipio, medido ya sea a través de su superficie o de su población. Finalmente, con los resultados obtenidos en las secciones anteriores, se han realizado diversas zonificaciones en la CAA, y a partir de ellas, se pueden analizar las distintas variables de oferta. En función de las diferentes características de los municipios: los del litoral, los de mayor oferta monumental y los rurales.

Consejería de Agricultura y Pesca (CAP)	
Información científico – técnica	- Cartografía - Estadísticas - Informes y proyectos sobre acuicultura y agricultura
Herramientas para la gestión de la Información	- Sistema de Información Geográfica Acuícola (en desarrollo)

SIG Acuícola. Es un instrumento de planificación en acuicultura para administraciones y promotores que permite localizar, e identificar, áreas potencialmente aprovechables para realizar cultivos marinos.

La localización de zonas idóneas para el desarrollo de la acuicultura es una prioridad para las administraciones a escala regional, nacional y europea; como medida de ordenación de la actividad en el seno de la GIZC y como medida de avance y progreso de una actividad que alberga grandes expectativas de futuro.

Consejería de Cultura (CC)	
Información científico – técnica	- Cartografía - Archivos históricos - Expertos
Herramientas para la gestión de la Información	- SIPHA (Sistema de Información sobre Patrimonio Histórico de Andalucía) (operativo desde el 2004)

La Junta de Andalucía dispone de un importantísimo caudal de información sobre el litoral.

SIPHA. Sistema de Información sobre Patrimonio Histórico de Andalucía. Está estructurado en dos grandes ámbitos: en primer lugar un visualizador cartográfico que gestiona cartografía base y cartografía temática del Patrimonio Histórico. Y en segundo lugar, bases de datos alfanuméricas de Patrimonio Histórico: Ciudades Históricas, Patrimonio Inmueble y Actividades Arqueológicas. Al Sistema se puede acceder, a través de la red corporativa, desde todos los organismos de la Consejería de Cultura. Desde el exterior pueden acceder los equipos externos u otros colaboradores de la Consejería de Cultura a través de una aplicación en Internet.

A modo de reflexiones finales se ofrecen las siguientes ideas para la información pública:

- Se aprecia un fuerte desequilibrio entre la información ambiental de distintas áreas del litoral obedeciendo a que éstas sean, o no, espacios naturales protegidos; La información no se presenta en el mejor formato posible para animar a la participación pública; El público general apenas dispone de información detallada sobre el planeamiento urbanístico, el vector más importante de transformación del litoral andaluz; Se echa en falta más información sobre los aspectos económicos y financieros.
- Sobre la información del conocimiento técnico científico necesario para la toma de decisiones es posible subrayar lo siguiente: El conocimiento del litoral tiene graves carencias en el medio marino; La mayoría de las Consejerías cuentan con herramientas muy novedosas y sofisticadas para gestionar la información; En bastantes departamentos de la administración autonómica la utilización de la información específica o de los SIG se circunscribe a los expertos contratados o a los técnicos de la unidad que la genera; El SIGLA es uno de los pocos ejemplos de cooperación entre dos o más Consejerías que tienen como objetivo integrar información referente al litoral; De todas formas, el SIGLA todavía no ha dado el salto cualitativo, e imprescindible, entre el diseño de un instrumento potente y su utilización por parte de los usuarios finales en el proceso de toma de decisiones; En ocasiones la información está disponible solo en los Servicios Centrales de cada Consejería y es más difícil acceder a ella desde cualquier unidad periférica; No se ha encontrado ningún ejemplo operativo de información integrada para la gestión del litoral.
- En términos muy generales puede afirmarse que la Junta de Andalucía dispone de un importantísimo caudal de información sobre el litoral que pone, en gran medida, al servicio de los ciudadanos y de sus administradores; que se ha asumido, como política pública, la revolución de las tecnologías de la información, pero que los beneficios de ésta última queda, en ocasiones, restringida a expertos o especialistas y, por tanto, la información no siempre circula por los canales en los que se toman las decisiones importantes para el litoral; no existe un centro u organismo que recopile, organice, haga homogénea, interprete, etc. esta información.
- Por último, no se observa una estrategia bien definida a partir de la utilización de la información como energía que alimente los procesos de participación pública y cooperación institucional.

No se observa una estrategia bien definida a partir de la utilización de la información como energía que alimente los procesos de participación pública y cooperación institucional.

4.1.9. Educación y concienciación para la sostenibilidad del litoral andaluz: dibujando el mapa del futuro

En Andalucía, la educación ambiental implica a organismos sociales e instituciones muy dispares; también se dirige hacia ámbitos geográficos muy diversos. Las administraciones públicas, local, provincial y autonómica, han ido realizando e incrementando, de forma progresiva, programas, planes y proyectos de educación ambiental en sus políticas públicas, aunque las iniciativas llevadas a cabo por la Junta de Andalucía sobresalen de forma muy destacada.

Las iniciativas llevadas a cabo por la Junta de Andalucía en materia de Ecuación Ambiental sobresalen de forma muy destacada respecto a las demás Administraciones.

En el año 2000 se incorpora la Dirección General de Educación Ambiental (DEAS) al organigrama de la Consejería de Medio Ambiente. El Decreto 206/2004, de 11 de mayo, establece su estructura orgánica y en su artículo 13 establece las funciones

de la DEAS, entre otras, la de *programación, promoción y fomento de actividades de educación ambiental, con la finalidad de promover un mejor conocimiento del medio ambiente, la adopción de actitudes conscientes y responsables para su conservación y mejora, una sensibilización de los ciudadanos que redunde en incentivar la participación ciudadana en todo lo referido al medio ambiente y la garantía de la integración del uso social, productivo y recreativo de los recursos naturales, sin perjuicio de las competencias de otros centros directivos y la programación, fomento y desarrollo de acciones de sensibilización ambiental en la Comunidad Autónoma.*

En la actualidad, la Consejería de Medio Ambiente tiene en marcha numerosos programas de educación ambiental orientados a diversos grupos sociales, aunque predominan los destinados a los centros educativos no universitarios. En este sentido destaca la ausencia casi total de proyectos que se realicen en el ámbito litoral orientados a otros grupos sociales (asociaciones, empresas, etc.). Además, los programas y actividades realizadas no siempre son regulares en el tiempo y están bien coordinadas. El programa de educación ambiental Aldea representa el principal esfuerzo de la Consejería de Medio Ambiente y lo lleva a cabo en colaboración con la Consejería de Educación y Ciencia. Consta de cinco líneas de actuación: Información y sensibilización, Utilización de los recursos del medio, Elaboración de materiales didácticos, Formación del profesorado y, finalmente, Innovación e investigación educativa.



Visitando un Parque Natural

En las Zonas Costeras andaluzas, este programa puso en marcha en 1992 la campaña de Educación Ambiental "Cuidemos la Costa". Su objetivo es el fomento de la educación ambiental relacionada con el medio costero marino en los centros de enseñanza del litoral andaluz, propiciando la colaboración de la comunidad escolar en la protección de la costa, a través del conocimiento de los aspectos naturales y sociales del entorno costero, así como de su problemática ambiental. Realiza diversas actividades como la formación de profesorado y exposiciones itinerantes sobre el litoral andaluz; pero la actividad principal es su participación en la Red Coastwatch Europa. Su implicación en la misma consiste en la asistencia del profesorado a una jornada previa de formación, la realización por parte del alumnado de la inspección y el tratamiento de la información recogida durante la inspección. Lo anterior se desarrolla, desde hace varios años, en estrecha colaboración entre la CMA y la Universidad de Cádiz (Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales).

En relación a otras experiencias de educación ambiental en el litoral andaluz, destaca el Programa de Educación para la conservación y protección de las especies marinas amenazadas del litoral, desarrollado en 1996 por el Centro de Recuperación de Especies Marinas de Andalucía (CREMA) de Málaga, dentro de la Iniciativa Comunitaria Interreg II de colaboración transfronteriza entre Andalucía y Marruecos. Los objetivos fundamentales de este programa han sido la sensibilización sobre la incidencia humana en especies vulnerables ante la alteración de su hábitat y la pesca no selectiva (tortugas y mamíferos marinos), así como el fortalecimiento de la red de voluntarios ambientales en el litoral andaluz. Más recientemente, el Proyecto LIFE-Naturaleza de Conservación de hábitats litorales de la provincia de Cádiz (2003-2006) realizó una campaña de sensibilización y divulgación de los valores naturales del litoral de la provincia de Cádiz entre la población residente y visitante.

En las áreas litorales andaluzas, este programa puso en marcha en 1992 la campaña de Educación Ambiental "Cuidemos la Costa". Su objetivo es el fomento de la educación ambiental relacionada con el medio costero marino en los centros de enseñanza del litoral andaluz.

A esta oferta hay que sumar la realización de campañas de dinamización y de otras actividades educativas desarrolladas en equipamientos de uso público de los espacios naturales protegidos. En este sentido, se realizaron cerca de 30 actividades en el año 2005 en los programas promovidos por la Consejería de Medio Ambiente, como "Andalucía en sus Parques Naturales" o "Conociendo la Naturaleza", y otras tantas en centros educativos litorales.

Las iniciativas de educación ambiental llevadas a cabo por otras Administraciones Públicas, especialmente pensadas para el litoral, son muy escasas. La principal razón de esta carencia es la falta recursos económicos, sobre todo de los Ayuntamientos. En el caso de las Diputaciones Provinciales, son pocos y sin continuidad los programas de educación ambiental enfocados a las zonas costeras. En la actualidad están en marcha algunos proyectos, como los cursos de formación para el profesorado de la

educación ambiental en la Diputación de Málaga "Curso de monitor de educación ambiental en el medio marino", y el proyecto educativo "Conociendo La Rábida" de la Diputación Provincial de Huelva.

Por otro lado, son numerosos los usuarios de las Zonas Costeras (familias, asociaciones, profesionales, sector educativo, etc.), que demandan y emplean equipamientos de uso público para actividades de educación ambiental. En el caso de los espacios naturales protegidos (ENP), la Consejería de Medio Ambiente tiene una oferta de instalaciones y servicios para mejorar el conocimiento y facilitar su disfrute por parte de los ciudadanos. En la actualidad, los 800 kilómetros de costa andaluza concentran una sexta parte de los equipamientos e infraestructuras de uso público ofertados en toda la Comunidad.

Del total de 130 existentes en el litoral, 12 están destinados a la recepción e información de visitantes; 93 permiten el recorrido y la observación del paisaje a través de senderos y miradores; 5 son educativos; 16 son áreas recreativas; y 3 son instalaciones para el alojamiento (Cuadro 4.11). Estos equipamientos se plantean como recursos para la educación ambiental; y son fundamentales para dar a conocer y realizar una puesta en valor de los ENP litorales, aunque se reconocen deficiencias. Por un lado, el número de centros de visitantes, cinco únicamente. Esta carencia se intenta subsanar, sólo en parte, con la próxima apertura del centro de visitantes del Parque Natural Bahía de Cádiz. Por otro lado, el número de equipamientos e instalaciones destinados a la educación ambiental y no vinculados a la red de ENP es muy reducido.

El conjunto de equipamientos de uso público en el litoral andaluz se completa con centros de educación ambiental, algunos de ellos ligados a ENP. En general, son una minoría los orientados específicamente a la enseñanza de este ámbito natural; tampoco existe una red de centros que propicie un intercambio de experiencias e iniciativas. Hoy día, únicamente cuatro funcionan: Aula del Mar de Cabo de Gata "El Corralete" (Almería), Aula Marina "El Terrón" (Huelva), Aula del Mar de Málaga (Málaga) y Centro de Visitantes del Litoral y Corrales de Rota (Cádiz). Aparecen otros centros pero sus actividades no están restringidas a la temática costera: Centro de Educación Ambiental "El Bujo" en Almería; Centro de Recursos Ambientales (El Puerto), Centro Recreativo y de Educación Ambiental "La Forestal" (Rota) y Centro de Interpretación "Huerta Grande" (Algeciras) en Cádiz.

A pesar de que estos centros e instalaciones y en general los programas y proyectos de educación ambiental puede crear puestos de trabajo y favorecer la economía local, los recursos humanos y materiales son todavía insuficientes. Es relevante el problema al que se enfrentan de precariedad económica las personas que trabajan en este ámbito profesional, desarrollando su labor de forma eventual. Es necesario definir el marco de competencias profesionales de los educadores ambientales; ello permitirá dignificar la profesión, definir itinerarios formativos específicos, mejorar sus labores educativas y estabilizar las condiciones laborales en las que están desarrollando su trabajo.



Centro de visitantes El Acebuche, Espacio Natural Doñana



Mirador Torre de Meca. Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate, (Cádiz)



Cuadro 4.11. Equipamientos de uso público en los ENP litorales de Andalucía

ESPACIO NATURAL

EQUIPAMIENTO	Centros de visitantes	Ecomuseo	Punto de información	Sendero señalizado	Carril cicloturístico	Observatorio científico	Observatorio de uso público	Mirador	compl. Educ. Ambiental	Aula de la naturaleza	Aula del mar	Jardín botánico	Área recreativa	Campamento de turismo	Casa rural	TOTAL
Almería																
PN Cabo de Gata-Níjar	1		3	1			1	5		1	1	1		1	2	17
PN Albufera de Adra						2	1									3
PN Punta Entinas Sabinar				2												2
Cádiz																
PN Breña y Marismas Barbate				5				2					3			10
PN del Estrecho				5		1	4						1			11
PN Bahía de Cádiz	1			5			4	1				1				12
EN Doñana	1						1									2
Otros espacios naturales								1	1				4			6
Granada																
PN Acant. Maro Cerro Gordo				3												3
Huelva																
EN Doñana			1	1	2								1			5
RN Laguna de Portil				1				1								2
PN Enebrales Punta Umbría				7												7
PN Lagunas Palos/Madres				1			5									6
PN Marismas de Isla Cristina				3												3
PN Marismas del Odiel	1			5			4						1			11
PN Río Piedras Flecha Rompido				3												3
Parque Dunar		1		3				1								4
Otros espacios naturales								1	1				4			6
Sevilla																
EN Doñana																1
RNC Dehesa de Abajo	1															1
TOTAL	**5**	**1**	**6**	**57**	**2**	**3**	**21**	**11**	**1**	**1**	**1**	**2**	**16**	**1**	**2**	**130**

Fuente: Consejería de Medio Ambiente, 2005.

En cuanto a materiales didácticos de temática litoral cabe afirmar que son pocos, aunque diversos (manuales, folletos, etc.) y se publican de manera muy irregular o esporádica.

En cuanto a materiales didácticos de temática litoral cabe afirmar que son pocos, aunque diversos (manuales, folletos, etc.) y se publican de manera muy irregular o esporádica. Entre ellos destacan los manuales orientados al profesorado y el alumnado "Cuidemos la Costa. El libro del profesorado y del alumnado", "El litoral onubense. Recursos para la educación ambiental", "Educación ambiental en el litoral malagueño", "El litoral de la provincia de Cádiz. Manual para el profesor", y otras guías de ENP.



Manual del litoral para el profesor

Las deficiencias antes descritas están recogidas en la *Estrategia Andaluza de Educación Ambiental* (EAdEA), proyecto liderado por la Consejería de Medio Ambiente en colaboración con la Consejería de Educación y Ciencia de la Junta de Andalucía, y actualmente en fase de implantación. Esta iniciativa gubernamental elaboró en su primera fase (2001-2003) el documento estratégico en cuyo diagnóstico considera la problemática ambiental e importancia de la educación ambiental en el litoral. En cambio, en sus recomendaciones y líneas de actuación no realiza una mención explícita sobre las necesidades existentes en las Zonas Costeras.

Por otra parte es preciso comentar la situación del voluntariado ambiental. En primer lugar hay que recordar que ésta es otra fórmula de concienciación y sensibilización de la sociedad civil, en relación a la conservación ambiental y a la promoción de la sostenibilidad. La Consejería de Medio Ambiente define en el artículo 13 del Decreto 206/2004, sus competencias relativas a este ámbito de gestión. En el mencionado artículo detalla que deberá *llevar a cabo el diseño e impulso de las líneas de apoyo a las iniciativas sociales, mediante el desarrollo de programas que posibiliten la participación social y el voluntariado ambiental, sin perjuicio de las competencias de otros centros directivos*, por parte de la Dirección General de Educación Ambiental y Sostenibilidad.



Estrategia Andaluza de Educación Ambiental

Desde 1995 la Consejería de Medio Ambiente promueve el Programa de Voluntariado Ambiental. A pesar de que en la primera edición se centró en la defensa del medio forestal, en la actualidad se desarrollan numerosas actividades de voluntariado vinculadas al ámbito litoral. De esta manera, la Consejería de Medio Ambiente clasifica en su programa de voluntariado ambiental siete tipologías de actividades de las cuales cuatro de ellas son específicas de las zonas costeras: la Red de Voluntarios Ambientales del litoral andaluz, el Programa Migres, el Proyecto Eremita y la Red Coastwatch. Es importante resaltar que los tres últimos son programas de estudio y conservación del litoral en los cuales el voluntariado participa de manera complementaria.



Conociendo el litoral

La Red de Voluntarios Ambientales del Litoral Andaluz se constituyó en 1998 como una estructura de participación dirigida a personas residentes en municipios costeros interesadas en colaborar en la conservación de los entornos litorales.

La Red de Voluntarios Ambientales del Litoral Andaluz se constituyó en 1998 como una estructura de participación dirigida a personas residentes en municipios costeros interesadas en colaborar en la conservación de los entornos litorales. En un inicio se desarrolló para facilitar la colaboración ciudadana en el seguimiento del varamiento de especies marinas amenazadas en coordinación con el Centro de Recuperación de Especies Marinas Amenazadas (CREMA). Paulatinamente, estas acciones han ido ampliándose a otras de conservación de ecosistemas y sensibilización y educación ambiental. Actualmente, la Red cuenta con más de 240 voluntarios organizados en diversas asociaciones. Se prevé un incremento de sus actividades con la próxima apertura de un CREMA en la Bahía de Algeciras. Junto a éste se unirán en próximas fechas uno similar en Carboneras (Almería) y un centro conjunto CREA (especies no marinas) y CREMA. Otras actividades que llevan a cabo son: Jornada de Acción Litoral, acciones de conservación, campañas de sensibilización, seminarios formativos y encuentros, participación en la Red Coastwatch, etc.

El *Programa Migres* comenzó en 1997 organizado por la Consejería de Medio Ambiente en colaboración con la Sociedad Española de Ornitología (SEO-BirdLife) y la Fundación Migres. Su objetivo es estudiar durante cinco años el paso migratorio postnupcial de las aves planeadoras, cigüeñas y rapaces, a través del Estrecho de Gibraltar, para contribuir a la conservación de las aves migradoras, de las rutas de desplazamiento y de sus hábitats. El trabajo de campo es realizado por grupos de voluntarios de todo el mundo, con conocimientos ornitológicos. A partir de 2005, los voluntarios pueden participar también en el desarrollo del programa MIGRES Marinas, consistente en la observación de aves marinas en migración a través del Estrecho de Gibraltar.

Los materiales didácticos de temática litoral son pocos, aunque diversos (manuales, folletos, etc.) y se publican de manera muy irregular o esporádica.

El *Proyecto Eremita*, iniciado en el año 2003 y que finalizará el 2008, se realiza de manera conjunta entre la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y el Zoobotánico de Jerez. Su objetivo es encontrar un método de liberación eficaz para el *Ibis eremita* que pueda ser utilizado en el futuro para la recuperación de las poblaciones de esta especie, en grave peligro de extinción, en aquellas zonas en las que ha desaparecido. Los voluntarios realizan estancias en campamentos, participando en la fase de crianza de jóvenes *Ibis eremita*, que se liberan posteriormente en la comarca gaditana del litoral de La Janda.



Equipamientos de un parque natural. Doñana, Huelva

La *Red Coastwatch Europa* es un proyecto de voluntariado y educación ambiental que se realiza de forma conjunta en todo el litoral europeo. Su objetivo es promover la atención y la protección sobre el litoral y el medio marino, a través de la obtención participativa de información acerca del estado ambiental del litoral. En Andalucía, y desde 1992, esta red ha colaborado con el desarrollo de la Campaña "Cuidemos la Costa". De esta manera, y desde el 2001, se ha promovido la implicación estructurada de entidades sociales y asociaciones de voluntariado ambiental con la participación anual de unas 25 entidades y más de 300 voluntarios en la evaluación de unos 400 km lineales de costa.

Además, el resto de proyectos definidos por el Programa de Voluntariado Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente como la Red de Voluntarios Ambientales en Espacios Naturales Protegidos, los Campos de Voluntariado Ambiental (Cuadro 4.12) y los Proyectos Locales de Voluntariado, también tienen actividades ligadas al conocimiento y conservación del litoral.

En estos proyectos el voluntariado se centra en tareas de mantenimiento y conservación de ecosistemas costeros (recogida de residuos en zonas de difícil acceso o frágiles, fijación de dunas, limpieza de fondos marinos, construcción de barreras para vehículos, estructuras para el paso de visitantes, etc.); evaluación de la calidad ambiental, actividades de estudio y conservación de flora y fauna (apoyo al varamiento de tortugas y especies marinas amenazadas, censo de aves, vigilancia de nidos, inventarios botánicos, repoblación de peces, etc.); acciones de sensibilización ambiental sobre los valores y problemática de estos ecosistemas (realización de itinerarios guiados, construcción de elementos informativos, información a visitantes, etc.).

Cuadro 4.12. Campos de voluntariado ambiental andaluces cuya actividad se ha desarrollado en Espacios Litorales Protegidos (1996-2004)

Año	nº	Litoral	Nombre	Espacio litoral protegido
1996	9	2	Conservación de Espacios Naturales	Parajes Naturales de las Marismas del Odiel y de los Enebrales de Punta Umbría
			Mejora ambiental de un paraje costero	Paraje Natural Acantilados de Maro Cerro-Gordo
1997	10	3	Conservación de ecosistemas litorales	Parque Natural Cabo de Gata-Nijar
			Conservación y uso público en Doñana	Parque Natural de Doñana
			Recuperación de un entorno litoral	Paraje Natural Acantilados de Maro Cero-Gordo
1998	9	3	Recuperación de patrimonio etnológico	Parque Natural de Doñana
			Conservación y mantenimiento de entornos litorales	Parque Natural Cabo de Gata-Níjar
			Conservación de ecosistemas y protección de especies marinas	Paraje Natural Desembocadura del Guadalhorce
1999	8	1	Conservación y uso público en Doñana	Parque Natural de Doñana
2000	10	2	Conservación y uso público en Doñana	Parque Natural y Nacional de Doñana
		1	Uso y manejo de un ecosistema: Salinas	Parque Natural Cabo de Gata-Níjar
2001	10	2	Conservación y uso público en Doñana	Parque Nacional y Natural de Doñana
2002	8	2	Conservación y sensibilización en Doñana	Parque Natural de Doñana
			Diseño y adecuación de itinerarios didácticos	Parque Natural Cabo de Gata-Níjar
2003	8	1	Recuperación de ecosistemas y observación fauna	Parque Natural Bahía de Cádiz
2004	10	1	Sendero en el Jardín Botánico El Albardinal	Parque Natural Cabo de Gata-Níjar
Total	**82**	**18**		

Fuente: Elaboración propia a partir de la CMA, 2005.

Algunas ideas o conclusiones generales se obtienen de los comentarios anteriores:

• La CMA de la Junta de Andalucía es la Administración que más ha desarrollado, y con diferencia, una línea de trabajo de educación ambiental orientada específicamente a las Zonas Costeras. Desde hace casi tres lustros se llevan a cabo iniciativas de este tipo.
• A pesar de lo anterior hay que reconocer que lo hecho es, todavía, reciente e insuficiente.
• Por otro lado, el número de equipamientos e instalaciones destinados a la educación ambiental que no están vinculados a la red de espacios naturales protegidos es muy reducido.
• Resulta preocupante la situación de precariedad económica a la que se enfrentan aquellos profesionales que trabajan en este campo.
• También los recursos didácticos disponibles sobre el litoral aunque diversos, son bastante escasos, y se editan de forma poco regular.
• Los documentos estratégicos de la propia CMA subrayan la problemática e importancia de la educación ambiental en el litoral.
• La Red Coastwatch en Andalucía, que moviliza a miles de alumnos y a cientos de profesores, se ha consolidado gracias a una experiencia cooperativa de gran interés entre la propia CMA y la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales de la UCA.

La Red Coastwatch en Andalucía, que moviliza a miles de alumnos y a cientos de profesores, se ha consolidado gracias a una experiencia cooperativa de gran interés entre la propia CMA y la Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales de la UCA.

4.1.10. Participación social y cooperación institucional para la gestión del litoral en Andalucía: mapa fuerzas aliadas

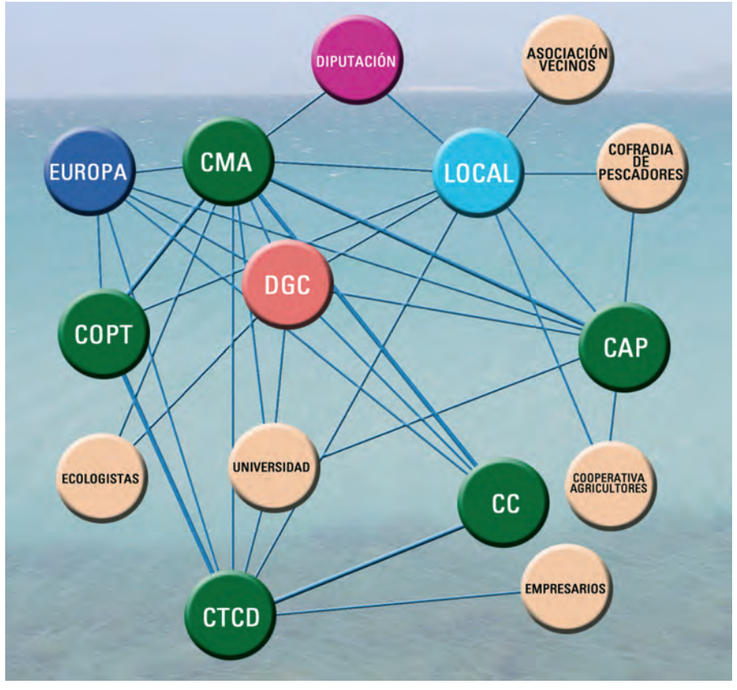
El fuerte componente social de la gestión costera implica que la participación ciudadana sea indispensable. En este sentido, gran parte del espacio litoral forma parte del dominio público: marítimo terrestre, portuario, hidráulico, etc. Igualmente, sus recursos naturales y culturales son también públicos. En estos ámbitos coinciden, además, una serie de intereses y actores de diverso tipo que entran en conflicto frecuentemente como consecuencia de las decisiones tomadas por la administración en relación con el establecimiento de autorizaciones o prohibiciones de determinados usos que no son compatibles con la conservación. También cabe recordar que la gestión participativa constituye un elemento imprescindible en la búsqueda del consenso. De esta manera se avanza hacia una gestión más integrada. En el proceso de toma de decisiones participan, en mayor o menor medida, distintos órganos que se ocupan de asesorar o fomentar la cooperación y coordinación entre los diferentes sectores y administraciones que comparten intereses en el litoral.

A continuación se analizan los órganos colegiados con los que cuenta la administración autonómica para hacer efectiva la participación de los agentes sociales e institucionales, públicos y privados. De nuevo se acude a las Consejerías que puedan tener mayor relación con el litoral: Consejería de Medio Ambiente (CMA), Consejería de la Presidencia (CP), Consejería de Obras Públicas y Transporte (COPT), Consejería de Turismo, Comercio y Deporte (CTCD), Consejería de Agricultura y Pesca (CAP), Consejería de Cultura (CC) y Consejería de Innovación Ciencia y Empresa (CICE).

4.1.10.1. Órganos colegiados de Consejería de Medio Ambiente

En Andalucía existen diferentes órganos colegiados adscritos a la Consejería de Medio Ambiente que intervienen en la administración de los recursos naturales litorales. Dichos órganos se pueden estructurar en tres niveles o ámbitos territoriales. Con este esquema organizativo se pretende cubrir todos los escalones posibles de coordinación, asesoramiento y participación social en la gestión del medio natural: regional, provincial y ámbito de los Espacios Naturales Protegidos (Chica, 2005).

Figura 4.4. Creando una red para la gestión costera



En Andalucía existen diferentes órganos colegiados adscritos a la Consejería de Medio Ambiente que intervienen en la administración de los recursos naturales litorales.

Cada uno de estos escalones de responsabilidad cubre unos fines, una composición de miembros y una diversidad de representación variable. Lógicamente, al ser el nivel de responsabilidad en la gestión muy distinta, la índole de los temas varía y el rango de los miembros que representan a los diversos colectivos e instituciones es de grado diferente en cada uno de ellos.

Adscrito a la CMA, el *Consejo Andaluz de Medio Ambiente* se constituye como el foro de participación de los diversos sectores interesados en la protección y conservación. Centra su labor en los aspectos más generales del medio ambiente: Conocer preceptivamente los anteproyectos de ley referidos al medio ambiente, conocer los planes y programas ambientales de ámbito regional, emitir informes y efectuar propuestas en materia ambiental, a iniciativa propia o a petición de la CMA, recabar del consejero de medio ambiente la información necesaria para el ejercicio de sus funciones, elaborar propuestas en materia de investigación, sensibilización y divulgación, favorecer la protección del medio ambiente e impulsar la coordinación entre la iniciativa pública y la privada. De esta manera se evitan duplicidades con otros órganos consultivos y de participación de carácter sectorial. Entre sus miembros no hay representación alguna de la AGE.

Como órgano consultivo y de asesoramiento en las materias forestal, de flora y fauna silvestres, caza y pesca continental se crea el *Consejo Andaluz de Biodiversidad*. Cuya finalidad es garantizar la participación en las políticas públicas que se pongan en marcha; en especial en aquellas dirigidas a la protección, conservación y recuperación del medio ambiente. En él se integran representantes de los diversos colectivos con intereses en la actividad cinegética y piscícola y en otros aprovechamientos de la flora y la fauna silvestres, las asociaciones relacionadas con la conservación de la naturaleza, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, así como la Administración Regional y demás Administraciones Públicas, en particular las Entidades Locales a través de las asociaciones más representativas.



Pollos de chorlitejo patinegro (*Charadrius alexandrinus*), Parque Natural Bahía de Cádiz

Su funcionamiento se realiza a través de plenos y comités especializados. Estos últimos son el de Caza, de Pesca, de Flora y Fauna Silvestres y el Forestal. Además, el pleno tiene la potestad de crear otros que considere necesario establecer con carácter específico no permanente. Cada comité a su vez podrá crear grupos de trabajo para el análisis, seguimiento y estudio de temas concretos. Éstos quedarán integrados por personas expertas en las correspondientes materias, procurando una composición multisectorial. Analizando la composición de los miembros del Pleno y de cada uno de los Comités, de nuevo se revela la escasa representación de la administración local y estatal en este órgano colegiado.

A raíz de la aprobación del Plan Andaluz de Humedales fue creado el *Comité Andaluz de Humedales*, órgano también consultivo de la Administración, que tiene como objetivo prioritario promover una coordinación y participación activa en materia de conservación y uso racional de las marismas y lagunas de Andalucía. Sus miembros son nombrados por un periodo de cuatro años por la CMA y se deben reunir, al menos, una vez al semestre.

Adscrito también a la CMA el *Consejo Andaluz del Agua* es un órgano colegiado de participación, asesoramiento y consulta en todos los aspectos relacionados con el agua, que tiene como objetivo aunar los esfuerzos y conjugar los distintos intereses de los sectores involucrados: administración pública, organizaciones sindicales, empresariales, ecologistas, de regantes y de consumidores y usuarios, con el fin de lograr el mayor consenso posible en las decisiones que finalmente adopte el Gobierno de la Junta de Andalucía en relación con la política de aguas en la Comunidad Autónoma.

Tras el traspaso de competencias de algunas Confederaciones Hidrográficas, y tras la creación de la Agencia Andaluza del Agua en 2005, se instituye la *Comisión del Agua de la Cuenca Mediterránea Andaluza,* como órgano colegiado y de participación a través del cual la Agencia Andaluza del Agua lleva a cabo la administración de la Cuenca Mediterránea Andaluza. Funciona en pleno y en comisión permanente. Además pueden establecerse comités específicos relacionados con la gestión de los recursos hídricos y la explotación de las infraestructuras hidráulicas.

Para promover actuaciones coordinadas de las diversas Consejerías de la Junta de Andalucía en materia de aguas se crea el *Consejo Interdepartamental del Agua* adscrito a la Agencia Andaluza del Agua. Aunque entre sus miembros no hay representación del Estado, a sus reuniones podrán ser invitados representantes de la AGE para debatir asuntos que pudieran estar relacionados con sus competencias.

En una escala inferior, en cada provincia, los *Consejos Provinciales de Medio Ambiente y Biodiversidad* vienen a constituirse como órgano colegiado de carácter consultivo, de asesoramiento y seguimiento cuya finalidad es la de promover a nivel provincial, en materia cinegética, piscícola, forestal, de flora y fauna, y ambiental en general, la participación de organizaciones representativas de intereses sociales. Sus miembros, designados por el Delegado Provincial de la CMA correspondiente, se constituyen en Comisiones y tienen la posibilidad de acordar la creación de Grupos de trabajo para el mejor ejercicio de sus funciones. No está prevista la representación de la AGE.

Si bien este órgano colegiado tiene asignadas diversas funciones de relativa trascendencia, en la práctica su tarea se reduce a ser informados sobre las actuaciones y proyectos que la administración regional en la provincia realiza (programa de inversiones, PORN y PRUG de los diferentes espacios protegidos, situación de los planes correctores de vertidos, etc.).

La Comunidad Autónoma de Andalucía también ha contemplado para sus ENP órganos colegiados de participación, aunque no para todas sus tipologías. Cada Parque Natural cuenta con una Junta Rectora como órgano colegiado de participación, con funciones de coordinación de las Administraciones Públicas y colaboración ciudadana en la conservación del espacio protegido. Por su parte, las Reservas y Parajes Naturales de reconocimiento internacional cuentan con un Patronato que asiste al Director Conservador y cumple idénticas funciones a la Junta Rectora de los Parques Naturales. Estos órganos son esencialmente cuerpos de carácter consultivo. Aunque su opinión no es vinculante en la toma de decisiones por parte de la Consejería de Medio Ambiente, los órganos gestores siguen sus recomendaciones de forma habitual.

Las competencias y funcionamiento de las J*untas Rectoras* y los *Patronatos* vienen fijados por la legislación propia de cada espacio protegido; en la práctica acostumbran a tener un carácter más asesor y de control que ejecutivo, aunque formalmente aprueban el presupuesto y programa de actuación anual así como los informes preceptivos (pero no vinculantes) más importantes. Estos órganos colegiados son organismos que propician el encuentro de los que, viviendo dentro o fuera del espacio protegido, tienen intereses en el mismo: empresarios y trabajadores, propietarios agrícolas y pesqueros, regantes, asociaciones deportivas (caza, pesca y otros), ecologistas, etc. Precisamente son los órganos colegiados que más han evolucionado. Su funcionamiento no es tarea fácil, ya que muchas veces los intereses de este colectivo están enfrentados. Es por ello que se hace imprescindible que los acuerdos sean tomados por consenso más que por mayoría, lo que sin lugar a dudas representa un esfuerzo importante, cuanto menos de tiempo, lo que dificulta la gestión del espacio.

Cuadro 4.13. Participación de los agentes sociales e institucionales en las Juntas Rectoras de los Parques Naturales litorales de Andalucía

Parque Natural	AGE	Adm. Reg.	Adm. Local	Sindic.	Sector econ.	Cientif.	Ecolog.	Asoc.	Políti c.	Presid.	Total
Breña	1	12	2	3	6	6	2	6	4	1	43
B.Cádiz	2	12	5	3	6	6	2	6	4	1	47
Doñana	3	12	14	3	6	7	3	7	4	1	60
C. Gata	2	12	3	3	6	6	2	6	4	1	45
Estrecho	3	12	5	3	8	6	2	6	4	1	50
Total	**11**	**60**	**29**	**15**	**32**	**31**	**11**	**31**	**20**	**5**	**245**

Fuente: Elaboración propia.

A través de su normativa se puede tener una idea aproximada de la composición de las Juntas Rectoras (Cuadro 4.13). El número de sus componentes es cerrado, es decir, viene determinado por una norma que lo regula. Su cuantía varía entre los 43 del Parque Natural de la Breña y los 60 del de Doñana. Esta variación entre unos espacios y otros se debe fundamentalmente a la cantidad de municipios que se circunscriben al espacio protegido. Estas cifras han sido criticadas como consecuencia de que el exceso de participantes las hace poco operativas en su funcionamiento. De todas formas hay que decir que realmente a las sesiones plenarias acuden menos de la mitad de los representados.

En relación a los participantes, es lógico que la Administración Regional sea la que ostente mayor representación institucional, seguida de la local. La Administración General del Estado tiene una relativa representación, sobre todo teniendo en cuenta que gran parte de algunos espacios protegidos litorales son DPMT. En el resto de representantes se constata un cierto equilibrio social. No obstante, diferentes grupos de presión (sindicatos, asociaciones ecologistas) reclaman que se reequilibre su composición, de forma que se reduzca la representación de las administraciones públicas y se aumente la de las entidades sociales, potenciando su papel de participación social. La frecuencia con que se reúnen es, en general, bastante modesta. La tónica general es que se celebren una o dos reuniones al año.

Por lo general, las Junta Rectoras funcionan a través de sesiones plenarias (ordinarias y extraordinarias), aunque algunos órganos, a título particular o a instancias del Director Conservador, han creado comisiones y grupos de trabajo con el objeto de hacer más efectivo su funcionamiento.

Recientemente, tras asumir las competencias del Parque Nacional de Doñana, ha sido creado el Consejo de Participación del Espacio Natural de Doñana que sustituye a los antiguos patronato del parque nacional y junta rectora del parque. Con ello se unifica la gestión de ambos espacios. Este nuevo órgano de participación está formado por 64 miembros que representan a todos los sectores sociales, políticos y económicos del espacio protegido y su área de influencia (municipios, ecologistas, empresarios, agricultores, etc.).

4.1.10.2. Órganos colegiados de la Consejería de la Presidencia

Adscrito a una Consejería distinta a la de Medio Ambiente, el *Comité de Acciones Integradas para el Desarrollo Sostenible* viene funcionando como un instrumento para el impulso de la política ambiental en Andalucía. En este sentido actúa como órgano de coordinación con las restantes políticas y actividades económicas que se desarrollan en la Comunidad. Fundamental ha sido su papel en el desarrollo y avance de figuras de planificación que permiten la compatibilización de las actividades socioeconómicas y la conservación de los recursos naturales, sobre todo en espacios de especial interés ambiental como pueden ser los Parques Naturales. Las funciones del Comité se ejercen atendiendo a los acuerdos y sugerencias que se adoptan en el Consejo Andaluz de Medio Ambiente. A diferencia de los restantes

órganos analizados, no es un órgano de participación social ya que todos sus miembros pertenecen a la administración regional. Su papel es fundamentalmente de coordinación entre las distintas consejerías.

4.1.10.3. Órganos colegiados de Consejería de Obras Públicas y Transportes

Como órgano consultivo y de participación social, adscrita a la COPT, existe a escala regional una *Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Está compuesta por representantes de las tres escalas administrativas, sindicatos y otros agentes económicos y sociales y por expertos en las materias relevantes para la ordenación del territorio. Dividida en dos secciones, Ordenación del territorio y Urbanismo, suele elaborar informes para el mejor desarrollo de la política territorial en Andalucía, así como para los proyectos, desarrollo y modificaciones de planes urbanísticos y de O.T.

En cada provincia, por su parte, se ha creado una Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo que también funciona en dos secciones. A diferencia del anterior órgano colegiado, tiene carácter más consultivo y resolutorio que participativo, de hecho, en él solo está representada la administración. Este hecho habla poco en favor de la pretendida transparencia que se le otorga a la política de ordenación del territorio.

Como nuevo órgano de carácter meramente consultivo se crea la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística, que tiene por objeto pronunciarse en los informes de la incidencia territorial de los Planes Generales que prevean un crecimiento o actuaciones relevantes. La valoración que emitan los organismos públicos y Centros Directivos gestores de intereses públicos representados en esta Comisión versa sobre la suficiencia de las infraestructuras, servicios y equipamientos previstos para garantizar la ordenación que se propone, teniendo en cuenta la financiación y, en su caso, las previsiones de inversión pública en la ejecución del planeamiento.

4.1.10.4. Órganos colegiados de Consejería de Turismo, Comercio y Deportes

El *Consejo Andaluz del Turismo* es el órgano consultivo y de asesoramiento de la Junta de Andalucía en materia de turismo, a través del cual los sectores sociales interesados participan en la toma de decisiones. Efectivamente, la importancia y necesidad de este órgano se justifica, por una parte, constatando que el turismo es una actividad eminentemente privada, y por otra, en la importancia decisiva para la economía andaluza. Es por ello que aquí están representados los trabajadores, los empresarios turísticos y los consumidores, técnicos, expertos, etc. Entre sus miembros no hay representación de la AGE. El Consejo Andaluz del Turismo funciona en Pleno y en Comisión Permanente.

En las líneas de actuación expuestas en el Parlamento Andaluz por el Consejero para la presente legislatura (2004-2008) y recogidas en el Diario de Sesiones (18-06-2004) la CTCD pretende convertirse en el coordinador de todas las competencias que están en otras Consejerías, pero que afectan decisivamente al turismo, tales como, la ordenación del territorio, el uso del agua, espacios protegidos, patrimonio cultural, etc. E insta al Gobierno para que ponga en marcha una transversalidad entre Consejerías que tienen competencias compartidas. También busca una mejor coordinación con la FAMP y con los Ayuntamientos. Esta labor, en un principio la puede hacer efectiva el *Consejo de Coordinación Interdepartamental en materia de turismo*, pues es el órgano de planificación estratégica, coordinación y asesoramiento de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de turismo.

4.1.10.5. Órganos colegiados de Consejería de Agricultura y Pesca

La CAP no tiene un órgano colegiado de interés para la GIZC. En las líneas de actuación expuestas en el Parlamento Andaluz por el Consejero para la presente legislatura (2004-2008) y recogidas en el Diario de Sesiones (23-06-2004) la Consejería de Agricultura y Pesca pretende impulsar la coordinación de las políticas

de investigación agraria, ganadera y pesquera, con el IFAPA (Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa) desde el ámbito de la propia Consejería.

4.1.10.6. Órganos colegiados de Consejería de Cultura

El Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico constituye el órgano superior de carácter consultivo en materia de Patrimonio Histórico en el ámbito territorial de Andalucía. En su composición no hay ningún representante de la AGE. En el seno de este Consejo, y con dependencia directa de su Presidente, se constituyen seis *Comisiones Andaluzas de Bienes Culturales*. La que mayor interés suscita en relación con la gestión costera es la Comisión Andaluza de Arqueología, compuesta por nueve vocales, designados por el Consejero de Cultura, entre personas de reconocido prestigio en el campo de la arqueología. Actúan como órganos de información, consulta y asesoramiento técnico, en el ámbito específico de la arqueología.

Como órganos descentralizados periféricos se constituyen las *Comisiones Provinciales del Patrimonio Histórico*. Son los órganos consultivos de apoyo a las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Cultura. En cada provincia de la Comunidad Autónoma de Andalucía se constituye una que ejercerá, en la respectiva provincia, las funciones de asesoramiento, informe y coordinación en materia de Patrimonio Histórico. Al igual que ocurría el *Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico*, en este órgano colegiado de escala provincial no hay representación alguna de la AGE.

En las líneas de actuación expuestas en el Parlamento Andaluz por el Consejero para la presente legislatura (2004-2008) y recogidas en el Diario de Sesiones (24-06-2004) la Consejería de Cultura pretende, con objeto de conseguir una mayor eficacia en las políticas de conservación del patrimonio, revitalizar y ampliar las líneas de cooperación con otras administraciones, instituciones y particulares. Enlazando con lo anterior, en otra de las líneas de actuación, que implica la redacción del Plan Andaluz de Arquitectura Defensiva y actualización del inventario de este patrimonio, se prevé, en colaboración con la Consejería de Empleo, la ejecución de un importante grupo de intervenciones, sobre todo en castillos, fortalezas y torres almenaras.

4.1.10.7. Órganos colegiados de Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa

Esta consejería no tiene órgano colegiado de interés para la GIZC. En las líneas de actuación expuestas en el Parlamento Andaluz por el Consejero para la presente legislatura (2004-2008) y recogidas en el Diario de Sesiones (18-06-2004) se destaca la importancia de mejorar los mecanismos de coordinación institucional entre los distintos Ministerios y Consejerías con competencias en la materia, investigación y desarrollo tecnológico, agricultura y pesca, educación, empleo, etc.

Algunas conclusiones se desprenden de la información analizada en páginas precedentes:

- No existen mecanismos ni canales de participación social, cooperación institucional o asesoramiento orientados, de forma específica, a la gestión integrada del litoral.
- La participación social en temas que interesan a la GIZC se encauza a través de numerosos órganos colegiados. Éstos, por lo general, se traducen en Comisiones o Consejos, Regionales o Provinciales.
- Dichos órganos sirven, también, para que el proceso de toma de decisiones se pueda desarrollar en un entorno administrativo más armónico. Es decir, estos instrumentos facilitan al mismo tiempo la participación pública y la cooperación institucional.
- De los puntos anteriores se deduce la existencia de una valiosa e interesante cultura que pretende consolidar un modelo más participativo y cooperativo de gestión. Este valor se ha plasmado en la mayor parte de la normativa vigente. Además, podría ser aprovechada y dirigida sin grandes esfuerzos suplementarios hacia la GIZC.

- En cualquier caso, la clave sigue estando en la interpretación de un proceso de toma de decisiones que aparenta ser más formal y representativo que activo y participativo.
- Convendría revisar la representación que ostentan algunos agentes sociales e institucionales en determinados órganos colegiados, especialmente aquellos que tienen más competencias o mayor influencia en los asuntos costero marinos. También habría que considerarse la ausencia de determinados representantes sociales en determinados órganos colegiados (por ejemplo algún conservacionista en la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo).
- Para la GIZC resulta crucial la participación de los distintos sectores privados más activos en la costa (los relacionados con los recursos vivos, con las actividades inmobiliarias, grupos ecologistas, etc.).
- Las últimas legislaturas han sido pródigas en la creación de cauces participativos. Pero este avance debe ir parejo a la disponibilidad de medios que facilite esa participación (información en formatos y soportes adecuados, técnicos bien preparados en ciertas destrezas y habilidades sociales, etc.).

Cuadro 4.14. Órganos Colegiados en Andalucía con incidencia en la Gestión del Litoral

R: Regional
P: Provincial
ENP: Espacio Natural Protegido
CAA: Representantes de la Comunidad Autónoma de Andalucía
AGE: Representantes de la Administración General del Estado
AL: Representantes de la Administración Local
RS: Representantes sociales

Órgano colegiado	Consejería	Función	Escala	Nº	CAA	AGE	AL	RS
Consejo Andaluz de Medio Ambiente	CMA	Participación	R	25	3	---	3	19
Consejo Andaluz de Biodiversidad	CMA	Participación, Consulta, Asesoramiento	R	45	11	4	2	28
Comité Andaluz Humedales	CMA	Coordinación, Consulta Participación	R	27	9	4	2	12
Consejo Andaluz del Agua	CMA	Participación, Consulta Asesoramiento	R	39	13	5	2	19
Comisión del Agua Cuenca Mediterránea Andaluza	CMA	Participación	R	43	14	3	4	22
Consejo Interdepartamental del Agua	CMA	Coordinación	R	13	13	---	---	---
Consejos Provinciales de Medio Ambiente y de la Biodiversidad	CMA	Participación, Consulta Asesoramiento	P	32	1	---	3	28
Juntas Rectoras de PN	CMA	Participación, Consulta Asesoramiento	ENP	43-60	12	1-3	2-14	28-31
Comité Acciones Integradas para el Desarrollo Sostenible	CP	Coordinación	R	20	20	---	---	---
Comisión OT y Urbanismo	COPT	Participación, Consulta Asesoramiento	R	58	31	2	8	17
Comisión Provincial de OT y Urbanismo	COPT	Consultivo, Resolutorio	P OT	25	15	2	8	---
			Urb.	24	14	2	8	---
Comisión Interdepartamental de valoración territorial y urbanísitica	COPT	Consultivo	R	19	19	---	---	---
Consejo Andaluz de Turismo	CTDC	Participación, Consulta Asesoramiento	R	36	14	---	6	16
Consejo de Coordinación Interdepartamental materia de turismo	CTDC	Coordinación	R	13	13	---	---	---
Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico	CC	Participación, Consultivo	R	25	10	---	5	10
Comisión Andaluza de Arqueología	CC	Información, Consulta Asesoramiento	R	10	1	---	---	9
Comisión Provincial de Patrimonio Histórico	CC	Información, Consulta, Asesoramiento Coordinación	P	13	8	---	3	2

Fuente: Elaboración propia.

4.2. Síntesis del Diagnóstico Estratégico: la matriz DAFO para la GIZC en Andalucía

A continuación se procede a la síntesis de los diferentes apartados del decálogo de gestión de nuestras Zonas Costeras. Con el análisis de cada uno de ellos, se han pretendido desglosar las que denominamos razones subyacentes. Por estas se entienden aquellas causas últimas o profundas, que ayudan a detectar o a comprender mejor (que no a justificar) determinadas disfunciones de un sistema administrativo o de gestión pública que no siempre son fácilmente visibles.

A continuación estas causas son interpretadas a la luz de un diagnóstico estratégico. Para ello se utiliza la matriz de análisis DAFO. Esta herramienta analítica permite trabajar con información e ideas referidas al contexto: uno interno (Debilidades y Fortalezas) y otro externo (Amenazas y Oportunidades). De esta forma se opera en los planes estratégicos de tipo empresarial. Lo que sucede es que la EA-GIZC se mueve en un ámbito público de gestión. Para dicho ámbito de actuación, algunos autores (Medianero, 2004) proponen la utilización de los criterios expuestos en la Figura 4.1 para la clasificación de las ideas surgidas en el diagnóstico. De todas formas es preciso advertir que no serán extraños los desacuerdos a la hora de realizar la tarea de clasificación.

Figura 4.5. Matriz DAFO



Fuente: Medianero, 2004.

En cualquier caso, al menos para la EA-GIZC, se han interpretado los diferentes términos desde una perspectiva más amplia y no atendiendo, de forma determinante, a que el emparejamiento dialéctico se deba producir, forzosamente, a partir de un contexto interno y otro externo. También se valorará, como criterio taxonómico, el hecho cronológico. Es decir, que la idea en cuestión, tanto si es negativa como positiva sea, o no, una realidad presente; que pueda producirse en un futuro más o menos próximo, etc. El resultado se expresa en los Cuadros 4.15 y 4.16. Dicho resultado es de crucial importancia para expresar de manera más compacta y sintética el diagnóstico, pero también para definir las metas y objetivos estratégicos.

Cuadro 4.15. Síntesis del diagnóstico estratégico

Debilidades	Fortalezas
Sistema institucional y administrativo que no responde a las necesidades de la GIZC; Superado por los acontecimientos	Voluntad compartida para la búsqueda de un nuevo modelo andaluz de gestión de Zonas Costeras
Amenazas	**Oportunidades**
Lentitud en la reacción, o parálisis, ante la urgente necesidad de un cambio	Decantar o acelerar las iniciativas políticas e institucionales constatadas. Aprovechar la evolución de la conciencia social. Liderazgo inicial CMA

Cuadro 4.16. Diagnóstico estratégico del modelo de gestión

DEBILIDADES	FORTALEZAS
• Ausencia de un soporte legal específico que respalde el cambio hacia un modelo más integrado de gestión. • Falta de definición jurídica y administrativa del ámbito litoral para actuaciones concertadas y utilización de ciertos instrumentos operativos (EIA, EAE…). •Interpretación terrestre de las Zonas Costeras. •Excesiva fragmentación de las responsabilidades relacionadas con la gestión del litoral: entre las diferentes escalas administrativas y entre los distintos departamentos de la JA. • No existe administración litoral, ni órganos de coordinación y cooperación específicos. • No se ha desarrollado ningún instrumento estratégico específico de la GIZC. • Número reducido de instrumentos operativos de carácter voluntario. • Formación convencional (muy técnica) de los administradores frente a las necesidades de la GIZC (habilidades sociales). • Recursos insuficientes y dispersos para una gestión más integrada de las Zonas Costeras. • Información no integrada y deficitaria para el medio marino. Parte accesible solo para especialistas. • Ausencia de mecanismos para la participación y cooperación en asuntos litorales. • Escasos recursos dedicados a programas específicos de educación y concienciación.	• Conciencia de las políticas públicas para asumir un nuevo modelo de gestión de las Zonas Costeras. • Legitimidad política para iniciar un proceso de cambio hacia un modelo más integrado de gestión (Parlamento Europeo, Parlamento y Gobierno de Andalucía, Instrumentos Estratégicos de algunas políticas públicas...). • Sentido de gobernanza que cala en la acción de gobierno de la JA. Ello resulta muy beneficioso para un nuevo modelo de gestión de Zonas Costeras. • Vitalidad legislativa del Parlamento de Andalucía y su interés por la GIZC. • Numerosas competencias de la CAA con trascendencia para la GIZC. • Varios instrumentos estratégicos importantes expresan su explícito acuerdo para desarrollar una iniciativa de GIZC. • Diversidad profesional en los departamentos más vinculados a la GIZC. • Grupos universitarios andaluces especializados en investigación y formación sobre GIZC. • Varias Consejerías establecen vínculos entre sus programas presupuestarios y la gestión del litoral y sus recursos. • Recopilatorios de información de gran interés y en formatos que permiten la utilización de las NTI. • Participación pública y cooperación administrativa institucionalizadas. •Programas educativos y de concienciación sobre temas litorales consolidados.
AMENAZAS	**OPORTUNIDADES**
• Lentitud de los cambios institucionales que contrasta con la rapidez de los procesos de degradación del espacio y los recursos. • Modelo reactivo de gestión pública incompatible con la complejidad, dinamismo e interdependencia de los procesos socioambientales registrados en el litoral andaluz. • Continuidad de la interpretación sectorial de la normativa aplicada a la gestión de las Zonas Costeras. • Desencuentro institucional entre diferentes escalas administrativas y entre departamentos de la JA. • Insuficiente permeabilidad entre instituciones de la JA. • Énfasis en los instrumentos de planificación frente a los de gestión. • Ausencia de programa formativo institucional que responda a necesidades de la GIZC. • Mantenimiento del carácter esporádico y origen externo (proyectos europeos y de NNUU) de las iniciativas de formación específica. • Desequilibrio entre la riqueza generada por los recursos del litoral y la financiación de su conservación o mejora. • Se sigue interpretando que la información sobre el estado del litoral es información sobre su gestión. • Carácter excesivamente formal y representativo de la participación y cooperación.	• Demanda social creciente para una gestión más sostenible. • Sectores económicos demandan otro modelo de gestión. • Intención de establecer algunas alianzas estratégicas en el seno del propio gobierno andaluz en relación a una gestión más integrada de nuestras Zonas Costeras. • Nuevas políticas relacionadas con los recursos hídricos. • Contexto nacional e internacional muy favorable para iniciativas aplicadas a la GIZC. • Elevada conciencia sobre la necesidad de coordinación y cooperación institucional. • Creación, a lo largo de los últimos años, de departamentos, órganos o instituciones que se han hecho cargo de tareas muy vinculadas al espacio o recursos litorales. • Efecto demostrativo del CAMP del Levante de Almería. • Posibilidades de cooperación con la AGE, diputaciones, mancomunidades y municipios en relación a la GIZC. • Vínculos más estrechos y permanentes entre el sistema universitario andaluz y las necesidades de formación y capacitación de la JA respecto a la GIZC. • Posibilidad de desarrollar sus competencias en el medio marino. • Creación de conciencia entre administradores a través de una mejor comprensión de procesos socioambientales. • Compartir objetivos relacionados con la gestión del litoral entre programas presupuestarios de diferentes consejerías. • SIGLA para la toma de decisiones y para los no expertos. • Apertura de canales específicos para la participación pública y la cooperación institucional.

Capítulo 5. Planteamiento y Opciones Estratégicas en la Gestión Integrada de Zonas Costeras de Andalucía

5.1. Esfuerzos para la mejora de la gestión del litoral en Andalucía

5.2. Retos pendientes para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Andalucía

5.3. Planteamiento estratégico: La matriz CAME para la GIZC en Andalucía

5.4. Las metas y los objetivos estratégicos para la GIZC en Andalucía. Criterios para el establecimiento de acciones estratégicas

5.5. Política e instituciones implicadas. Búsqueda de sinergias y necesidad de liderazgo

5.6. Las opciones estratégicas para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Andalucía

Punta Paloma, Tarifa (Cádiz)

5.1. Esfuerzos para la mejora de la gestión del litoral en Andalucía

En las últimas décadas, la Comunidad Autónoma de Andalucía ha asumido progresivamente un papel cada vez más importante en el cumplimiento de las funciones públicas en relación a la AGE, y en particular de las relativas al litoral. Este proceso de descentralización, derivado del inicial reparto competencial definido en la Constitución, ha otorgado mayor protagonismo a las distintas Consejerías, en las cuales aparecen bien representadas las responsabilidades sobre el espacio, los procesos naturales y los recursos de este singular ámbito geográfico.

Las áreas litorales han requerido mayor atención institucional. Además, algunos grupos económicos y sociales reclaman una gestión bastante más integrada. Se observa que la preocupación por la gestión del litoral empieza a ser compartida por la mayor parte de las políticas públicas andaluzas. No se entiende de otro modo el surgimiento de importantes iniciativas institucionales. En este sentido, ha sido muy significativa la reciente "Proposición no de ley relativa a la gestión integrada de zonas costeras" dirigida al Consejo de Gobierno.

Son referentes pioneros dos propuestas que, a pesar de no ser llevadas a cabo hasta el momento, afectan plenamente a la gestión del litoral. Por un lado, en el año 2004 el Programa de Modernización Ecológica de Andalucía firmado por el PSOE y Los Verdes planteaba la creación de la Agencia para el Desarrollo Sostenible del Litoral. Por otro lado, la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte propuso, entre las medidas del Plan General de Turismo, la iniciativa institucional "Pacto por la Defensa del Litoral Andaluz"; también de gran interés porque contempla la necesaria suscripción de los principales agentes sociales e institucionales.

Otra muestra reciente del interés por la Gestión Integrada de Zonas Costeras la ofrece en 2005, cuando la D.G. de Participación e Información Ambiental asume la coordinación facultativa de la Experiencia Piloto para la GIZC del Levante de Almería, en el que intervienen, además, la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente y el PAP-RAC del Programa Ambiental de Naciones Unidas.

La elevación del grado de conciencia política también se ha reflejado en la asunción y continua demanda de responsabilidades muy relevantes para la Gestión Integrada de Zonas Costeras. Entre ellas se resaltan las de ordenación del litoral y ordenación del territorio, urbanismo, espacios naturales protegidos, aguas litorales, autorizaciones de usos y actividades en la ZSP, vertidos al DPMT, prevención ambiental, pesca marítima, marisqueo, acuicultura marina, puertos deportivos y pesqueros, patrimonio histórico, etc. Así, destaca la reciente transferencia competencial a la Junta de Andalucía de la gestión del Parque Nacional de Doñana, así como de la gestión de las cuencas mediterránea y atlántica andaluzas. Incluso en el recién reformado Estatuto de Autonomía (noviembre de 2006) se hace mención expresa de la cuenca hidrográfica del Guadalquivir para que transcurra por el territorio andaluz.

Todo lo anterior explica que la Comunidad Autónoma Andaluza haya creado una base normativa específica de gran trascendencia para las áreas litorales. Su finalidad no ha sido otra que asegurar la correcta realización de sus funciones públicas. Cabe resaltar la importancia que tiene la Ley 2/1989 del Inventario de ENP de Andalucía. Dicha ley ha otorgado una cobertura normativa de conservación a espacios litorales andaluces de gran relevancia, sirva de ejemplo la provincia de Cádiz que posee el 44 % de su costa protegida; o la aprobación de ENP en entornos naturales muy valiosos, como es el caso de la reciente declaración del Paraje Natural Isla de Alborán.

Así mismo, se ha aprobado una variada legislación de interés para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en los ámbitos competenciales de la Junta de Andalucía antes mencionados: Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Ley 6/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía; Ley 8/2003 de la Flora y la Fauna Silvestres; Ley 7/1994 de Protección Ambiental; Ley 1/2002 de Ordenación, Fomento y Control de la Pesca Marítima, el Marisqueo y la Acuicultura Marina; Ley 8/1988 de Puertos Deportivos de Andalucía, Ley 12/1999 del Turismo, Ley 1/1991 de Patrimonio Histórico de Andalucía, etc.

En consonancia con esta ampliación de responsabilidades y desarrollo normativo se han creado nuevas unidades de gestión con cometidos muy específicos para el litoral. Se aprecia una prioridad institucional para reforzar y favorecer determinadas responsabilidades. Es el caso de las oficinas del litoral de Málaga y Cádiz pertenecientes a la Consejería de Obras Públicas y Transportes, cuyas funciones son, entre otras, el impulso, la coordinación y el seguimiento de los instrumentos de ordenación del territorio en el litoral.

De igual modo, desde la Consejería de Medio Ambiente han surgido novedades en su organización administrativa de sumo interés. Así en 2006 se iniciaron los trámites para la creación de una nueva unidad funcional dentro de la propia CMA: la del litoral y el medio marino. Su función principal estará dirigida a la coordinación e impulso de proyectos de cooperación. Por otro lado, se ha creado recientemente la Agencia Andaluza del Agua, asumiendo las competencias transferidas a la Comunidad Autónoma en materia de gestión de recursos hídricos.

Además, otras consejerías de la Junta de Andalucía como Cultura y Agricultura y Pesca poseen órganos destinados a investigación y desarrollo (I+D) de los recursos naturales y culturales del medio marino andaluz. Es el caso del Centro de Arqueología Subacuática (Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico), o los Centros de Investigación y Formación Pesquera y Acuícola de "El Toruño" en Cádiz y "Agua del Pino" en Huelva, ambos pertenecientes al Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera y Alimentaria (IFAPA).

En cuanto a los instrumentos, son numerosos los programas, planes y estrategias elaborados por las distintas consejerías que han incidido directamente en la gestión del litoral andaluz. En general, se distingue un cambio de tendencia hacia la elaboración de documentos estratégicos de carácter integrado, que pretenden incidir de una forma especial en el modelo de gestión. Resalta también el uso cada vez más frecuente de nuevos mecanismos de formulación, que establecen procesos de participación y cooperación institucional en su realización.

Entre los documentos estratégicos más importantes es necesario mencionar la Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, el Plan Andaluz de Medio Ambiente 2004-2010, el Plan General de Turismo y el Plan de Arquitectura Defensiva de Andalucía. Ninguno de ellos está específicamente pensado para un ámbito litoral en el que se incluya el medio marino o se haga especial énfasis en la gestión de los recursos costeros. Tampoco contemplan la necesidad de un nuevo modelo de gestión. No obstante, los tres primeros incluyen propuestas específicas y de crucial trascendencia en los sentidos mencionados.

Por otro lado, se han elaborado ciertos instrumentos como el Programa de Gestión Sostenible del Medio Marino Andaluz, el Plan de Policía de Aguas Litorales de Andalucía, las Zonas de Interés para los Cultivos Marinos de Andalucía, Planes de Ordenación de Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión de espacios naturales protegidos en el litoral, de gran relevancia al incidir en el medio marino.

Otro avance significativo es el estado de ejecución de los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio en el litoral, a cargo de la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Destaca el hecho de que en la mayoría de las comarcas litorales andaluzas se han formulado dichos planes, y casi en la mitad se han aprobado. Este hecho es de mayor relevancia cuando se compara con las comarcas interiores, donde apenas se han desarrollado estos instrumentos de ordenación territorial.

Por último, es necesario mencionar el proyecto "Criterios para la gestión de la ZSP del DPMT de Andalucía". El principal interés de esta iniciativa radica en la especial atención que ha requerido la integración de ámbitos geográficos y administrativos, en la participación institucional que caracterizó su diseño y su implantación a modo de experiencia real.

Por otra parte es necesario referirse a los recursos económicos que la Junta de Andalucía ha destinado, durante los últimos años, a una variada tipología de actuaciones. Algunas consejerías han destacado por dirigir sus objetivos presupuestarios a la gestión del espacio litoral y de sus recursos. Entre ellas destacan las de Medio Ambiente, Obras Públicas y Transporte, Agricultura y Pesca, Turismo, Comercio y Deporte, y Cultura.

En el año 2006, la Consejería de Medio Ambiente realizó un esfuerzo presupuestario para la construcción y adquisición del Centro de Recuperación de Especies Marinas en Algeciras, Centro de Recuperación de Especies Terrestres y Marinas en Huelva, así como de la embarcación para la vigilancia de los ecosistemas litorales en el Parque del Estrecho, que se suma a otra en funcionamiento en la costa almeriense. Igualmente destinó importantes cantidades económicas a la implantación de nuevas tecnologías de la información (SIG y teledetección) para la evaluación y seguimiento ambiental. También la COPT empleó partidas presupuestarias para esta área así como para infraestructuras y equipamientos portuarios principalmente.

Del mismo modo, la Consejería de Agricultura y Pesca ha realizado un gasto importante en la modernización de la flota pesquera y el fomento de la acuicultura marina. En lo que se refiere al programa presupuestario de la Consejería de Turismo, Comercio y Deporte, resalta la importancia otorgada al mantenimiento y reposicionamiento de destinos turísticos litorales de Andalucía.

Los casos de la COPT y la CMA ilustran la creciente preocupación en el manejo de la información por parte de muchas de las consejerías, lo cual está dando lugar a la creación de diversas herramientas cartográficas de interés. La necesidad de esta labor es manifiesta dado el elevado conocimiento técnico y científico, característico de nuestra Comunidad Autónoma, que requiere un acceso y uso más eficaz.

Para el ámbito litoral se ha elaborado el Sistema de Información Geográfico del Litoral de Andalucía (SIGLA) mediante una iniciativa de la Secretaría de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la COPT, en colaboración con la CMA. Esta última ha creado también un Sistema de Información Geográfico de la ZSP. Igualmente, la Consejería de Agricultura y Pesca está generando actualmente un Sistema de Información Geográfico para el sector acuícola de Andalucía. En el caso de la Consejería de Cultura, se ha desarrollado el Sistema de Información sobre Patrimonio Histórico de Andalucía (SIPHA), en el cual se ha inventariado el numeroso patrimonio histórico-cultural costero.

En las últimas legislaturas, la Junta de Andalucía también ha fomentado una cultura de participación social y cooperación institucional muy importante. De forma progresiva se han instituido numerosos órganos colegiados, ya sean Comisiones o Consejos, tanto de ámbito regional como provincial. Dichos órganos han sido determinantes para favorecer una toma de decisiones más armónica y compartida. Como consecuencia se está consolidando un modelo participativo y cooperativo de gestión muy adecuado para próximas iniciativas de Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Un ejemplo de ello es el completo conjunto de órganos colegiados vinculados a la gestión del agua existente en Andalucía (Consejo Andaluz del Agua, Comisión del Agua de la Cuenca Mediterránea Andaluza y Consejo Interdepartamental del Agua), los cuales se reparten funciones de participación, consulta, asesoramiento y coordinación. En general, se distingue un elevado número de órganos colegiados con incidencia en la Gestión del litoral en Andalucía, pertenecientes a las Consejerías de Medio Ambiente; Presidencia; Obras Públicas y Transportes; Turismo, Comercio y Deporte, y Cultura.

Por último, la educación ambiental y la concienciación en las áreas litorales cumplen una función fundamental para incorporar a la sociedad civil en los procesos de gestión de las áreas litorales andaluzas. Como respuesta a esta necesidad la CMA trabaja desde hace tres lustros en diversas acciones educativas y de voluntariado. La más importante de todas ellas es la Red Coastwatch en Andalucía, asociada al programa de educación ambiental "Cuidemos la Costa". Esta experiencia educativa y de voluntariado moviliza a miles de alumnos y a cientos de profesores. Además, desde 1998 la Red de Voluntarios Ambientales del Litoral Andaluz completa la labor de concienciación y participación, dirigiéndose a la población costera y colaborando en la conservación de entornos litorales.

En conclusión, son numerosos los cambios positivos en el modelo jurídico-administrativo de la Junta de Andalucía, los cuales han repercutido favorablemente en la propia gestión del litoral andaluz. Además, destaca la progresiva incorporación del sentido de gobernanza al discurso político del gobierno autonómico. Este nuevo paradigma, en consonancia con los principios, métodos y objetivos de la Gestión Integrada de Zonas Costeras, constituye el marco idóneo para la implantación de futuras iniciativas institucionales en el litoral, donde se promueva una adecuada tutela de la administración pública respecto a los intereses ambientales, sociales y económicos.

La conclusión final es relativamente sencilla. Los esfuerzos descritos en párrafos precedentes, siendo muy loables, son todavía claramente insuficientes y dispersos, requiriendo su integración para asegurar la conservación de los valores y servicios que el litoral presta a la sociedad andaluza. Más aún, los retos pendientes son, con certeza, de más hondo calado que lo conseguido hasta la fecha.



Marisma de Los Toruños,
Parque Natural Bahía de Cádiz

5.2. Retos pendientes para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Andalucía

Para redactar el presente epígrafe se han tenido en cuenta los documentos estratégicos aprobados por la Junta de Andalucía que están relacionados con la gestión del litoral. Éstos son instrumentos de utilidad para la Gestión Integrada de Zonas Costeras y se corresponden con iniciativas de distintas consejerías con competencias en las áreas litorales.

Del análisis de tales documentos se extraen aspectos de interés para la gestión. En primer lugar, se diferencia si las estrategias y medidas propuestas, en cada uno de los instrumentos, son "objetivos operativos" o si por el contrario constituyen "objetivos estratégicos". Se consideran dirigidas hacia "objetivos operativos" aquellas que se refieren a actuaciones llevadas a cabo directamente sobre el medio litoral, es decir más relacionadas con los señalados en el epígrafe anterior. Las vinculadas a "objetivos estratégicos" son, por tanto, las propuestas realizadas para la acción de administrar o gestionar ese medio litoral. Estas consideraciones se pueden sintetizar aún más en forma de dos preguntas: *¿Qué hacer?* (objeto de la gestión) y *¿Cómo hacerlo?* (objetivo de la gestión).

En los cuadros siguientes se recogen los elementos más relevantes de cada una de las estrategias de Andalucía relacionadas con el litoral. En ellos se ha señalado el grupo de instrumentos al que pertenece por la naturaleza de su contenido (se sigue la misma clasificación utilizada para los instrumentos estratégicos del Capítulo 4: integrado, ambiental, territorial y de infraestructuras, económico).

Cuadro 5.1. Aspectos de Interés para la Gestión Integrada de Zonas Costeras (Naturaleza integrada)

INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS	Propuestas para el "OBJETO"	Propuestas para el "OBJETIVO"
Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible (EADS) Capítulo 2. Conservación del mundo marino y costero	•Proteger el litoral desde la zona de dominio público hasta 200 metros de profundidad: los fondos rocosos en general y los blandos donde se asienten praderas de fanerógamas marinas, la zona intermareal, marismas y estuarios, dunas y acantilados, así como las áreas de cría y engorde de especies de interés comercial. • Fomentar las actuaciones de limpieza del litoral en lugares inaccesibles desde tierra, entornos portuarios, fondos marinos y zonas de especial interés ambiental y productivo. • Eliminar los vertidos incontrolados al mar de residuos, basuras y cualquier clase de desechos. • Fortalecer la seguridad de la flota y el control de la navegación marítima de embarcaciones que transportan productos potencialmente contaminantes, controlando sus actividades y rutas, y estableciendo en determinados puertos los medios técnicos y humanos necesarios para afrontar con rapidez y eficacia situaciones de emergencia derivadas de accidentes marítimos. • Limitar la velocidad de las embarcaciones en caños, esteros y zonas de alto valor ecológico y navegación con maniobrabilidad restringida. • Regular el uso recreativo de la franja litoral de manera que sea compatible con su conservación. En este sentido, merecen especial atención las actividades de pesca artesanal, deportiva y marisqueo, submarinismo, fondeo de embarcaciones de recreo y avistamiento de cetáceos. • Mejorar la vigilancia de capturas que se efectúan en embarcaciones de pesca deportiva. • Potenciar el desarrollo de la acuicultura, aplicando nuevas tecnologías, tanto en zonas costeras como en alta mar, garantizando, en todos los casos, la protección de ecosistemas. •Fomentar los aprovechamientos artesanales de bajo impacto y los procedimientos de pesca selectivos, que reduzcan al mínimo los descartes de captura y la destrucción de los fondos marinos. • Ordenar los caladeros para garantizar la biodiversidad y la conservación de los recursos pesqueros, entre otras medidas, mediante el establecimiento de paradas biológicas, arrecifes artificiales y erradicando los métodos de pesca ilegales.	• Incorporar, en los planes, programas y políticas sectoriales, las diferentes estrategias para la gestión, conservación y recuperación de las zonas costeras, respetando los procesos naturales de dinámica litoral y los hábitats marinos. • Desarrollar y coordinar programas de investigación del medio marino relacionados con la caracterización, control y conservación de la biodiversidad, evaluación de impactos y vigilancia ecológica y de la calidad ambiental de las aguas y los fondos sublitorales, así como la difusión pública de los resultados. • Fomentar la coordinación y la cooperación entre los distintos órganos y colectivos relacionados con la actividad pesquera, a fin de evaluar e inventariar los recursos potenciales del mar. • Cooperar para el desarrollo y la coordinación de programas de investigación del medio marino, con el fin de mejorar la ordenación y gestión de los recursos marinos, especialmente los pesqueros. Fomentar la difusión pública de los resultados de dichos trabajos. • Desarrollar programas de consumo responsable mediante una adecuada información, desarrollando campañas que sensibilicen a los ciudadanos y eviten, en especial, todas aquellas conductas relacionadas con el consumo y comercialización de inmaduros.
Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible (EADS) Capítulo 10. Desarrollo Integral del Litoral	• Promover una ordenación en profundidad del litoral de Andalucía que permita la compatibilización de los usos del litoral con su equilibrio ecológico, evitando aquellos que lo alteren de forma importante e irreversible, (especialmente el crecimiento urbanístico excesivo y desordenado), y la racionalización de las infraestructuras y accesos al frente costero, favoreciendo accesos en peine. • Favorecer la protección integral de los ecosistemas litorales: terrenos forestales, dunas, arrecifes, acantilados, etc.	• Aplicar los medios normativos existentes y diseñar nuevos instrumentos que eviten la degradación de la costa. • Establecer canales de cooperación y coordinación entre las diferentes administraciones públicas, para hacer más eficaz la labor de protección y tutela del litoral. • Fomentar el conocimiento para la conservación del litoral y el coste que supone su degradación. • Fomentar el desarrollo de planes de regeneración en áreas costeras degradadas. • Impulsar la realización de estudios orientados a crear un sistema de información geográfica del litoral que permita un seguimiento, riguroso y fiable, de su evolución. • Intensificar las labores de deslinde del dominio público marítimo-terrestre, el desarrollo de los criterios de ordenación ya establecidos para las distintas unidades naturales del litoral y la aplicación de planes que faciliten esa ordenación, así como una correcta gestión del litoral, a escala subregional. • Impulsar nuevos proyectos destinados a mejorar la calidad ambiental en los municipios costeros, mediante la integración de las políticas urbanísticas y ambientales.

Cuadro 5.2. Aspectos de Interés para la Gestión Integrada de Zonas Costeras (Naturaleza ambiental)

INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS	Propuestas para el "OBJETO"	Propuestas para el "OBJETIVO"
Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004- 2010 (PAMA) Programa 15. Gestión Ambiental del Litoral	• Recuperación de los ecosistemas litorales degradados considerados de especial interés.	• Formulación y puesta en práctica de criterios de sostenibilidad en las políticas económicas, sectoriales y territoriales desarrolladas en áreas litorales, especialmente en agricultura, acuicultura, pesca y turismo. • Gestión integrada y uso sostenible de ecosistemas y recursos naturales, reforzando los aspectos de conservación de especies, hábitat y paisaje. • Coordinación y Cooperación institucional e interadministrativa de las acciones realizadas en el litoral, fomentando mecanismos de consolidación, transferencia y difusión de la información.
Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004- 2010 (PAMA) Programa 16. Mejora de la calidad ambiental del litoral	• Intensificación de los sistemas de prevención, vigilancia, inspección y control para la protección y conservación de la calidad ambiental de las aguas litorales. • Vigilancia y control de las instalaciones depuradoras así como de los vertidos realizados a las aguas litorales. • Mejora y restauración de la calidad general de las aguas litorales atendiendo a los objetivos establecidos en las diferentes normativas europeas.	• Mejora de la coordinación de las actuaciones de todas las autoridades participantes en la gestión de aguas del litoral, e inclusión de sistemas adecuados de difusión de la información al público.
Plan Andaluz de Áreas Marinas Protegidas (intenciones)	• Potenciar el valor y la importancia de las Áreas Marinas Protegidas (AMP) como herramientas en la conservación de áreas marinas de alto valor ecológico y económico en el contexto mundial.	• Mejora de la coordinación de las actuaciones de todas las autoridades participantes en la gestión de aguas del litoral, e inclusión de sistemas adecuados de difusión de la información al público. • Ordenar y regular la conservación de los espacios marítimos de Andalucía. • Coordinación entre Administración Ambiental y Administración Pesquera. • Implicarse en el movimiento internacional para la protección de los ecosistemas marinos, y la necesidad de considerar con entidad propia las AMP dentro de la Estrategia de la RENPA. • Desarrollo de un Subsistema de Información del Litoral de Andalucía y generación de indicadores de seguimiento del medio ambiente costero para el Centro Temático Europeo del Territorio. • Dotación de los recursos necesarios para la puesta en marcha de los Planes de Uso y Gestión de las AMP. • Investigar y tener mayor conocimiento de las dinámicas, interacciones y funciones de los diferentes componentes del ecosistema.

Cuadro 5.3. Aspectos de Interés para la Gestión Integrada de Zonas Costeras (Naturaleza territorial y de infraestructuras)

INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS	Propuestas para el "OBJETO"	Propuestas para el "OBJETIVO"
Plan de Ordenación de Territorio de Andalucía (POTA)	• Los criterios de ordenación de las zonas de agricultura intensiva e invernaderos, con especial atención a la resolución de los problemas ambientales y urbanísticos que plantean dichos espacios. •La integración paisajística de los elementos territoriales y las infraestructuras. • La recuperación del paisaje costero y de las vertientes litorales. • El manejo hidrológico-forestal de las cuencas vertientes a los ámbitos litorales. • Los objetivos, cuantificados por zonas, de ahorro, eficiencia y reutilización en el consumo de agua. • Objetivos que deberán servir de base para la aceptación de nuevas actividades consumidoras de recursos hídricos. • La identificación de espacios excluidos de cualquier proceso de urbanización, ya sea por criterios de protección ecológica, por criterios de ordenación territorial y urbanística o de cualquier otra naturaleza. • Las medidas necesarias para la protección del medio marino, asegurando el mantenimiento de la productividad biológica.	• La coordinación de planes y programas con incidencia sobre el litoral andaluz. • Formulación y redacción del Programa será corresponsabilidad de los siguientes departamentos de la Junta de Andalucía: Medio Ambiente, Agricultura, Obras Públicas y Transportes, y Turismo .
Plan director de infraestructuras de Andalucía 1997-2007 Capítulo 4. Infraestructuras y servicios del transporte y las comunicaciones	• Conseguir una adecuada integración de los puertos en su entorno territorial y urbano. • Dotar al litoral andaluz de instalaciones adecuadas para las actividades náutico - deportivas de manera compatible con la protección de sus valores naturales y ambientales, y equilibrada en cuanto a la distribución territorial de los mismos.	

Muelle de Levante, Puerto de Huelva





Isla de Tarifa (Cádiz)

Cuadro 5.4. Aspectos de Interés para la Gestión Integrada de Zonas Costeras (Naturaleza económica y patrimonio cultural)

INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS	Propuestas para el "OBJETO"	Propuestas para el "OBJETIVO"
Plan General de Turismo Sostenible 2008-2011	• Desarrollo basado en la diferencia (medir la pertinencia de las medidas para decidir las prioridades en el gasto público y en la programación de las intervenciones). • Espacio con identidad. Lograr la diferencia de productos y destinos difícilmente imitables y sustituibles (los recursos naturales, el patrimonio cultural, el paisaje y el modo de vida). • Propiciar una mayor extensión del empleo estable y de calidad (especialmente en el espacio turístico del litoral).	• Formulación de políticas diferenciales para cada uno de los grandes ámbitos del espacio turístico regional. • Establecer elementos de vinculación entre las políticas patrimoniales (cultural y medio ambiente) y la de turismo. • Establecer el vínculo de la política turística con Ordenación del Territorio y Urbanismo. • Establecer la relación entre las políticas de control ambiental y la turística • Implantar sistemas de adaptados a la nueva política.
Zonas idóneas para el desarrollo de la Acuicultura en espacios marítimo-terrestres de Andalucía	• Identificar las zonas potenciales para el desarrollo de la acuicultura. • Facilitar el acceso de los promotores a la acuicultura.	• Promover la coordinación y la cooperación entre las administraciones implicadas. • Contribuir a mejorar los procesos administrativos necesarios para iniciar la actividad acuícola. • Mejorar el conocimiento sobre las zonas marítimas disponibles para la acuicultura.
Plan de Arquitectura Defensiva de Andalucía (PADA)	• Completar el inventario de los elementos que integran el patrimonio arqueológico defensivo.	• Establecer líneas idóneas de investigación. • Establecer líneas de cooperación. • Establecer medidas y prioridades de actuación e intervención.

Una vez se han diferenciado las propuestas de los distintos documentos, se plantea un análisis de las que se refieren al "objetivo". Con ello se pretende valorar la prioridad o la importancia que se les da en conjunto. De esta selección surgen los retos pendientes que la Junta de Andalucía asume a medio-largo plazo para su gestión pública en relación a las áreas litorales. En el cuadro 5.5 se muestra el resultado obtenido de la valoración.

Cuadro 5.5. Retos de gestión pendientes para las áreas litorales

RETOS	Número de instrumentos en los que se menciona
Coordinación y cooperación institucional	Todos
Información como conocimiento y herramientas	4 de 7
Políticas	3 de 7
Información Pública	2 de 7
Desarrollo de Planes y Programas	2 de 7
Participación	1 de 7
Normativa	1 de 7
Recursos económicos	1 de 7

Resulta evidente que el principal reto, que la propia Administración Autonómica pretende asumir de cara a la gestión de las áreas litorales, es la coordinación y la cooperación institucional. Éste aparece, de forma encarecida, en cada uno de los instrumentos de planificación revisados. Se habla en general de una coordinación y cooperación entre las diferentes administraciones públicas; en muy pocos casos se hace referencia explícita a qué instituciones deberían estar implicadas en los procesos de coordinación y cooperación.

Acerca del resto de las propuestas, llama la atención el hecho de que sólo tres de los instrumentos expresan la necesidad de formular políticas sectoriales y territoriales, y además crear vínculos entre ellas. No obstante, sigue existiendo una carestía de política de gestión integrada costera y marina explícita y bien definida.

También se manifiesta la necesidad de llevar a cabo un levantamiento de información para la toma de decisiones, y evaluar y hacer un seguimiento de los recursos, de los impactos, etc., principalmente en el ámbito del medio marino. Por otro lado, se fomenta cada vez más la utilización de herramientas para gestionar esta información (SIG sobre todo). También se subraya la necesidad de que la propia información adquiera carácter público.

5.3. Planteamiento estratégico: La matriz CAME para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Andalucía

En apartados precedentes se utilizó una herramienta de análisis estratégico, la matriz DAFO, para tener una perspectiva general de la gestión institucional de las áreas litorales en Andalucía. A través de esta herramienta se detectaron las principales Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades que se le presentaban al sistema público de administración litoral. Pero las propias limitaciones que dicho modelo analítico presenta recomiendan avanzar un poco más en el razonamiento estratégico.

Por tal motivo se ha optado por un Análisis CAME. Este pretende ofrecer una visión más dinámica de la situación encontrada y, sobre todo, vías alternativas de actuación. Así, el hecho de Corregir las debilidades, Afrontar las amenazas, Mantener las fortalezas y Explotar las oportunidades, se convierte en el primer paso para dilucidar cuáles son las mejores opciones entre las que se puede decidir. En la Cuadro 5.6 se han sintetizado aquellas que nos parecen mejores para la EA-GIZC.

Figura 5.1. Matriz CAME



En cualquier caso, merece la pena reiterar que el origen de dichas propuestas hay que buscarlo, forzosamente, en el diagnóstico institucional estratégico del que se parte. Este puede encontrarse en el apartado 4.2. (Síntesis del Diagnóstico Estratégico: la matriz DAFO para la gestión del litoral en Andalucía).

Cuadro 5.6. CAME de la EA-GIZC

CORREGIR DEBILIDADES	MANTENER FORTALEZAS
- Disponer de un instrumento jurídico específico teniendo en cuenta la experiencia de las DRLA, y siguiendo las propuestas de la Comisión y el Consejo de Europa, así como las del borrador del Plan de Acción del Mediterráneo para la GIZC. - Crear un órgano administrativo, propio de la JA, que impulse la GIZC a través de la coordinación y cooperación institucional. - Elaborar un instrumento de planificación estratégica propio de la GIZC, que tenga en cuenta el carácter voluntario de la libre adscripción de otras administraciones y sea flexible en cuanto a objetivos. - Adaptar la formación técnica a las exigencias de la GIZC. - Coordinar el destino de los recursos públicos existentes empleados en la gestión del espacio y los recursos litorales. - Cubrir las áreas deficitarias de conocimiento que sean imprescindibles para la GIZC.	- Proponer una iniciativa política de GIZC para Andalucía en el marco de las políticas públicas institucionales. - Interpretar la práctica de la GIZC como una posibilidad real de aplicar modelos de gobernanza. - Buscar objetivos compartidos entre las diferentes funciones o responsabilidades públicas. - Crear de una red conectada de funcionarios y técnicos vinculados a la GIZC. - Fomentar la actividad de aquellos grupos de investigación andaluces que ya están trabajando en la GIZC, así como facilitar su trabajo conjunto en relación a las necesidades de la Junta de Andalucía. - Utilizar la información para favorecer la concienciación ciudadana, la participación pública y cooperación institucional mejorando su accesibilidad.
AFRONTAR AMENAZAS	**EXPLOTAR OPORTUNIDADES**
- Establecer un calendario orientativo en relación a las principales líneas de actuación de la EA-GIZC que tengan efecto de arrastre sobre otras. - Elaborar criterios de sostenibilidad destinados a la mejora del control de los usos y actividades en las áreas litorales. - Abordar la reinterpretación de la gestión pública en las áreas litorales consolidando un nuevo modelo formativo para funcionarios y técnicos de la JA y de los municipios del litoral andaluz. - Buscar nuevas fuentes de financiación entre las actividades económicas que causan mayor degradación del espacio y los recursos litorales. - Movilizar a la sociedad andaluza sobre los retos de la GIZC a través de la información disponible y las plataformas de las NTI.	- Aprovechar la situación favorable del contexto institucional interno y externo actuando de forma urgente a través de un proyecto que sea ejemplar sobre los beneficios de la GIZC. - Mostrar resultados de las unidades administrativas o de los instrumentos recientemente creados con objeto de ofrecer buenas prácticas de gestión integrada. - Proponer o responder a propuestas de colaboración con otras administraciones (municipios, AGE), para construir un nuevo sistema de alianzas. - Buscar mecanismos que permitan explotar las sinergias relacionadas con el litoral. - Poner al servicio de la gestión del litoral los instrumentos de información existentes. - Adaptar los cauces participativos ya creados en beneficio de la GIZC. - Aprovechar las novedades del nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía para impulsar la GIZC.

5.4. Las metas y los objetivos estratégicos para la GIZC en Andalucía. Criterios para el establecimiento de acciones estratégicas

Una vez expuesto el diagnóstico institucional, a través de los diez elementos estratégicos que lo trenzan; una vez señalados los esfuerzos realizados por las instituciones andaluzas y los retos que aún están pendientes cabe proponer las correspondientes metas y objetivos estratégicos que faciliten la pauta para establecer las acciones estratégicas. No cabe duda que la relación entre unas partes y otras del razonamiento estratégico debe ser íntima, incluso consecuente.

Pues bien, la fusión de las ideas anteriores pueden traducirse en unas pocas, pero importantes, metas estratégicas. En principio, se decantan tres necesidades básicas relacionadas con la EA-GIZC.

- Construir, con sólidos cimientos relacionales, una especie de coalición entre las unidades departamentales de la Junta de Andalucía más implicadas, e interesadas, en caminar hacia un modelo más sostenible de gestión de áreas litorales.
- Crear instrumentos pensados y adaptados a los nuevos retos y necesidades de la gestión pública en las áreas litorales.
- También resulta imprescindible buscar recursos que permitan avanzar en el desarrollo de la estrategia definida para la Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Cuadro 5.7. Establecimiento de Metas Estratégicas para la EA-GIZC

Meta Estratégica 1. Construir un sólido sistema institucional de alianzas para una nueva política institucional andaluza.
Meta Estratégica 2. Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión costera.
Meta Estratégica 3. Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC.

Cada meta estratégica debe ser desarrollada de manera que facilite el paso a un sistema de objetivos estratégicos que, en su conjunto, pretende conseguir los principios señalados en el apartado anterior. Así, la **Meta Estratégica 1** tiene como Objetivos Estratégicos:

Objetivo Estratégico 1: Formular una política institucional que permita a la Junta de Andalucía alcanzar un modelo integrado de gestión en las áreas litorales. Sería una especie de compromiso explícito y público ante los ciudadanos, usuarios o interesados en el litoral andaluz.

Objetivo Estratégico 2: Mejorar la coordinación y cooperación, en asuntos relacionados con las áreas litorales, entre instituciones públicas; especialmente la interna de la propia Junta de Andalucía. Pero también entre ésta y la AGE y los entes locales.

Objetivo Estratégico 3: Favorecer la participación pública de manera que los agentes sociales se conviertan en parte interesada de la EA-GIZC y en agentes activos del sistema de alianzas.

Respecto a la **Meta Estratégica 2** resulta imprescindible disponer de instrumentos adecuados de gestión para un modelo integrado de gestión costera. Los objetivos estratégicos son:

Objetivo Estratégico 4: Determinar nuevas responsabilidades que favorezcan la Gestión Integrada de Zonas Costeras y, por lo tanto, nuevas responsabilidades institucionales que faciliten el desarrollo pertinente de los elementos estructurantes del sistema de gestión.

Objetivo Estratégico 5: Modificar, adaptar o aprobar los instrumentos normativos necesarios para una gestión integrada de las zonas costeras.

Objetivo Estratégico 6: Disponer de los instrumentos estratégicos y operativos, tanto reglamentarios como voluntarios, que faciliten la administración y gestión institucional que de forma más cotidiana afecta a las áreas litorales andaluzas.

Objetivo Estratégico 7: Crear instrumentos para la implantación, seguimiento y evaluación de la propia EA-GIZC. Entre otras razones porque, según lo expuesto en los primeros capítulos, buena parte de las estrategias corporativas bien diseñadas fracasan debido a problemas relacionados con su implantación y seguimiento.

Tampoco cabe duda de que cualquier iniciativa estratégica debe tener en cuenta los

medios materiales e intangibles que hacen falta para su desarrollo. Y ese es, precisamente, la función de la **Meta Estratégica 3**: conseguir los recursos indispensables y ponerlos al servicio de una nueva política pública de Gestión Integrada de Zonas Costeras. En dicho sentido esta meta tiene como objetivos estratégicos:



Nido de chorlitejo patinegro (*Charandrius alexandrinus*) en la playa alta

Objetivo Estratégico 8: Conseguir recursos financieros dirigidos a sufragar los gastos derivados de las nuevas actividades e iniciativas orientadas a la EA-GIZC. Este apartado es también crucial: muy pocas estrategias, de cualquier naturaleza, son simplemente realizables sin medios económicos.

Objetivo Estratégico 9: Asegurar una formación técnica adecuada a las exigencias de la Gestión Integrada de Zonas Costeras. Esto pretende subrayar la conveniencia de complementar el carácter multidisciplinar de los conocimientos técnicos y científicos de los gestores, con sus habilidades personales y sociales. La anterior concepción de administrador lleva implícita la asunción de la Gestión Integrada de Zonas Costeras como proceso de gobernanza.

Objetivo Estratégico 10: Contar con ciudadanos, y sobre todo con usuarios de espacios y recursos litorales, concienciados con la necesidad, beneficios y urgencia de otro modelo de gestión de esos mismos espacios y recursos.

Objetivo Estratégico 11: Disponer de información pública y de un conocimiento científico adecuado y suficiente como para afrontar el proceso de cambio con ciertas garantías de éxito. En la Gestión Integrada de Zonas Costeras la información y el conocimiento juegan un papel de suma trascendencia; no solo por la evidente relación que se establece entre las decisiones públicas con los procesos naturales, también por el papel dinamizador que desempeña la información en los procesos participativos.

Cuadro 5.8. Estructura de la Estrategia de GIZC

Meta Estratégica 1. Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política instituciones andaluza
O.E. 1: Formular una política institucional para la Gestión Integrada de Zonas Costeras.
O.E. 2: Mejorar la coordinación y cooperación institucional en aquellos asuntos relacionados con el litoral de Andalucía.
O.E. 3: Favorecer la participación pública de cara a una mayor implicación ciudadana.

Meta Estratégica 2. Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión costera
O.E. 4: Determinar nuevas funciones y responsabilidades institucionales.
O.E. 5: Modificar, adaptar o aprobar los instrumentos normativos necesarios.
O.E. 6: Disponer de los instrumentos necesarios para la planificación y gestión del litoral de Andalucía.
O.E. 7: Crear Instrumentos para la implantación y seguimiento de la propia EA-GIZC.

Meta Estratégica 3. Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC
O.E. 8: Conseguir recursos económicos suficientes para financiar la EA-GIZC.
O.E. 9: Asegurar la formación técnica adecuada entendiendo la GIZC como proceso de gobernanza.
O.E. 10: Educar para la sostenibilidad del litoral de Andalucía.
O.E. 11: Ofrecer información pública suficiente y disponer de un conocimiento científico adecuado para afrontar el proceso de cambio.

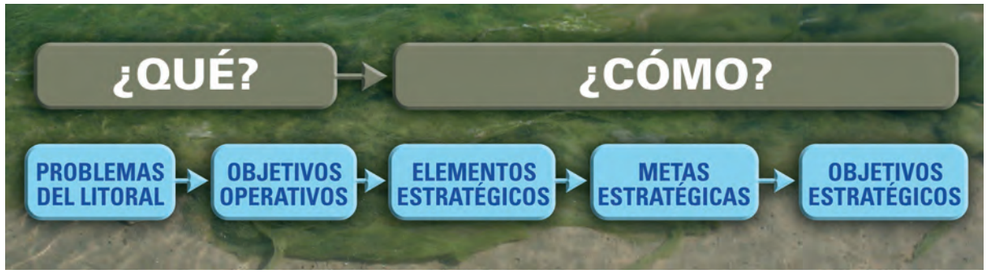


Cauce seco de un caño de marisma

5.5. Políticas e instituciones implicadas: Búsqueda de sinergias y necesidad de liderazgo

En apartados precedentes se han descrito, por un lado, los retos pendientes que se asocian al litoral y sus recursos. Por otro, los principios que deben guiar el itinerario hacia un modelo más integrado de gestión. El paso siguiente, el que ahora se inicia, consiste en señalar las políticas públicas y las instituciones interesadas. Por último, convendría aprovechar la visión del análisis anterior con objeto de pensar en distintas opciones de liderazgo para la EA-GIZC.

Figura 5.2. Esquema: Elaboración de la EA-GIZC



Es posible que buena parte de los diferentes departamentos de la Junta de Andalucía deban estar implicados. Pero lo cierto es que la práctica de la gestión aconseja ser selectivos en un proceso de esta naturaleza con objeto de conseguir, en lo posible, eficacia en los resultados. Por dicha razón se ha elaborado el Cuadro 5.9. En el se relacionan los grandes objetivos operativos asociados al litoral con las instituciones responsables de las políticas públicas correspondientes.

Puede observarse que la Consejería de Medio Ambiente destaca junto a la de Obras Públicas y Transportes. Ambas, quizás un poco más la primera que la segunda, protagonizan su aparición en la mayoría de los objetivos, configurando un primer grupo de instituciones implicadas. Un segundo grupo lo conforman las de Turismo y de

Agricultura y Pesca. El tercer bloque, representado por el resto de Consejerías, presenta una relación menos intensa que los grupos anteriores con los objetivos establecidos para el litoral.

Otra forma de aproximación a las instituciones y políticas públicas implicadas en la futura EA-GIZC consiste en relacionar los grandes retos de gestión descritos en los instrumentos estratégicos del apartado anterior. De ahí se desprende una conclusión muy parecida a la anterior: las Consejerías de Medio Ambiente y de Obras Públicas y Transportes, también algo más la primera que la segunda, destacan con diferencia respecto a un segundo conjunto que estaría conformado por las Consejerías de Turismo, Agricultura y Pesca, y Cultura. Es decir, la Junta de Andalucía, a través de sus propios instrumentos estratégicos, señala directamente los departamentos responsables de una hipotética política pública asociada a la gestión de las áreas litorales.

Una tercera vía que se nos ocurre para proponer las instituciones y políticas públicas más implicadas en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, es la que resulta de asociar los principios de la misma Gestión Integrada de Zonas Costeras y otros criterios de gestión, con las Consejerías que ostentan una mayor responsabilidad al respecto. De nuevo se realiza un ejercicio que intenta ofrecer algunos resultados que solo pretenden ser cualitativos y orientadores sobre algunas hipótesis de trabajo (Cuadro 5.10).

En efecto, primero se ha procedido a seleccionar aquellos principios ya recogidos con anterioridad. Entre ellos se destacan los más innovadores y relevantes para las áreas litorales y para el sentido de gobernanza con el que se propone interpretar la GIZC: inclusión del medio marino, integración de todos los sectores de actividad, sintonía con los procesos naturales, con la conservación de los recursos costeros, con instrumentos vinculados al desarrollo sostenible, con los bienes de dominio público, con el establecimiento protocolizado de relaciones con otras Consejerías y con otras Administraciones Públicas, con la vinculación a ciertos instrumentos ambientales (EIA, EAE…), a otros instrumentos de naturaleza estratégica (ya vistos en el apartado anterior), con relación a la generación y difusión de información de interés para el proceso de toma de decisiones, con los mecanismos establecidos para la relación con un considerable número de agentes sociales e institucionales implicados en un hipotético proceso participativo, etc.

A todos los criterios mencionados, estrechamente vinculados a los principios de la Gestión Integrada de Zonas Costeras, se añaden otros de sumo interés: iniciativas políticas específicamente relacionadas con la GIZC, reparto de competencias asociadas al espacio y recursos costeros, proyectos desarrollados relacionados con la formación sobre Gestión Integrada de Zonas Costeras, etc.

Y el resultado es muy similar a los anteriores: destacan, primero y con diferencia, las Consejerías de Medio Ambiente y Obras Públicas y Transportes, por un lado. Pero, en segundo lugar, se reiteran también las de Turismo y Agricultura y Pesca. En este caso se ha tenido en cuenta, además, a la de Gobernación. Esta última, junto a las de Cultura e Innovación, Ciencia y Empresa, configuran un tercer bloque.

Como consecuencia de lo enunciado en párrafos precedentes se abren varias hipótesis de trabajo para considerar el liderazgo que debe acompañar a la futura EA-GIZC. A continuación se expresan de una manera sintética:

- La *primera hipótesis* considera que la Consejería de Medio Ambiente lidera la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.
- La *segunda hipótesis* supone que las dos Consejerías más implicadas, Medio Ambiente y Obras Públicas y Transportes, lideran de forma conjunta la iniciativa relativa a la EA-GIZC.
- La *tercera hipótesis* amplia las posibilidades de liderazgo, por descontado que también con fórmulas de gestión colegiada, a las siguientes Consejerías: Medio Ambiente, Obras Públicas y Transportes, Turismo, Comercio y Deporte, y Agricultura y Pesca.
- La *cuarta hipótesis* es la de mayor base participativa ya que estarían involucradas en la dirección y liderazgo de la EA-GIZC, las anteriormente mencionadas y las de Cultura, Salud, Innovación, Ciencia y Empresa, Economía y Hacienda y, especialmente, la de Gobernación por sus funciones de coordinación interdepartamental.

Cuadro 5.9. Relación entre objetivos operativos e instituciones en la EA-GIZC

Objetivos	CMA	COPT	CTCD	CAP	CC	CS	CICE	CEH	CG
Frenar los procesos de urbanización generalizada y limitar determinadas actividades económicas intensivas	X	XX	X	XX			X		
Suscitar el replanteamiento de determinadas obras públicas	X	XX							
Mejorar la calidad de las aguas litorales	XX			X		X			X
Racionalizar la utilización de las aguas continentales y disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda	XX	X	X	XX					
Controlar la explotación de los recursos vivos	XX			XX					
Conservar hábitats y recuperar la biodiversidad terrestre, litoral y del medio marino	XX	X	X	X					
Administrar de forma sostenible el patrimonio público de litoral (cultural y natural)	XX	XX	X		X X				
Asegurar el desarrollo económico futuro del litoral andaluz	X	XX	XX	X			XX	XX	
Promover una distribución equitativa de costes y beneficios entre las actividades económicas en el litoral andaluz y los usuarios de los recursos	X	XX	XX	X				XX	



Varamiento de cetáceo en la Playa de La Atunara. La Línea de la Concepción, (Cádiz)



Puesta de sol en una playa andaluza

Cuadro 5.10. Relación entre principios de la GIZC e Instituciones públicas

Relación con principios de la GIZC	CMA	COPT	CTCD	CAP	CC	CS	CICE	CEH	CG
Perspectiva geográfica (terrestre y marina)	XX			X	X	X	X		
Perspectiva temática (sectores de actividad)	XX	XX	X	X				X	
Sintonía con procesos naturales	XX			XX					
Énfasis gestión conservación de recursos costeros	XX	X	X	X	XX				
Instrumentos vinculados al desarrollo sostenible	XX	X	X	X	X		X		
Bienes de dominio público	XX	X		XX	XX	X			
Procedimientos de coordinación y cooperación	XX	XX	XX				X		XX
Vínculos con otras escalas administración pública	X	XX	X	X		X	X		XX
Vinculación instrumentos: EIA, EAE, etc.	XX	X							
Instrumentos estratégicos con los que se relaciona	XX	XX	X						X
Genera información que interesa a otras consejerías	XX	X	X	X	X	X	XX		X
Difunde información de interés	X	X		X	X		XX		
Genera conocimiento técnico y científico	X			X	X		XX		
Órganos y mecanismos de participación pública	XX	X	X						X
Agentes sociales con los que se relaciona	XX	X	X	X					X
Relación con ONG	XX								XX
Relación con representantes empresariales	X		XX				X	X	
Relación con otros criterios de gestión									
Iniciativas de política pública de GIZC	X								
Competencias específicas relacionadas con litoral	XX	XX	X	X	X	X	X		X
Instrumentos operativos de utilidad para la GIZC	XX	XX	X	X	X				
Iniciativas de formación en GIZC	XX								
Enfoque de gestión que interpreta "gobernanza"	XX	X	XX	X	X				X

5.6. Las opciones estratégicas para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Andalucía

El paso siguiente es tan sencillo en su planteamiento teórico como complejo a la hora de su ejecución. Se trata de las diferentes alternativas estratégicas que se le ofrecen a la Junta de Andalucía como institución corporativamente responsable. Parece claro, por descarte, que la primera opción es sencillamente la única compatible con el modelo integrado de gestión que se pretende para las zonas costeras andaluzas:

Figura 5.3. Las opciones estratégicas



Estrategia de liderazgo; Dibujando nuestro futuro. Cuando la institución, aprovechando una situación apremiante, un contexto de actuación favorable, o ambas cosas a la vez, haciendo un esfuerzo extraordinario, responde de forma decidida con nuevas políticas e instrumentos, al reto que supone la búsqueda de un modelo más integrado de gestión que garantice la sostenibilidad del litoral y sus recursos. Para ello actúa utilizando sus fortalezas con objeto de aprovechar sus oportunidades. Se trata de controlar el devenir de los acontecimientos pero asume un cierto riesgo con su propia iniciativa.

Estrategia flexible; Preparándonos para lo que venga. Cuando la institución utiliza su agilidad y capacidad de adaptación para reconocer y aprovechar las oportunidades que le ofrece el entorno. Pero esta opción supone que los cambios futuros no serán rápidos ni de gran envergadura (lo cual es rigurosamente improbable para el caso de Andalucía tal y como ha podido verse en los apuntes prospectivos de las principales variables socioeconómicas y vectores de presión antrópica). Lo anterior lleva a pensar en la relativa viabilidad de esta opción estratégica. Los efectos negativos que esta iniciativa lleva implícitos son menores en relación a la opción precedente.

Estrategia de expectante; Conformándonos con lo que vaya a pasar. Cuando la institución interviene solo lo justo para mantener su situación. Ello implica que sortea la mayor parte de los riesgos derivados de su hipotética actuación e iniciativa. Es capaz de reaccionar con cierta agilidad cuando la coyuntura resulta más favorable y las incertidumbres comienzan a resolverse. Es la opción más conservadora de las tres expuestas una vez vista la situación que presenta el litoral y la evolución que presenta en los últimos años. Entre otras razones porque en el fondo, una institución pública como la Junta de Andalucía, reconocería de forma implícita que se conforma con el futuro que otros preparan. Se trata de eludir, en lo posible, las amenazas al tiempo que se amortiguan las debilidades más evidentes.

La Junta de Andalucía deberá elegir una estrategia que marcará la gestión de sus zonas costeras, como mínimo, durante la próxima década.

En términos generales, la Junta de Andalucía deberá elegir una estrategia que marcará la gestión de sus zonas costeras, como mínimo, durante la próxima década. Para ello tiene tres grandes opciones que reflejarán el grado de ambición que tenga y el esfuerzo que esté dispuesta a realizar para que se produzca un cambio notable en las estructuras de gestión.



Lagoon costero de una playa atlántica

Capítulo 6. El Proceso Participativo en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras

6.1. Objetivos y condicionantes del proceso participativo

6.2. Esquema metodológico desarrollado

6.3. Destinatarios del proceso participativo

6.4. Materiales utilizados en el proceso participativo

6. 4.1. Formato electrónico

6.4.2. Formato convencional

6.5. Las Jornadas Provinciales

6.5.1. Organización

6.5.2. Procedimiento

6.6. Resultados y conclusiones

6.6.1. Síntesis de los resultados

6.6.2. Conclusiones generales

La plantación de pinares pretendió detener el avance de las dunas atlánticas

6.1. Objetivos y condicionantes del proceso participativo

Un proceso participativo es un proceso interactivo que pone en contacto a los responsables técnicos y políticos de una determinada iniciativa con los interesados de alguna manera en los recursos costeros, con los encargados de ejecutar las actuaciones decididas, con los representantes ciudadanos en general, etc. Para la mayoría de los proyectos de interés público, además de ser obligada de forma legal, resulta muy conveniente la participación de los diferentes agentes sociales e institucionales. Pero es en los proyectos de Gestión Integrada de Zonas Costeras, donde se hace extraordinariamente necesaria la participación por las ventajas que dicho proceso reporta (Barragán, 2003):

- Se informa a los usuarios de los recursos sobre un proyecto institucional al tiempo que éstos dan a conocer su opinión.
- Se definen de manera más precisa los problemas, los conflictos, los objetivos, las estrategias posibles, etc.
- Se crean canales de comunicación y foros de encuentro para debatir, para dialogar, para conseguir el clima necesario que facilite el trabajo conjunto, etc.
- Se contribuye a la concienciación tanto de los administradores como de los administrados.
- Al contar con los principales agentes sociales e institucionales existen más probabilidades de que los proyectos propuestos en el proceso de GIZC se lleven a cabo. Es decir, desde un principio se fraguan relaciones estratégicas con los actores sociales.
- Se incrementan las posibilidades de coordinación y cooperación, tanto entre el sector público como entre éste y el privado. Incluso entre los propios usuarios de los recursos.

El diseño del proceso participativo ha estado marcado por varios condicionantes: la diversidad de los participantes, su dispersión geográfica, y las dimensiones de nuestra Comunidad Autónoma.

En relación con el primer aspecto, se ha tenido en cuenta el gran número de actores que intervienen de una manera u otra en el espacio litoral (Figura 6.1). Su selección ha sido la más coherente en relación a las características del tejido social de las costas andaluzas.

Figura 6.1. Universo participativo

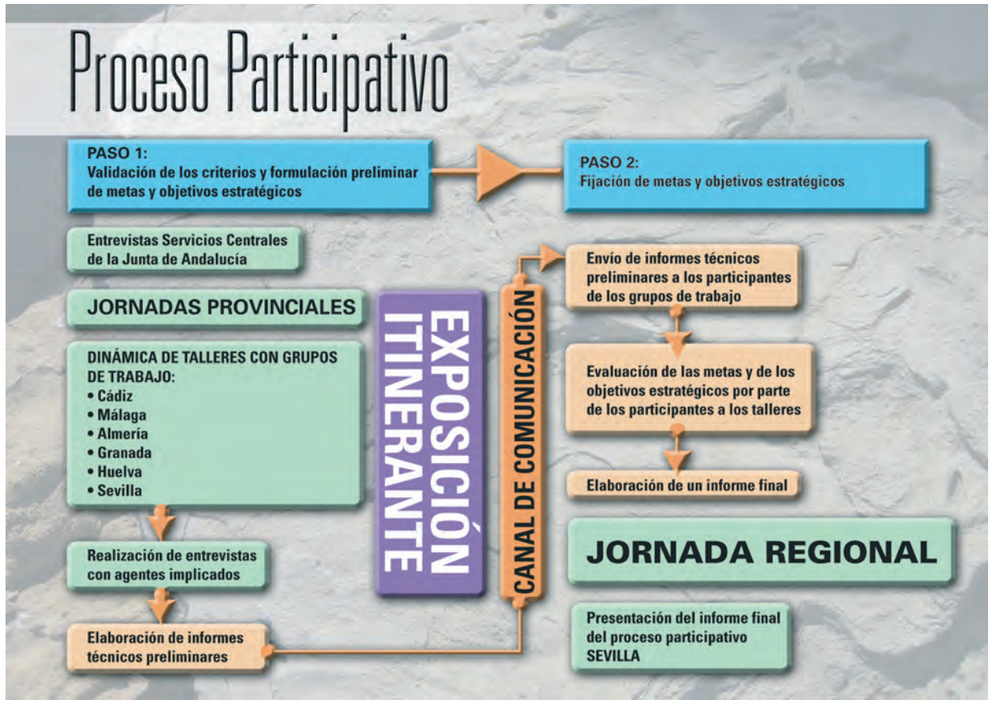


A su vez, dichos participantes se encuentran distribuidos a lo largo de las seis provincias litorales: Cádiz, Málaga, Granada, Almería, Huelva y Sevilla. Si a ello le sumamos las dimensiones territoriales de Andalucía, se comprende la dificultad apuntada. Es por ello que se pensó en acercar la Estrategia a los actores sociales y así facilitar su participación. El modelo elegido ha sido el de Jornada Provincial, una por cada provincia. A éstas se añadían una serie de entrevistas personales, y en profundidad, con aquellos gestores clave. En las próximas páginas se explica con cierto detalle el proceso.

6.2. Esquema metodológico desarrollado

Para el desarrollo del proceso participativo se han dado dos pasos bien diferenciados (Figura 6.2). El primero se ha materializado a través de las siguientes tareas:

Figura 6.2. Proceso participativo en la EA-GIZC



a) Entrevistas con los Jefes de los Servicios Centrales de los departamentos de mayor responsabilidad en el espacio o recursos costeros: Consejerías de Medio Ambiente; Obras Públicas y Transportes; Agricultura y Pesca; Turismo, Comercio y Deporte. En ellas se solicitaba la opinión general acerca de los Criterios de la EA-GIZC, la justificación de esta opinión (preocupaciones, propuestas, etc.) y valoración o posible implicación de su Consejería en la EA-GIZC.

b) Posteriormente se han organizado seis Jornadas Provinciales de Participación. A ellas estaban invitados distintos agentes institucionales y sociales, con objeto de analizar, y validar en su caso, los Criterios para la formulación de la EA-GIZC. El desarrollo de estas Jornadas se explica detalladamente en el apartado 6.5.

c) Tras cada Jornada Provincial se mantuvieron distintas entrevistas personales con los gestores clave de los Servicios Periféricos cuya responsabilidad era evidente para el litoral y sus recursos: Jefes de las Demarcaciones y Servicios Provinciales de Costas, Autoridades Portuarias, Diputaciones, Jefes de Servicio de las Delegaciones Provinciales de las Consejerías de Obras Públicas y Transportes, Medio Ambiente, Agricultura y Pesca, Turismo, etc. (Cuadro 6.1).

Cuadro 6.1. Entrevistas provinciales e ideas desarrolladas

Entrevistados	Ideas principales
Demarcación de Costas Andalucía Atlántico, Cádiz	1. La EA-GIZC es necesaria y urgente. 2. El esquema metodológico planteado en los criterios para la EA-GIZC es el adecuado. Es conveniente centrarse en los aspectos de la gestión. 3. Existe acuerdo con el diagnóstico institucional propuesto. 4. De los criterios propuestos (decálogo), el que se estima de mayor interés es la coordinación y cooperación entre administraciones. 5. Necesidad de espacios de encuentro para el debate, intercambio de información, propuestas de cooperación continua, etc. principalmente entre la AGE y la JA. 6. Necesidad de encontrar fórmulas de coordinación y cooperación que no dependan de personas y sí de mecanismos institucionales. 7. Crear el Consejo o Comisión del litoral (regional y provincial), cuya función principal sea la coordinación. 8. Crear un Foro Costero que fomente la participación y el encuentro entre los agentes institucionales y sociales del ámbito litoral. 9. La EA-GIZC debería liderarse desde Consejería de Presidencia o Consejería de Gobernación. 10. El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía ha creado una situación de cierta transitoriedad con respecto a la gestión del DPMT que convendría atender.
Delegación provincial de Cádiz COPT	
Delegación provincial de Cádiz CTCD	
Demarcación de Costas Andalucía Mediterráneo, Málaga	
Delegación provincial de Málaga CMA	
Delegación provincial de Málaga CAP	
Delegación provincial de Málaga COPT	
Servicio provincial de Almería de la DGC	
Delegación provincial de Almería COPT	
Delegación provincial de Almería CMA	
Servicio provincial de Granada de la DGC	
Autoridad Portuaria de Motril	
Diputación provincial de Granada	
Servicio provincial de Huelva de la DGC	
Delegación provincial de Huelva COPT	
Instituto de Investigación y Formación Agroalimentaria y Pesquera (FAPA) Huelva	

d) Envío de los trabajos realizados a distintos expertos adscritos a Universidades y Centros de Investigación con la intención de conocer su opinión respecto a los Criterios de la EA-GIZC e involucrarlos en el proceso.

Todas las opiniones, recomendaciones y propuestas recibidas durante esta primera fase rquedaban recogidas en un informe técnico, todavía con carácter preliminar. Tras su redacción se abrió un canal de comunicación accesible a todos los participantes a través de Internet (estrategialitoral.andalucia@uca.es) que permitía el intercambio de información de forma directa entre los participantes y los redactores del proyecto.

El segundo paso del proceso comenzó con el envío del informe preliminar antes mencionado a cada uno de los participantes de las Jornadas, y a todos los entrevistados, para que evaluasen las metas y objetivos estratégicos marcados. Ello posibilitó nuevas aportaciones a la Estrategia. Una vez recibidas, el equipo redactor elaboró un informe final en el que se fijaban las metas y los objetivos estratégicos. Por último, este informe se presenta y discute en una Jornada de ámbito regional en la que los protagonistas principales son los representantes institucionales de la Junta de Andalucía, Ministerio de Medio Ambiente, Federación Andaluza de Municipios y Provincias, etc.

6.3. Destinatarios

Los procedimientos de participación constituyen un instrumento esencial para la EA-GIZC y responde a las exigencias y necesidades que la propia sociedad plantea. En este sentido, la etapa participativa de la EA-GIZC se enmarca dentro de un proceso formal con el objetivo de implicar a los interesados desde las etapas iniciales

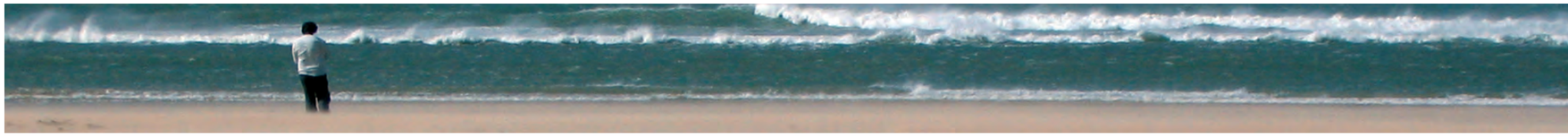
de elaboración de la Estrategia y construir consensos desde la perspectiva de la colaboración. En su diseño se han tenido en cuenta cuatro grupos bien diferenciados de participantes:

a) Representantes institucionales.
b) Técnicos de los servicios centrales de la Junta de Andalucía.
c) Representantes ciudadanos y de los Servicios Periféricos de la Administración Pública.
d) Centros ligados al conocimiento.

a) La participación de los representantes institucionales con capacidad decisoria es fundamental para la implantación y el seguimiento de la EA-GIZC. Ésta se ha entendido al más alto nivel: desde las estructuras de las Direcciones Generales hasta los propios Consejeros. Con su apoyo se pretende fortalecer y realzar el compromiso de la Junta de Andalucía con la EA-GIZC, y de esta manera asegurar que el desarrollo de la Estrategia está firmemente integrado en las estructuras políticas y gubernamentales. La información y la consulta a este nivel lleva a que las distintas Consejerías se interesen por la Estrategia una vez se establecen los vínculos entre ésta y sus propias políticas sectoriales o territoriales.

b) Otro nivel de participación de enorme trascendencia ha sido el constituido por los Funcionarios de alto rango de los Servicios Centrales (Jefes de Servicio, Coordinadores…) de la Junta de Andalucía que tienen a su cargo cometidos muy específicos en el litoral. Estas funciones se adscriben fundamentalmente a las Consejerías de Medio Ambiente, Obras Públicas, Turismo y Agricultura y Pesca. El interés de su participación radica en el conocimiento que tienen sobre la gestión de espacios y recursos costeros, en su capacidad para influir en la toma de decisiones y en la enorme influencia que pueden ejercer en la implantación de la EA-GIZC. A través de entrevistas personales se ha recabado su opinión sobre los trabajos realizados hasta la fecha. Sus comentarios y sugerencias se han incorporado a los documentos previos a la Estrategia.

c) El tercer nivel de participación en la EA-GIZC es el formado por los agentes sociales e institucionales provinciales: políticos y técnicos municipales, asociaciones de vecinos, grupos ecologistas, representantes de agricultores y pescadores, empresarios, comerciantes, organizaciones sindicales, técnicos de las administraciones autonómica y central, etc. En una convocatoria absolutamente abierta han sido invitados todos aquellos ciudadanos que, o bien tienen responsabilidad o intereses en el litoral, o bien pueden ser afectados por la Estrategia. En definitiva, aquellos que puedan favorecer en el desarrollo y ejecución de la EA-GIZC en la escala provincial. Su participación se ha encauzado principalmente a través de seis Jornadas Provinciales (una en cada provincia costera). Este nivel participativo se complementó a su vez con entrevistas personales a determinados técnicos y funcionarios de alto rango de la administración (Jefes de la Demarcación de Costas, Jefes de Servicio de Delegaciones Provinciales de la Junta de Andalucía, etc.). El objetivo es básicamente contrastar la información disponible y recibir opiniones que enriquezcan la elaboración de la propia Estrategia.



Playa de la Cortadura, Cádiz

d) Por último, los documentos elaborados han sido también dados a conocer a Grupos de Investigación de distintas Universidades Andaluzas y del CSIC cuyas líneas de trabajo se relacionan con la gestión de nuestro litoral. Sus aportaciones y opiniones también servirán para alimentar la futura Estrategia.

Figura 6.3. Destinatarios del proceso participativo



6.4. Materiales utilizados en el proceso participativo

A los participantes se les hizo llegar la información a través de varias vías. Y es que la información es la base para una participación con conocimiento. Ésta se ha facilitado a la sociedad en dos formatos: en formato electrónico por un lado, y en formato convencional.

6.4.1. Formato electrónico

Los informes técnicos de los trabajos realizados se han puesto a disposición del ciudadano a través de Internet. Estos documentos se enumeran a continuación:

- Documento resumen *Criterios para la formulación de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*. En este informe se han sintetizado los aspectos principales acerca del contexto andaluz (natural, social y económico) y del contexto externo nacional e internacional de la GIZC. También se incluye una sinopsis del análisis y diagnóstico institucional de la Junta de Andalucía. Y, finalmente, las bases y el planteamiento estratégico establecido en los criterios para la formulación de la EA-GIZC.
- Documento denominado *¿Por qué Andalucía necesita una EA-GIZC?* Este informe argumenta, por un lado, las necesidades que presenta el litoral andaluz y su actual modelo de gestión. Y por otro, los beneficios que obtendrían las distintas Consejerías de la Junta de Andalucía al llevarse a cabo un proyecto corporativo como la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.
- Versión digital del libro Viviendo la Costa. *Criterios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*.
- *Informe de las Jornadas Provinciales de Participación*. En este documento se presentan los principales avances del proceso participativo. Los resultados obtenidos son las sugerencias, los comentarios y las propuestas de todos los participantes, que se produjeron a través de la discusión y el debate. Como complemento a este informe se ha colgado en las hojas electrónicas información específica de cada una de las provincias: se muestran las fechas y las sedes de celebración, se ofrece una galería de fotografías del desarrollo de las jornadas, etc.

La información anteriormente reseñada se puede encontrar en dos hojas electrónicas: la perteneciente a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía www.juntadeandalucia.es/medioambiente/ea-gizc y la que corresponde al Grupo de Investigación de la Universidad de Cádiz "Planificación y Gestión Integrada de Áreas Litorales" en el apartado de proyectos www.gestioncostera.es

6.4.2. Formato convencional

Entre los materiales citados hay que destacar la edición del libro titulado **Viviendo la Costa. Criterios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras**. En este libro se resumen los criterios para la formulación de la estrategia. En una primera parte se da una visión del litoral andaluz, de los recursos y procesos naturales en el litoral, de los usos y actividades económicas. También se ofrece una "traducción" transversal de los problemas, incidiendo en la importancia que posee el litoral.

La segunda, y principal, se centra en la perspectiva institucional del litoral andaluz. Se detalla lo que ocurre dentro de la propia Junta de Andalucía. Para ello se abordan los diez aspectos más relevantes de la gestión en el ámbito público que se presentan como el *Atlas para la Gestión Integrada de Zonas Costeras*.

Dichos aspectos, reconocidos como los mapas que componen el Atlas, y que en realidad son los Criterios para la formulación de la propia Estrategia, deben servir para comprender un sistema administrativo muy complejo: *Políticas Públicas, Normativa, Competencias, Responsabilidades, Instituciones, Instrumentos, Formación de los administradores, Información y conocimiento científico-técnico, Educación para la sostenibilidad, Recursos Económicos y financieros y Coordinación, Cooperación institucional y Participación social.*

En la última parte se ofrecen referencias bibliográficas de interés y una lista de conceptos utilizados asociados a un lenguaje de Gestión Integrada de Zonas Costeras; ello facilita sin duda la comprensión del documento.

Con objeto de que los participantes a las jornadas provinciales tuvieran un primer acercamiento a los criterios de la EA-GIZC, se diseñó una exposición que acompañó al proceso participativo en todas las provincias. La exposición ocupaba una superficie de 90 m^2. Estaba compuesta por: diferentes paneles de 2x4 metros, en los que se plasmaron las ideas principales de la importancia del litoral, y de su gestión; Un gran *Atlas de la gestión actual del litoral andaluz* que recogía los criterios para la formulación de la EA-GIZC; Un monitor tv en la que se proyectaban de forma ininterrumpida imágenes del litoral junto a datos estadísticos y sus interpretaciones. La intención era mostrar la importancia del litoral, su patrimonio natural y cultural, los usos y actividades que allí se concentran, así como la situación en la que se encuentra. Y finalmente un buzón de sugerencias, donde los participantes tuvieron la oportunidad de depositar lo que creyeron conveniente[63] .

Paneles de la exposición "Viviendo la Costa"





Los títulos de los paneles de la exposición eran los siguientes:
- *Viviendo la Costa.*
- *Estrategia Andaluza de gestión Integrada de Zonas Costeras.*
- *Plantando cara a los problemas del litoral andaluz.*
- *Tejiendo redes por nuestro litoral.*
- *¿Diseñamos la estrategia?*

El Atlas de la gestión actual del litoral andaluz, se componía de los siguientes mapas:
- *Gestión Integrada de Zonas Costeras y políticas públicas de la Junta de Andalucía: Mapa Político, el primer mapa.*

- Normativa para la gestión del litoral y sus recursos: Un mapa con las reglas del juego.
- Reparto de responsabilidades en la gestión del litoral de Andalucía: Un mapa temático.
- Instituciones andaluzas para la gestión de las áreas litorales: Un mapa de puntos de referencias.
- Instrumentos para la gestión del litoral en Andalucía: Un mapa de estrategias.
- Aspectos económicos de la gestión de las áreas litorales: Un mapa de recursos.
- Formación y capacitación de los administradores: Mapa de geografía muy humana.
- Información pública y conocimiento técnico científico: El mapa de la ilustración.
- Educación y concienciación para la sostenibilidad del litoral andaluz: Dibujando el mapa del futuro.
- Participación social y cooperación institucional para la gestión del litoral en Andalucía: Mapa de fuerzas aliadas.

6.5. Las Jornadas provinciales

6.5.1. Organización

Las jornadas provinciales de participación para debatir el futuro de las costas andaluzas constituyen un proceso de intercambio de ideas y opiniones. El objetivo de esta participación no es tan sólo la simple información a los ciudadanos sino que va más allá: los propios ciudadanos han debatido, matizado o propuesto cómo debería ser la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Estas Jornadas de Participación han sido jornadas de puertas abiertas. Estaban invitadas todas aquellas personas que, a título individual o en nombre de las instituciones representadas, deseaban conocer en detalle lo hecho hasta la fecha sobre los Criterios utilizados para la formulación de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.

Exposición "Viviendo La Costa"

No obstante, en cada provincia litoral andaluza fueron identificados representantes de todas las instituciones públicas y privadas, asociaciones y entidades vinculadas directa o indirectamente con las actividades y los recursos litorales. El cuadro 6.2 muestra los grupos de agentes sociales e institucionales invitados en cada una de las provincias. Antes de cada jornada se remitió a los principales medios de comunicación escritos un artículo de opinión que hacía referencia a la EA-GIZC y a las propias Jornadas.

Como se señaló en páginas precedentes, las jornadas provinciales se han desarrollado entre los meses de mayo y julio de 2007:

- Provincia de Cádiz: Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales de la Universidad de Cádiz (30 de mayo de 2007).
- Provincia de Málaga: Oficina de Transferencia de Resultados de Investigación (OTRI) Universidad de Málaga (5 de junio de 2007).
- Provincia de Almería: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de Almería (7 de junio de 2007).
- Provincia de Granada: Autoridad Portuaria de Motril (12 de junio de 2007).
- Provincia de Huelva: Centro Internacional de Estudios y Convenciones Ecológicas y Medioambientales (14 de junio de 2007).
- Provincia de Sevilla: Pabellón Hassan II, Isla de la Cartuja (3 de julio de 2007).

Cuadro 6.2. Selección de los agentes sociales e institucionales

Administración Autonómica	Consejería de Medio Ambiente
	Consejería de Obras Públicas y Transportes
	Consejería de Agricultura y Pesca
	Conserjería de Turismo, Comercio y Deporte
	Consejería de Cultura
	Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa
Administración General del Estado	Demarcaciones y Servicios provinciales de la DGC
	Capitanías Marítimas
	Autoridades Portuarias
Administración Local	Ayuntamientos
	Diputaciones Provinciales
	Mancomunidades
Empresas Públicas	EGMASA
	DAP
	EPPA
	EPSA
Productores y empresarios	Pesca y Acuicultura
	Cofradías de Pescadores
	Agricultura
	Turismo
	Ocio
	Comercio
Otros	Grupos de Desarrollo Rural
	ONG's Conservacionistas
	Universidades
	Centros de Investigación
	Fundaciones
	Asociaciones

6.5.2. Procedimiento

Las jornadas se han desarrollado en dos sesiones, una de mañana y otra de tarde. Cada Jornada se ha iniciado con una presentación detallada (45-60 minutos) de los **Criterios para la Estrategia Andaluza de GIZC** a cargo del equipo responsable del proyecto. En ella se daban a conocer los criterios y se resolvía cualquier duda que pudiera existir. La presentación, además de exponer el proceso seguido en la elaboración de los criterios para la EA-GIZC, se centraba, fundamentalmente, en los diez elementos estratégicos de la gestión integrada de las zonas costeras (política, normativa, competencias, responsabilidades, instituciones, instrumentos estratégicos, formación de los administradores, información y conocimiento científico-técnico, educación para la sostenibilidad, coordinación y cooperación Institucional). Estos fueron los aspectos de gestión que se debatieron posteriormente en los grupos de trabajo, ya que se identifican con los criterios técnicos propuestos.

6.5.2.1. Desarrollo de los Grupos de Trabajo

La segunda parte de la mañana consistía en una sesión de trabajo que transcurría en paralelo. Los participantes se organizan en tres grupos. Cada uno de ellos se encarga de debatir tres o cuatro elementos estratégicos del decálogo de la GIZC. Los temas a tratar en cada grupo se correspondían con los aspectos del decálogo más relacionados con cada una de las tres metas estratégicas propuestas en los criterios de la EA-GIZC.

Grupo 1. Meta estratégica 1: Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política (Políticas públicas, Coordinación y cooperación institucional y Participación Social).

Grupo 2. Meta estratégica 2: Disponer de instrumentos apropiados para un modelo integrado de gestión costera (Responsabilidades e Instituciones, Normativa, Instrumentos y Proyectos).

Grupo 3. Meta estratégica 3: Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC (Recursos económicos y financieros, Formación técnica, Educación para la sostenibilidad, Información pública y conocimiento científico).

Para la organización de los participantes en los distintos grupos de trabajo se siguieron dos criterios. En primer lugar, la preferencia que los asistentes tuvieran con los diferentes temas a tratar en cada uno de los grupos. Y en segundo lugar, que los grupos estuviesen formados por un número similar de componentes. Para facilitar la distinción de los grupos y la identificación de los participantes en cada uno de ellos, se asignaron diferentes colores (El Grupo 1 se identificó con el color rojo, el Grupo 2 se identificó con el color azul y el Grupo 3 se identificó con el color verde). Una vez que los participantes elegían sus respectivos grupos, además de proporcionarles el material específico de cada uno de ellos, se les ponía un distintivo de color en sus acreditaciones personales.

La dinámica de trabajo se expone a continuación:

- *Presentación de los miembros del grupo*. Cada participante explicó al resto del grupo a qué institución, grupo de agentes sociales, etc. venía representando. Y además, comentaba qué trabajo desarrollaba en la actualidad la entidad a la que pertenecía y el suyo propio.
- *Introducción de los temas a tratar en grupo*. El moderador, de cada grupo, expuso de forma breve un diagnóstico de los aspectos más relevantes del decálogo que correspondía tratar. A cada participante se le facilitó información detallada de los mismos. A modo de resumen sumario se proporcionaron esquemas del proceso estratégico seguido para establecer los criterios de la EA-GIZC; así como una tabla con las ideas principales obtenidas al elaborar el diagnóstico estratégico de la gestión integrada de zonas costeras.
- *Intervención y debate de los miembros del grupo*. En primer lugar, todos los miembros tuvieron oportunidad de hacer sugerencias, comentarios y propuestas. A continuación, en un debate abierto los participantes pudieron argumentar sus propuestas o manifestar su acuerdo o desacuerdo con ellas.
- *Concreción de las principales ideas*. Durante el debate cada moderador se encargaba de anotar las observaciones y propuestas concretas por parte del grupo.
- *Lectura de resultados*. Finalmente se repasaron en voz alta las ideas que habían sido tratadas o consensuadas por el grupo con objeto de confirmar el acuerdo de todos los miembros.

6.5.2.2. Debate General

En la segunda parte de las jornadas, en la sesión de tarde, se llevó a cabo un debate general. La función de este debate era aprobar, debatir, matizar o corregir el consenso alcanzado en los grupos de trabajo. En primer lugar, los moderadores leyeron las ideas principales consensuadas internamente en cada grupo. Posteriormente, se abría un turno de opinión para argumentar y debatir las propuestas presentadas.

En la clausura de cada jornada los participantes entregaron, además, sus propuestas y opiniones por escrito. A cada participante se le entregó, dependiendo del grupo en el que estuviera, un cuestionario sobre la meta y objetivos estratégicos tratados en su grupo de trabajo. En este cuestionario los participantes podían manifestar sus dudas, preguntas, reflexiones, ideas, criterios y propuestas para cada uno de los objetivos.



Paneles de la exposición "Viviendo la Costa"

6.6. Resultados y conclusiones

6.6.1. Síntesis de los resultados

A continuación se exponen los resultados obtenidos en las diferentes Jornadas Provinciales de Participación. En realidad se trata de una fiel transcripción de las principales ideas recogidas en las sesiones de trabajo.

GRUPO 1. META A: "Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política"

CÁDIZ

1. Necesidad de una política global de la Junta de Andalucía.
2. Concreción de los temas clave de esa política.
3. Establecer unas directrices de gestión.
4. Crear una coalición o alianza.
5. Establecer puntos de encuentro entre la AGE y la JA.
6. Concretar formalmente su funcionamiento.
7. La condición para el desarrollo debe ser la integración del agua.
8. Necesidad de un órgano de decisión de nivel regional con respecto a la administración local.
9. Crear un Consejo Andaluz y Provincial de participación.
10. Necesidad de la participación para que exista política de abajo a arriba.

MÁLAGA

1. La EA-GIZC es necesaria y urgente. La JA debe asumirla como su política pública.
2. Si hay verdadera voluntad política, que se demuestre a través de un cambio de la política institucional.
3. La alianza primero debe estar dentro de la JA.
4. Delimitar el ámbito de aplicación de la EA-GIZC para conocer las posibilidades de alianza estratégica.
5. La alianza debe hacer énfasis en los municipios.
6. Crear un órgano de coordinación a nivel regional. Consejo Regional Costero (desde el punto de vista político).
7. Crear un órgano de coordinación provincial. Consejo Provincial Costero (desde el punto de vista técnico).
8. Crear la Agencia Andaluza de GIZC.
9. Buscar a través de la cooperación con la AGE las oportunidades que ofrece el medio marino más allá de aguas interiores.
10. Aprovechar las oportunidades que ofrecen otras instancias de la administración local: diputaciones y mancomunidades.
11. Crear el Foro Costero (evaluador, independiente de los resultados, deliberante, asesor y participativo).

ALMERÍA

1. Necesidad de liderar la EA-GIZC. Debería ser en lo posible vinculante.
2. Reforzar la coordinación y la cooperación complementarias.
3. Pacto Andaluz por las zonas costeras.
4. Crear puntos de encuentro como el Consejo Costero Andaluz para las administraciones (obligatorios e institucionales).
5. Necesidad de cooperación entre las diputaciones, mancomunidades y municipios en asunto costeros.
6. Crear el Foro Costero: que fortalezca la participación pública, que sea de carácter consultivo, deliberante, formativo e informativo, habría que buscar una fórmula jurídica que integrará la Universidad, los Grupos de Desarrollo Rural, etc.
7. Participación de pescadores en las reservas marinas.

GRANADA

1. Necesidad de la EA-GIZC por la importancia económica del litoral pero también por la situación de crisis actual.
2. La EA-GIZC debe ser valiente.
3. La JA debe establecer los criterios del desarrollo en el litoral.
4. El sistema de alianzas propuesto es básico y está bien encaminado (entre las diferentes administraciones públicas y representantes sociales).
5. Necesidad de buscar valores comunes que faciliten también intereses comunes.
6. Crear la Agencia Andaluza de la GIZC como organismo dinámico, ágil y vinculado al sistema de decisiones.
7. Crear un sistema de coordinación provincial compuesto por Subdelegaciones de Gobierno y Delegaciones de Gobernación.
8. Desarrollar fórmulas de gestión participativa (custodia del territorio).
9. Crear un Foro Costero que facilite la participación que se complemente con un foro de debate en Internet.
10. Fomentar un enfoque de gestión de abajo a arriba que se aborde a través de la conciencia social.

HUELVA

1. Es imprescindible la elaboración de una política explícita de GIZC que defina el modelo de desarrollo económico.
2. Necesidad de que esta política integre un horizonte amplio tierra-mar.
3. Crear un Consejo Provincial Costero.
4. Crear dentro del Consejo Provincial de Medio Ambiente un grupo de trabajo específico del litoral.
5. Crear un Foro de debate asociado a la Universidad que eleve las propuestas al gobierno autonómico.

SEVILLA

1. Necesidad de una declaración institucional.
2. La redacción del texto debe ser sencilla, clara, que sirva de orientación.
3. Se han dado algunos pasos de interés hasta la fecha, pero son insuficientes.
4. Crear con respaldo institucional, un lugar de encuentro entre las Administraciones Públicas. Llámese Consejo, Comisión, Comité, etc.
5. Búsqueda de la eficacia y seguridad jurídica.
6. Necesidad de liderazgo en la EA-GIZC, para que impulse la estrategia.
7. Necesidad de que se apruebe por Consejo de Gobierno.
8. Creación de un foro, con un diseño adecuado en cuanto a tamaño y funcionamiento. El foro debería servir para abrir una plataforma que trate temas costeros.
9. Creación de un Observatorio Costero.
10. Favorecer la opinión, participación y debate social en la escala local.



Jornadas provinciales de participación

GRUPO 2. META B: "Disponer de instrumentos apropiados para un modelo integrado de gestión cotera"

CÁDIZ

1. Existe normativa con posibilidades para la GIZC, pero falla su aplicación.
2. Falta de integración de la normativa que incide en el litoral.
3. No existen mecanismos de coordinación para la gran cantidad de competencias que la Junta de Andalucía ha asumido.
4. Las instituciones no están organizadas de acuerdo con los compromisos y retos que asumen en relación con el litoral.
5. Necesidad de adaptar las instituciones andaluzas a las necesidades de la GIZC.
6. Crear un instrumento estratégico e integral para el litoral andaluz.
7. Los diferentes instrumentos estratégicos sectoriales no son bien conocidos por las distintas administraciones.

MÁLAGA

1. Necesidad de dar coherencia a la normativa vigente (revisar y actualizar).
2. Los técnicos suelen conocer únicamente la normativa que les afecta directamente en relación a un uso o recurso del litoral.
3. Indefinición competencial, especialmente en el medio marino.
4. No existen mecanismos de coordinación y cooperación entre instituciones.
5. La coordinación es más deseada por los técnicos que por instancias superiores ya que no la facilitan.
6. Administración muy compartimentada.
7. Crear un órgano colegiado ejecutivo.
8. Incluir en el ámbito litoral las cuencas hidrográficas.
9. Existe un doble discurso político en relación con el litoral: ambientalista y desarrollista.
10. Crear procedimientos de coordinación y cooperación entre administraciones.
11. Se cuestiona la ineficacia de las instituciones también por falta de motivación y formación.
12. Escepticismo en el cumplimiento de los documentos de planificación estratégica. Los objetivos que se marcan no se ajustan a las determinaciones que proponen.
13. No existe una evaluación y seguimiento de los planes.

ALMERÍA

1. Reiterado incumplimiento de la normativa vigente.
2. Existen lagunas normativas.
3. La legislación no cala en la sociedad, desconocimiento.
4. En líneas generales sólo se conoce la normativa que al administrador le afecta.
5. No se ponen los recursos necesarios (humanos y económicos) para la aplicación de la normativa. Cuando existen no se aprovechan.
6. Se desconocen, a veces, las competencias propias, tanto por falta de formación como por su indefinición.
7. Necesidad de desarrollar mecanismos de cooperación y coordinación.
8. Crear un Órgano autonómico de coordinación (aprovechar las posibilidades que ofrece la Ley de Agencias Estatales para la Mejora de los Servicios Públicos).
9. Favorecer mecanismos de coordinación entre la ZSP y el DPMT.
10. Necesidad de reuniones periódicas entre instituciones y agentes sociales relacionados con el litoral.
11. Crear un Conferencia Sectorial del Litoral (Ley de Régimen Jurídico de las A.P.).
12. Algunos instrumentos estratégicos no han convencido a la Administración Local (POTA).
13. Los objetivos de los instrumentos estratégicos no coinciden con los objetivos de la Administración Local.
14. Hacen falta mecanismos para favorecer a los municipios afectados por determinados instrumentos de planificación.

Reunión de un grupo de trabajo en la jornada provincial de Granada





Jornadas provinciales de participación

GRANADA

1. Definir desde el punto de vista legal Zona Costera.
2. Aunque la normativa no es el principal problema, es mejorable, el problema está en su aplicación.
3. La normativa es muy sectorial.
4. En líneas generales sólo se conoce la normativa que al administrador le afecta.
5. La normativa es desconocida por los usuarios y gestores.
6. Desarrollar un instrumento normativo para el litoral andaluz.
7. Reiterado incumplimiento de la normativa vigente.
8. No existen pautas generales de coordinación.
9. Los órganos que existen son poco útiles, pues no están enfocados a la gestión del litoral.
10. Crear un órgano de coordinación a nivel regional, específico del litoral.
11. Crear un departamento transversal que aglutine todas las responsabilidades en el litoral (dependiente de presidencia, operativo, flexible, que cree alianzas).
12. Explotar las posibilidades de los criterios para la ZSP y su aplicación.
13. Ampliar la ZSP.
14. Necesidad de recuperar y delimitar el DPMT.
15. Creación de un instrumento estratégico específico para la GIZC (programa de GIZC).
16. Lo referente a la GIZC en los diferentes instrumentos estratégicos son declaraciones de buenas intenciones. Existe escepticismo de su efectividad.
17. Trasladar las experiencias que han funcionado en otros países a la EA-GIZC.

HUELVA

1. Definir desde el punto de vista legal Zona Costera.
2. Desarrollar una ley de Gestión Costera, que obligue al encuentro de las administraciones.
3. Crear un órgano de coordinación y cooperación entre las distintas administraciones.
4. Explotar las posibilidades que ofrecen las diputaciones para la coordinación y cooperación.
5. Elaborar un plan estratégico del litoral donde el medio marino esté bien representado.
6. Falta de participación pública en la elaboración de documentos de planificación estratégica.
7. Explotar las posibilidades que ofrece el POTA y los planes subregionales de OT litorales.
8. Crear un departamento costero o una agencia del litoral, dependiente de presidencia, que impulse, coordine, busque recursos, sea fiscalizadora, etc.

SEVILLA

1. Definir desde el punto de vista legal Zona Costera.
2. Elaborar una ley de gestión costera que fomente la coordinación, cooperación y concertación.
3. Que la EA-GIZC integre la Directiva Marco de Aguas y la Propuesta de Directiva Marina.
4. Institucionalizar seminarios específicos del litoral destinados a compartir e intercambiar experiencias.
5. Crear una Comisión Interdepartamental de coordinación y colaboración (Regional, Provincial).
6. Explotar el papel de las mancomunidades y diputaciones para la coordinación, cooperación y colaboración.
7. Crear el Instituto Andaluz del Litoral (Dinamizar, concertar, asesorar, buscador de sinergias, etc).
8. Crear un Instrumento Estratégico del Litoral con visión Integral.
9. Incentivar instrumentos voluntarios en el litoral (Agenda 21).
10. Impulsar instrumentos como "Custodia del Territorio" en el litoral andaluz.
11. Favorecer la ampliación de la ZSP a 200 metros.

GRUPO 3. META C: "Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC"

CÁDIZ

1. Institucionalizar un programa de formación complementaria de GIZC, a través del IAAP.
2. Diseñar el programa de formación acorde con los distintos niveles de puestos de trabajo de la administración.
3. Involucrar a los sindicatos debido a que cuentan con una enorme experiencia en este ámbito, y además porque tienen importante capacidad de convocatoria.
4. Revisar la RPT de cara a la incorporación de especialistas en GIZC.
5. Crear un portal en el que se centralice la información referente al litoral.
6. Levantar información principalmente del medio marino.
7. Impulsar la coordinación entre las distintas administraciones para compartir información.
8. Traducir la información técnica para que llegue al ciudadano y hacerle partícipe en la gestión.
9. Incentivar a los ayuntamientos para que pongan en práctica programas de educación para la sostenibilidad.
10. Continuar promoviendo el litoral en los centros de enseñanza. Formar a los profesores y publicar materiales didácticos.
11. Realizar eventos que interesen a todos los agentes sociales. Por ejemplo foros de participación.
12. Establecer los criterios de sostenibilidad del litoral que se deberían impartir en los centros de enseñanza (Consejería de Educación).
13. Aumentar la red de aulas del mar.
14. Crear un fondo público para la conservación del litoral. Vincular un porcentaje de impuestos de actividades, sanciones, tasas, cánones, etc. que se recaudan en la costa para que revierta en la conservación, recuperación y puesta en valor del litoral.
15. Cofinanciar con fondos privados.
16. Promover un sistema de financiación a través de donaciones para la conservación del litoral. Aprovechar la labor de concienciación y publicidad del estado del litoral, que pueden realizar las fundaciones y asociaciones.

MÁLAGA

1. Revisar la RPT definiendo los conocimientos y capacidades que deben tener los gestores en cada puesto de trabajo (Temario de oposiciones más específico dependiendo del puesto a desarrollar).
2. Necesidad de una oferta formativa continua en GIZC y realizar esta formación acorde con los distintos niveles de la administración.
3. Incentivar a los técnicos y funcionarios.
4. Llevar a cabo una formación horizontal para todas las Consejerías de la JA.
5. Crear un fondo público (% cánones, tasas, sanciones, impuestos) que revierta en el litoral.
6. Complementarlo con inversión privada.
7. Utilizar instrumentos del tipo custodia del territorio.
8. Invertir en formación, educación y puesta en valor del litoral.
9. Crear la Agencia Andaluza del Litoral que, entre otras funciones, debería administrar los recursos económicos y financieros.
10. Unificar la información dispersa en todas las Consejerías, y a otras escalas de la Administración a través de la Agencia Andaluza del Litoral.
11. Unificar los soportes informáticos de la Administración.
12. Traducir la información técnica en un lenguaje que anime a la participación.
13. Difundir la información (TV y prensa escrita).
14. La Educación para la sostenibilidad debe realizarse a nivel local, implicando a ayuntamientos.
15. Implicar en la educación y concienciación a clubes de buceo, asociaciones de excursionistas, voluntariado, etc. para aprovechar la experiencia que ya tienen.
16. Fomentar la educación para la sostenibilidad en primaria y secundaria, incorporándola en el diseño curricular.



Gibraltar desde la playa La Hurca, La Línea de la Concepción, (Cádiz)

ALMERIA

1. Crear un programa de formación horizontal a toda la administración con cursos de conocimiento básico en los temas indispensable de las zonas costeras (medio marino, procesos naturales, economía, aspectos sociales, etc.).
2. Definir en la RPT los conocimientos y capacidades que deben tener los funcionarios y técnicos de la administración, con el fin de evitar demasiada movilidad de los mismos.
3. Además de los cursos de formación se propone que existan mesas de trabajo con técnicos de todas las consejerías de forma periódica.
4. Se resalta la importancia de los agentes locales. Aprovechar la experiencia de los Grupos de Desarrollo Rural (GDR).
5. Crear un fondo de recursos económicos para el litoral. Y que se complemente con aportaciones privadas.
6. El fondo para el litoral debería invertirse en adquisición de terrenos a través de distintas fórmulas (compra, intercambio de tierras que tengan distinto grado de conservación, expropiación, etc.), en educación para la sostenibilidad, etc.
7. Crear un comité a nivel regional y otros a nivel provincial que administren el fondo para el litoral.
8. Centralizar toda la información y ponerla a disposición de todos los técnicos de la administración.
9. Mejorar la distribución que se hace de las publicaciones que edita la JA (que lleguen a todas las bibliotecas, renovación de las bases de datos, etc.).
10. Realizar campañas divulgativas a través de los medios de comunicación, debido a que llegan más al usuario (TV locales, prensa escrita, radio, etc.).
11. Crear un centro que aglutine la información (Instituto, Observatorio, etc.).
12. Evaluar cuál es la mejor estrategia para que tenga éxito la educación para la sostenibilidad. (estrategias de marketing, etc.).
13. Aumentar y consolidar la red de aulas del mar de Andalucía.
14. Apoyar a los entes locales cuando tienen iniciativas de educación ambiental, pero no recursos para llevarlas a cabo.
15. Campañas de divulgación y difusión de la labor, actividades, programas, calendarios, etc. que realizan las aulas del mar. Por ejemplo a través de los medios de comunicación.
16. Profesionalizar la Educación para la sostenibilidad. Realizar cursos para formadores.

GRANADA

1. Que la propia administración elabore un programa de formación especializada para los técnicos y funcionarios en GIZC. Diseñar este programa a través de un estudio previo de las necesidades de formación de los gestores en el ámbito litoral diferenciando distintos niveles dentro de la administración (ejemplo Cursos semipresenciales).
2. Revisar la RPT. Promocionar dentro de la JA, estableciendo como criterios que, para obtener puestos especializados, los técnicos deben haber recibido formación específica.
3. Evitar la excesiva movilidad de los técnicos.
4. Crear mesas de trabajo interprovinciales periódicas con los técnicos que gestionan los mismos espacios o recursos en litoral.
5. Crear mesas de trabajo provinciales periódicas con los técnicos de las diferentes administraciones que convergen en el litoral.
6. Crear un fondo público de recursos económicos que revierta en la protección y conservación del litoral (% de lo que se recaude en el litoral).
7. Complementar ese fondo público con fondos privados, por ejemplo a través de mecanismos de desgravación fiscal, incentivar al que no contamina, cofinanciación en la recuperación del paisaje.
8. Crear un organismo que administre los recursos (donde estén representadas todas las administraciones).
9. Invertir recursos económicos en vigilancia y control de delitos urbanísticos, contaminación, pesca, etc.
10. Invertir en estrategias de puesta en valor antes que en protección y conservación.
11. Invertir en formación de los administradores, investigación y educación y concienciación.
12. Incluir en el diseño curricular de secundaria educación para la sostenibilidad de las zonas costeras y conocimientos específicos del litoral (Consejería de Educación).
13. Fomentar la educación para la sostenibilidad en otros agentes sociales (pescadores, AAVV, administración de justicia…) a nivel local involucrando asociaciones ecologistas, clubes de buceo, etc.
14. Realizar campañas de educación para la sostenibilidad.
15. Involucrar a los medios de comunicación.
16. Crear un organismo que unifique la información dispersa en los distintos departamentos de la administración. Y además que establezca unos criterios de medidas, características de datos, formatos, etc.
17. Mejorar la difusión de revistas, publicaciones de la administración.
18. Actualizar esta información.
19. Falta información principalmente del medio marino, de los ambientes de transición, de la identidad del paisaje, etc.
20. Necesidad de series temporales de datos que permita la representación de modelos de escenarios tendenciales.
21. Turno de oficio técnico (similar al de abogado de oficio) que asesore de forma gratuita al ciudadano en determinadas circunstancias.

HUELVA

1. A veces no existe relación entre la formación de los administradores y el puesto de trabajo que desempeñan.
2. Necesidad de un programa de formación multidisciplinar para todas las Consejerías.
3. De cara al futuro hay que tener esperanza debido a la existencia de carreras multidisciplinares (Ciencias Ambientales y Ciencias del Mar).
4. Revisar la RPT definiendo las necesidades y capacidades que debe tener un gestor costero.
5. Necesidad de que la formación se haga a todos los niveles de la administración (agentes operativos).
6. Para la educación para la sostenibilidad partir de la Estrategia Andaluza de educación ambiental.
7. Desarrollar los programas educativos de primaria y secundaria específicos del litoral a nivel provincial y no municipal (Consejería de Educación).
8. Fomentar la educación para la sostenibilidad entre todos los agentes sociales involucrando principalmente a los ayuntamientos.
9. Realizar campañas divulgativas para la puesta en valor del litoral.
10. Aprovechar la experiencia del IFAPA con algunos colectivos como mariscadores, pescadores, etc.
11. Desarrollar la figura de los Grupos de acción costera (Eje 4, IFOP).
12. Crear un fondo público para el litoral complementado con el fondo privado.
13. Crear un organismo (Agencia, Consejo) para administrar este fondo para el litoral.
14. Destinar principalmente recursos económicos para la formación especializada de los técnicos en educación.

SEVILLA

1. Definir el perfil que debe tener un gestor de zonas costeras, y reflejarlo en la RPT. Crear equipos multidisciplinares de gestores.
2. Diseñar un programa de formación para los administradores teniendo en cuenta los distintos niveles dentro de la administración, así como las diferentes escalas territoriales de la misma.
3. Institucionalizar este programa formativo a través del IAAP
4. Involucrar en la formación, además de a las Universidades, a otras instituciones como las diputaciones, los ayuntamientos, los Grupos de Desarrollo Rural, etc.
5. Elaborar los recursos didácticos generales al diseñar el curso (manual).
7. Existe gran cantidad de información científico-técnica y además se pone disposición de la sociedad. La nueva normativa tanto Europea como autonómica favorecen a medio-largo plazo que la información se haga pública.
8. A corto plazo existe la necesidad de centralizar la información para el gestor.
9. Identificar que información es indispensable para la gestión cotidiana del litoral.
10. Necesidad de una integración de los datos (unificando los formatos, contrastando y consensuando por parte de las instituciones que levantan esta información).
11. Necesidad de coordinación con otras escalas de la administración: con la Dirección General de Costas (deslindes de DPMT) y con los Ayuntamientos (PGOU).
12. Diseñar una aplicación informática que facilite la utilización de toda esta información a todos los gestores de la administración.
13. Crear una estructura de acceso público a la información. Una ventanilla o canal único.
14. Realizar una valoración económica de los servicios ambientales que presta el litoral a la sociedad. Que ayude en la toma de decisiones sobre cómo y para qué utilizar los recursos económicos.
15. Que exista una cofinanciación de fondos públicos y privados para la protección, conservación y puesta en valor de las zonas costeras.
16. Se hace Educación Ambiental a todas las escalas de la administración, pero de forma descoordinada.
17. Realizar un seguimiento y evaluación de las iniciativas puestas en marcha, ya que no se tienen resultados de su realización.
18. Impulsar la Educación para la sostenibilidad desde el acceso a la información y la participación.
19. Incluir la Educación para la sostenibilidad del litoral en el diseño curricular de educación primaria y secundaria.
20. Realizar campañas de sensibilización dirigido a otros agentes sociales (pescadores, agricultores, vecinos, etc.).

Plenario de las jornadas provinciales de participación





Jornadas provinciales de participación

6.6.2. Conclusiones generales

De la interpretación de los resultados anteriormente expuestos, así como de todas las conversaciones y debates en los que hemos participado, o hemos sido testigos, se desprenden las siguientes conclusiones generales:

• La necesidad de un nuevo modelo de gestión para el espacio y los recursos litorales de Andalucía parece incuestionable. Se alude de forma continua a las principales instancias públicas, sobre todo de la Junta de Andalucía (aunque no de forma exclusiva) para que actúen en consecuencia.

•Todas las manifestaciones, tanto orales como escritas, avalan la pertinencia del planteamiento elegido y los criterios utilizados para la formulación de la EA-GIZC.

• También han sido refrendadas las Metas y los Objetivos Estratégicos esbozados; si bien la pretensión de llegar a mayor detalle ha estado presente a lo largo del proceso, a través de propuestas de actuación concretas.

• Algo que preocupa de forma reiterada es la cuestión del liderazgo institucional. Dicho tema conviene que sea resuelto cuanto antes ya que daría luz, fuerza y dirección al proceso estratégico.

• Se observa una especie de escepticismo, instalado en un considerable número de participantes, en relación a la credibilidad institucional del propio proceso de la EA-GIZC.

Acantilado de Barbate (Cádiz)

Capítulo 7. Desarrollo de la Estrategia y Plan de Acción. la Gobernanza del Litoral Andaluz

7.1. Un instrumento al servicio de una Política Pública y un Programa de Gobierno

7.2. Síntesis del proceso estratégico desarrollado

7.3. Se proponen las Acciones para el Desarrollo de la Estrategia

7.4. Se establecen los criterios de los Programas que configuran el Plan de Acción

7.5. Se establece la Visión de la EA-GIZC

7.6. Reflexiones finales: implantación y claves del éxito de la EA-GIZC

La meta principal de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC) no es tanto concretar qué hay que hacer en relación a las actividades humanas y recursos del litoral y del medio marino, sino cómo podemos organizarnos de manera que, con posterioridad, se tomen las mejores decisiones posibles. En consecuencia, los esfuerzos más importantes se dirigen a buscar un modelo de organización institucional que sea capaz de asumir los desafíos pendientes en lo ambiental, social y económico.

Por otra parte, la EA-GIZC crea las bases para que la administración abra los cauces de participación a la empresa privada y la sociedad civil atendiendo a las condiciones actuales de mercado. Además, la EA-GIZC pretende ser un instrumento dinamizador de cooperación entre los agentes sociales e institucionales vinculados al litoral.



Participación ciudadana en un foro de agendas 21

7.1. Un instrumento al servicio de una Política Pública y un Programa de Gobierno

Los esfuerzos más importantes se dirigen a buscar un modelo de organización institucional que sea capaz de asumir los desafíos pendientes en lo ambiental, social y económico.

Varias ideas generales acerca de la GIZC se han ido decantando a lo largo de los últimos años a modo de sustrato filosófico. Éste ha influido, y de forma notable, en la interpretación del proceso de formulación de la Estrategia Andaluza homónima. Por lo tanto, no debe causar extrañeza que, tanto el diseño metodológico como los contenidos de interés, aparezcan condicionados por dicha corriente de pensamiento. Tampoco parece necesario realzar el calado y la enjundia intelectual de esa especie de ideario; entre otras razones porque el lector sabe interpretar, y de sobra, lo ya mencionado o reseñado a lo largo de páginas precedentes. Pero sí conviene sintetizar, o subrayar al menos, aquellos aspectos que puedan ayudarnos a reflexionar sobre lo que ha sucedido; aunque el tiempo verbal también se puede conjugar en gerundio porque el fenómeno, o la crisis, todavía está ocurriendo.

La GIZC se identifica con una determinada Política Pública. Dicha política pública debe saber buscar, pero sobre todo encontrar, respuestas a problemas bien definidos que afectan, en gran medida, a bienes e intereses de naturaleza pública.

En primer lugar se parte de una concepción que identifica la GIZC con una determinada Política Pública. Ésta aparece referida al espacio, los recursos y las actividades humanas de un ámbito geográfico muy peculiar (porque, además del terrestre, incorpora el medio marino). También resulta imprescindible recordar que la intención última es perfilar un proceso de administración que conduzca a un paradigma de desarrollo muy diferente al que rige en la actualidad. Y es que dicha política pública debe saber buscar, pero sobre todo encontrar, respuestas a problemas bien definidos que afectan, en gran medida, a bienes e intereses de naturaleza pública.





Hito de deslinde de DPMT en la corona de un acantilado afectado por la erosión

Retroceso del borde costero con un ratio de erosión de 1 metro por año

Y llegados a esta premisa del razonamiento encontramos que la Junta de Andalucía, institución clave en la vida de los ciudadanos andaluces, ostenta, tanto de forma compartida como en exclusiva, responsabilidades de enorme trascendencia pública en el litoral y medio marino. Por ello se hace imprescindible elaborar un programa de gobierno, un conjunto ordenado de actuaciones, que responda a los retos planteados. Y nada mejor que un instrumento de corte estratégico para sondear nuevos rumbos hacia caminos más sostenibles a través de las posibilidades que ofrece la gestión pública.

Pero antes se necesitan guías que faciliten la búsqueda de senderos, y el tránsito de un modelo de gestión a otro, y alternativas entre las que poder elegir. Por descontado que el liderazgo necesario para iniciar el camino debería surgir desde el ámbito público de actuación, y no de las posibilidades que, de forma graciosa, quiera conceder el mercado. De aquí la pertinencia de que la EA-GIZC sea una iniciativa que haya surgido desde dentro de la propia institución (top-down) de la Junta de Andalucía. Todos debemos trabajar para que en el futuro sean posibles otras rutas, otros derroteros más acordes con una democracia realmente participativa (botton-up).

Lo anterior aconseja recordar algunos hitos con los que deseamos enriquecer el patrimonio conceptual de la EA-GIZC, al tiempo que facilitan pautas de acción para la Junta de Andalucía:

El enfoque de la Estrategia debe estar en sintonía con las orientaciones de la Gobernanza. Esta se entiende como un proceso de acción pública de gobierno dirigida, en lo fundamental, a incentivar la coordinación y cooperación de las fuerzas dispersas de la sociedad andaluza.

a) Que el enfoque de la Estrategia debe estar en sintonía con las orientaciones de la Gobernanza. Ésta se entiende como un proceso de acción pública de gobierno dirigida, en lo fundamental, a incentivar la coordinación y cooperación de las fuerzas dispersas de la sociedad andaluza. Hay que empezar, parece obvio, por la propia coordinación y cooperación institucional. Es posible que, hasta la fecha, la interpretación "jerárquica" de la acción de gobierno en el ámbito costero (donde se registra el mayor número y densidad de actores sociales, normas establecidas, intereses contrapuestos, sectores de actividad, administraciones públicas, etc.), explique lo sucedido en las últimas décadas en el litoral de Andalucía.

b) La EA-GIZC se concibe como un instrumento supeditado, y al servicio, de una política pública. En consecuencia, la lógica dominante en su arquitectura constructiva no debe ser la exclusivamente técnica, sino la técnico política. Lo contrario, supondría, en el mejor de los casos un brillante ejercicio académico coetáneo a la retransmisión de un fracaso anunciado.

Resulta imprescindible que las instituciones públicas se enfrenten a cómo son "por dentro", y cómo lo han hecho "hacia fuera" en el pasado: con respecto a su política, normativa, instituciones, instrumentos, recursos, administradores, información, participación, educación, etc.

c) Lo verdaderamente novedoso, incluso atrevido, de la EA-GIZC son sus criterios de formulación. A la primera conclusión se llega al comparar con buena parte de instrumentos análogos de dentro y fuera de nuestro país. Y es que resulta imprescindible que las instituciones públicas se enfrenten a cómo son "por dentro", y cómo lo han hecho "hacia fuera" en el pasado: con respecto a su política, normativa, instituciones, instrumentos, recursos, administradores, información, participación, educación, etc. Pero también llama la atención, y muy en particular, el segundo epíteto (atrevido como sinónimo de audaz o valiente). Esto es así, cuando se

piensa en un hecho tan cargado de lógica técnica como infrecuente dentro de una gran institución pública, donde la dialéctica y confrontación política constituyen el marco inexorable de referencia: realizar un análisis crítico del modelo de gestión, con objeto de facilitar unos cimientos más sólidos a la futura acción gubernamental. Por lo tanto, aquellos que sabemos el efecto que causan los criterios ahora utilizados en las decisiones de los responsables institucionales, no debemos escatimar y ser cicateros con algún merecido elogio para la iniciativa de la Junta de Andalucía.

d) La implantación y el desarrollo de la EA-GIZC debe enfocarse utilizando un modelo de "gestión estratégica" y no de "plan estratégico". La diferencia entre ambos conceptos no es ni mucho menos sutil. Más aún: el reconocimiento de esta diferencia puede marcar el éxito o el fracaso de la iniciativa. Pruebas de lo anterior, demoledoras por cierto, se encuentran, fácilmente, en la reciente historia escrita por multitud de Planes Estratégicos (de ciudades, de territorios, de recursos naturales, etc.), en Andalucía y en la mayoría de los países occidentales. La clave radica en que lo sustantivo fue el "plan" y no lo "estratégico". De esta manera el "entorno" casi se despreció hasta extremos rayanos en el absurdo. Es probable que esta



"… a jugar"

interpretación estuviera cargada de ingenuidad o de soberbia intelectual. Se pensaba, situados en el extremo de una lógica racionalista, que el hecho de que un plan fuera muy necesario y estuviera bien formulado llevaba, de forma inexorable, casi "mecánica", a su ejecución. La realidad de la práctica social nos muestra el error pero no todos saben interpretar las verdaderas razones de lo que ha ocurrido.

e) La anterior lección de historia de la planificación debe conducir a que la EA-GIZC se formule en términos de escasez de recursos, en un entorno probablemente adverso o, en el mejor de los casos, compitiendo con otros temas de la Agenda Política. Incluso en un ambiente poco propicio a cualquier cambio o innovación. ¿Son estas ideas producto de una imaginación desbordante? o, por el contrario, ¿recogen buena parte de lo que también ha sucedido en Andalucía? Hay que recordar lo acaecido con bastantes de los instrumentos de planificación, tanto estratégicos como operativos, dirigidos al litoral: Planes de Ordenación del Litoral de los años ochenta, Directrices Regionales del Litoral de Andalucía de principios de los noventa, planeamiento urbanístico de municipios costeros en general, gestión de la Zona de Servidumbre de Protección del DPMT, etc. Resulta evidente, en consecuencia, que el texto de la Estrategia debe constituir el marco de referencia para la acción, pero la consecución de un objetivo ganador (el futuro deseado) obliga a enfrentarse a otras habilidades, conocimientos o tareas no siempre bien reconocidas para el personal ejecutivo, técnico o funcionario: facultades para el desempeño en la organización de los aspectos operativos, liderazgo de las acciones a ejecutar, pensamiento estratégico, capacidad directiva, habilidades sociales y de facilitación, técnicas de negociación y búsqueda de consenso, participación de administradores y administrados en los procesos de naturaleza cooperativa, etc. En palabras de

Aguilar (2006) sería: "en la realidad del sector público y privado sobran los planes estratégicos y faltan los estrategas". Por eso, en la EA-GIZC, debe primar, al menos en una primera fase, aquello que suponga la incorporación de alianzas y socios estratégicos, de verdaderas estructuras organizativas, una auténtica plataforma para la gestión, y no más planes.

f) No cabe albergar dudas. Después de mezclar convenientemente los cinco ingredientes descritos pocos podrán rechazar la esencia que acompañará a la EA-GIZC desde el acto mismo de su concepción: dificultad para conseguir un instrumento cuya esencia es la acción y la eficacia. Pero, claro, a esos mismos vocablos deben igualmente acompañar otros tan expresivos como: reto, compromiso, riesgo y trabajo. Y es que el Sol no gira alrededor de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras.

La Estrategia debe constituir el marco de referencia para la acción, pero la consecución de un objetivo ganador (el futuro deseado) obliga a enfrentarse a otras habilidades, conocimientos o tareas no siempre bien reconocidas para el personal ejecutivo, técnico o funcionario.

7.2. Síntesis del proceso estratégico desarrollado



Representación de la costa de Huelva de Pedro Texeira en 1634

La Figura 7.1 resume en diez pasos el itinerario metodológico seguido en la formulación de la EA-GIZC. La mayoría de los pasos han sido comentados y debatidos con los responsables técnicos e institucionales. Se ha propiciado el debate entre estos y aquellos; entre otras razones porque los primeros serán destinatarios principales de la Estrategia de cara a su implantación dentro de la institución regional; pero los segundos son los que, de verdad, toman en primera instancia esta trascendente decisión. También parece claro que el proceso participativo desarrollado constituye un elemento que condiciona y permea sobre la estructura de la Estrategia. En consecuencia, es lícito afirmar que el método seguido, como se anunció en páginas precedentes, no tiene un perfil técnico en exclusiva sino que puede considerarse más bien técnico político.

Para aquellos que trabajan dentro del ámbito público de actuación, la pregunta clave de una estrategia no debería ser ¿cuál es la mejor propuesta técnica? sino ¿cuál es la mejor propuesta técnica capaz de ser incorporada, de verdad, a un programa político e institucional de gobierno?

El Paso 1 ó Inicial expresa, de forma inequívoca, la voluntad de la Junta de Andalucía, a través de la CMA, de buscar un camino que conduzca a frenar el deterioro observado en nuestro litoral y medio marino. Pero al mismo tiempo se asume una premisa que condiciona cualquier razonamiento y propuesta ulterior: buena parte de la población, equipamientos, infraestructuras y actividades económicas, tienen lugar en esta estrecha franja. Y esta situación, que parece válida hoy, es muy probable que también lo sea en el mañana. A este emparejamiento dialéctico conservación-desarrollo, hay que buscarle un nuevo modelo de gestión dentro de una corporación pública. Así se vislumbra el objetivo último de todo el trabajo. Este primer paso de la Estrategia se escenifica con la firma de un Convenio de Colaboración entre la CMA y la UCA. La institución universitaria aporta un Grupo de Investigación que ha realizado proyectos específicos sobre GIZC para organismos internacionales, autoridades europeas, instituciones nacionales, etc.

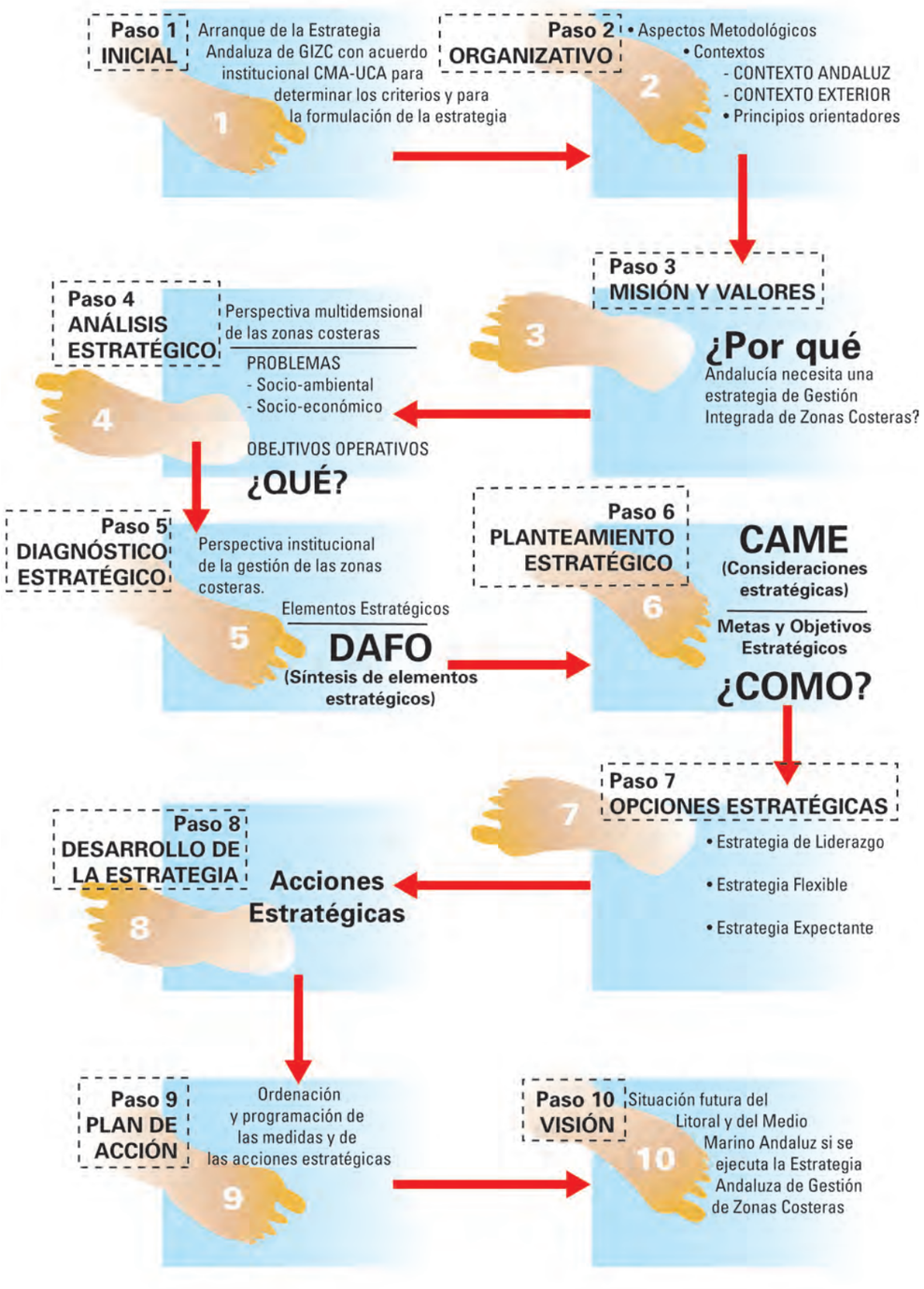
Paso 1: Se expresa, de forma inequívoca, la voluntad de la Junta de Andalucía, a través de la CMA, de buscar un camino que conduzca a frenar el deterioro observado en nuestro litoral y medio marino.

El Paso 2 u Organizativo se inicia proponiendo un equipo de trabajo apropiado y un enfoque innovador. Con el objetivo antes descrito se profundiza en los diferentes contextos y entornos en los que se va a formular y desarrollar la futura EA-GIZC. El primer contexto estudiado será el propio, el de Andalucía. Para ello se analiza el escenario institucional, ambiental, económico y social. El segundo contexto abordado es el externo. Para ello se presta especial atención a la Agenda Institucional Europea, a las experiencias internacionales análogas pero también a las propias nacionales y regionales. Con todo ello se obtiene una aproximación de lo que se puede hacer "dentro" y de lo que se está haciendo "fuera". El resultado facilita el marco lógico y conceptual del proyecto, los principios orientadores e inspiradores de la EA-GIZC, pero también un esquema metodológico que seguir. El acuerdo de los responsables institucionales constituía un requisito sin el cual no se podía continuar.

Paso 2: El acuerdo de los responsables institucionales constituía un requisito sin el cual no se podía continuar.

El Paso 3 se centra en la Misión que la institución pública tiene con respecto al litoral y al medio marino andaluz. Por descontado que hay que atender a las razones (¿por qué Andalucía necesita una EA-GIZC?) que justifican la movilización para

Figura 7.1. Metodología seguida en la formulación de la EA-GIZC



afrontar el futuro de ese litoral a través de una Estrategia. Esta especie de "Argumentario" será clave para solicitar y demandar la "adhesión", por parte de los diferentes departamentos o unidades corporativas, a la Estrategia. ¿O es que las expectativas de actuación conjunta deben seguir quedando solo bajo la égida de la disciplina política e institucional? Una respuesta afirmativa sería dar pábulo a los argumentos contrarios a la filosofía que subyace en el concepto de Gobernanza. Además, lo anterior debe estar relacionado, y de manera muy íntima por cierto, con los Valores considerados por la Junta de Andalucía. Ello explica, a su vez, la necesidad de esbozar al menos, la Visión institucional que se pretende para el litoral, para el medio marino, sus recursos, las actividades humanas, el modelo de crecimiento y desarrollo, etc.

Paso 3: Hay que atender a las razones que justifican la movilización para afrontar el futuro de ese litoral a través de una Estrategia.

El Paso 4 desarrolla el Análisis Estratégico (Aspectos físico naturales y socio económicos del litoral y del medio marino). Este paso se cumplimenta gracias a tareas interpretadas más o menos convencionalmente. Y es que en este apartado el aporte principal de la EA-GIZC ha sido el estudio, pero sobre todo la síntesis, de las principales dimensiones del litoral y del medio marino andaluz. Una licencia analógica del pensamiento estratégico sería la de identificar este paso con



Calas de Roche,
Conil de la Frontera (Cádiz)

la "perspectiva externa" de los diagnósticos de las empresas o instituciones. El hecho de reconocer la existencia de dimensiones carentes de pureza genética (socio-ambiental y socio-económica) expresa, de forma fiel, un pensamiento acerca de lo que nos parece una realidad evidente: en casi todos los confines del litoral de Andalucía el ser humano ostenta una función protagonista. Consecuencia de esta interpretación, y premisa según se mire, surgen nueve familias de **problemas clave** del litoral: recogidos por la literatura científica e institucional, por la observación sobre el terreno, por aquellos que se deducen de un razonamiento lógico, etc. (6 problemas de tipo socio-ambiental y 3 problemas de naturaleza socioeconómica) [64].

Paso 4: El hecho de reconocer la existencia de dimensiones carentes de pureza genética (socio ambiental y socio económica) expresa un pensamiento acerca de lo que nos parece una realidad evidente: en casi todos los confines del litoral de Andalucía el ser humano ostenta una función protagónica.

Ello conduce, según puede verse en el cuadro 7.1, al reconocimiento de un determinado comportamiento o fenómeno social con respecto a la gestión del litoral y del medio marino. Facilita, y ello no es un asunto baladí, la fijación de los grandes **Objetivos Operativos**, diferentes en su naturaleza a los Objetivos Estratégicos o de Gestión propiamente dicha, aunque íntimamente ligados entre si. Estas consideraciones se pueden sintetizar aún más en forma de dos preguntas: ¿Qué hacer? y ¿Cómo hacerlo? Podría escribirse de muchas maneras pero también de la siguiente: se ha obtenido una valiosa materia prima para la construcción de una nueva política pública.

Cuadro 7.1. Problemas clave del litoral y Objetivos Operativos

PROBLEMA	OBJETIVO OPERATIVO	PROGRAMAS O MEDIDAS
1. Homogeneización del paisaje	Frenar los procesos de urbanización generalizada y limitar determinadas actividades económicas intensivas en el litoral andaluz.	- Control de los procesos de urbanización. - Recuperación del paisaje litoral. - Incorporación de la dimensión paisajística en la gestión del patrimonio natural y cultural.
2. Alteración de los procesos naturales	Suscitar el replanteamiento de determinadas obras públicas, las infraestructuras y los procesos de urbanización, en relación a su emplazamiento y diseño.	- Integración de los equipamientos de uso público y obras de defensa costera. - Integración de las obras hidráulicas. - Integración de las Infraestructuras de transporte terrestre. - Integración de las Infraestructuras portuarias. - Integración de las Infraestructuras de saneamiento y depuración de aguas.
3. Contaminación de las aguas litorales	Mejorar la calidad de las aguas litorales de Andalucía.	- Control de la calidad (emisiones e inmisiones). - Gestión vertidos urbanos e industriales. - Recuperación de zonas degradadas. - Prevención de riesgos de vertidos de hidrocarburos al mar (control de la navegación marítima, etc.).
4. Pérdida de la calidad y la cantidad de los recursos hídricos	Racionalizar la utilización de las aguas continentales y disminuir el ritmo de crecimiento de la demanda.	- Modernización de regadíos (reducción del consumo, eficiencia, reutilización). - Mejora en el ciclo urbano del agua (abastecimiento, utilización, depuración y reutilización). - Desarrollo de técnicas agrícolas que eviten la contaminación difusa. - Uso sostenible de los acuíferos para frenar la sobreexplotación y los problemas de intrusión salina.
5. Agotamiento de los recursos vivos marinos	Aprovechamiento sostenible de los recursos vivos marinos.	- Mantenimiento de la productividad biológica del medio costero marino. - Aprovechamientos artesanales y de bajo impacto. - Ordenación de los caladeros y adecuación del esfuerzo pesquero a la capacidad productiva. - Vigilancia de capturas en pesca deportiva.
6. Degradación de hábitats naturales y pérdida de la biodiversidad	Conservar hábitats y recuperar la biodiversidad terrestre litoral y del medio marino.	- Protección ambiental de ecosistemas marinos de interés ecológico y desarrollo de la RAMPA. - Gestión de hábitats críticos no protegidos (marinos y terrestres). - Eliminación y control de especies invasoras exóticas.
7. Pérdida de posibilidad futura de desarrollo económico	Asegurar el desarrollo económico futuro del litoral andaluz a través de la protección y conservación de los procesos y recursos naturales más importantes.	- Protección y recuperación de playas y dunas asociadas al Turismo. - Valorización del paisaje natural en relación a las actividades productivas. - Gestión sostenible de los recursos hídricos asociados a la agricultura y al turismo. - Gestión de hábitats de interés para especies comerciales. - Preservación de la calidad de las aguas litorales asociadas a actividades productivas consolidadas.
8. Pérdida de patrimonio público: natural y cultural	Administrar de forma sostenible el patrimonio público del litoral andaluz, tanto natural como cultural.	- Recuperación y puesta en valor del patrimonio cultural costero. - Integración del patrimonio natural y cultural en el litoral como estrategia de gestión. - Fortalecimiento de la red de espacios naturales protegidos de Andalucía (RENPA) en el litoral.
9. Transferencia de costes entre actividades y usuarios	Promover una distribución equitativa de costes y beneficios entre las actividades económicas desarrolladas en el litoral andaluz y los usuarios de sus recursos.	- Agricultura y recursos costero marinos. - Energía eólica y actividades productivas costero marinas. - Turismo y gestión de recursos.

El Paso 5 aborda el Diagnóstico Estratégico propiamente dicho. La novedad del tratamiento y la innovación metodológica reside en que el énfasis ha sido puesto en la perspectiva institucional del modelo de gestión pública (decálogo). Siguiendo con la analogía anterior este paso se correspondería con la "perspectiva interna" del diagnóstico estratégico en el mundo empresarial o de las instituciones. ¿Cómo podría mejorar una institución si no se realiza un estudio introspectivo que señale: Qué se hace bien y qué se hace mal, o qué no se hace? Por esta razón se ha profundizado en aquellos aspectos que condicionan, o perfilan, dicho modelo y que fueron mencionados en páginas precedentes: política, normativa, competencias, instituciones, instrumentos, formación, recursos, información, educación y participación. Éstos serán los pilares sobre los que se construya el edificio de la GIZC. El análisis en profundidad de estos **Elementos Estratégicos** da lugar a la síntesis recogida en un formato de matriz DAFO. Solo un último comentario: es posible que la visión ofrecida sea demasiado institucional. En defensa de este modelo interpretativo hay dos argumentos tan simples como sólidos para esgrimir: uno se refiere a que la Junta de Andalucía ostenta unas responsabilidades institucionales que le obligan a intervenir en la definición del futuro litoral de Andalucía. La segunda y poderosa razón es que, a nuestro modo de ver, las diferentes instituciones públicas deben contribuir a que la sociedad andaluza esté más y mejor concienciada y, por lo tanto, probablemente, movilizada respecto de ese futuro que hay que perfilar (y no dejar que el devenir o las "circunstancias" se encarguen de hacerlo).

Paso 5: La novedad del tratamiento y la innovación metodológica reside en que el énfasis ha sido puesto en la perspectiva institucional del modelo de gestión pública (decálogo).



Representación de la costa de Cádiz de Pedro Texeira en 1634

El Paso 6 se identifica con un Planteamiento Estratégico que intermedia entre el apartado de diagnóstico y el propositivo. Con tal intención se esboza una matriz CAME[65] (Cuadro 7.3) que pretende complementar a la DAFO[66] (Cuadro 7.2) realizada en el punto anterior. La potencia argumental de dicha matriz es reforzada con una serie de consideraciones elementales, que conducen a señalar los departamentos, en este caso Consejerías, más implicados en los Objetivos Operativos ya señalados, y en los Principios de la GIZC, también recogidos en los primeros pasos. El remate de este punto se ejecuta gracias al establecimiento de 3 Metas y 11 Objetivos Estratégicos asociados a las anteriores (Cuadro 7.4).

Paso 6: Establecimiento de 3 Metas y 11 Objetivos Estratégicos asociados a los Objetivos Operativos y a los Principios de la GIZC.

Cuadro 7.2. Matriz DAFO

Debilidades	Fortalezas
Sistema institucional y administrativo que no responde a las necesidades de la GIZC; Superado por los acontecimientos.	Voluntad compartida para la búsqueda de un nuevo modelo andaluz de gestión de Zonas Costeras.
Amenazas	**Oportunidades**
Lentitud en la reacción, o parálisis, ante la urgente necesidad de un cambio.	Decantar o acelerar las iniciativas políticas e institucionales constatadas. Aprovechar la evolución de la conciencia social. Liderazgo inicial CMA.

Cuadro 7.3. Matriz CAME

Corregir Debilidades	Mantener Fortalezas
Construyendo y consolidando una nueva estructura institucional que cuente con los instrumentos de gestión adecuados para la GIZC.	Reforzando y desarrollando el papel de los procesos participativos en pro de una nueva Política Pública sobre GIZC que asuma los presupuestos de la Gobernanza.
Afrontar Amenazas	**Explotar Oportunidades**
Demostrando que la Junta de Andalucía está decidida a emprender acciones concretas que implican la movilización de importantes recursos materiales y humanos.	Aprovechando el contexto interno (Nuevo Estatuto de Autonomía, Iniciativa del Parlamento Andaluz sobre GIZC, Elecciones 2008…) y externo (Recomendación del Parlamento Europeo, Iniciativas de otros países…) se fragua una alianza estratégica en la que tienen cabida los principales agentes sociales e institucionales de Andalucía.

Cuadro 7.4. Metas y Objetivos Estratégicos

METAS ESTRATÉGICAS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS
1. Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política institucional andaluza	1.1. Formular una política institucional para la GIZC. 1.2. Mejorar la coordinación y cooperación institucional en aquellos asuntos relacionados con el litoral de Andalucía. 1.3. Favorecer la participación pública de cara a una mayor implicación ciudadana.
2. Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión costera	2.1. Determinar nuevas funciones y responsabilidades institucionales. 2.2. Modificar, adaptar o aprobar los instrumentos normativos necesarios. 2.3. Disponer de los instrumentos necesarios para la planificación y gestión del litoral de Andalucía. 2.4. Crear instrumentos para la implantación y seguimiento de la propia EA-GIZC.
3. Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC	3.1. Conseguir recursos económicos suficientes para financiar la EA-GIZC. 3.2. Asegurar una formación técnica adecuada entendiendo la GIZC como proceso de gobernanza. 3.3. Educar para la sostenibilidad del litoral de Andalucía. 3.4. Ofrecer información pública suficiente y disponer de un conocimiento científico adecuado para afrontar el proceso de cambio.

Paso 7: Las tres principales posibilidades estratégicas existentes son: de Liderazgo, Flexible y Expectante.

El Paso 7 enumera las Opciones Estratégicas. Hay que reconocer que éste es más bien un hito de tipo formal. Es aquí donde se describen las tres principales posibilidades estratégicas existentes: de Liderazgo, Flexible y Expectante. Por exclusión, solo la primera tiene sentido para una gran corporación de naturaleza pública como la Junta de Andalucía. Entre otras razones porque los ciudadanos socialmente organizados confían en la eficacia de sus propias instituciones para el ejercicio de ese liderazgo (en el que ellos mismos también tienen un papel protagonista). Lo contrario sería subrayar la siguiente pregunta retórica: ¿Son en la actualidad eficaces las instituciones públicas ante los grandes retos de la sostenibilidad? Conviene no seguir alimentando las dudas y recelos, que desde hace años carcomen los cimientos de las democracias occidentales, acerca de la tan cuestionada eficacia del sector público. Y es que la crisis generada por las evidentes manifestaciones de estas respuestas (fenómeno de las privatizaciones, búsqueda de alternativas en el "tercer sector", etc.) ha desembocado, paradójicamente, en el "hallazgo" de un nuevo paradigma que "busca" soluciones. Por esta razón, y no por otra, desviamos nuestra mirada hacia la Gobernanza.

7.3. Se proponen las Acciones para el Desarrollo de la Estrategia (Paso 8)

Paso 8: En la EA-GIZC han existido varias fuentes para seleccionar las que se han denominado Acciones Estratégicas. En primer lugar, el Proceso Participativo. Los representantes de colectivos ciudadanos, los técnicos y funcionarios de las tres administraciones presentes, así como los responsables institucionales, han realizado una importantísima contribución.

Algo clave en cualquier estrategia, tanto si va dirigida a una corporación pública como a una privada, es la necesidad de traducir las Metas y los Objetivos Estratégicos en Acciones concretas. En la EA-GIZC han existido varias fuentes que aportaron el caudal necesario para seleccionar las que se han denominado Acciones Estratégicas. En primer lugar se ha utilizado como fuente el Proceso Participativo, al que ya se ha hecho alusión en capítulos anteriores, y en el que se comprueba el elevado número de ideas vertidas. En efecto, los representantes de colectivos ciudadanos, los técnicos y funcionarios de las tres administraciones presentes, así como los responsables institucionales, han realizado una importantísima contribución. También la revisión bibliográfica, realizada al principio del proyecto, ha sido una fuente de inspiración importante; no olvidemos que hay algunos países que llevan más de un cuarto de siglo con programas de GIZC. Por último, nuestra propia experiencia también ha servido para hacer crecer el número de propuestas.

En esta fase del itinerario metodológico corresponde, de nuevo, ponerse en contacto con los participantes para remitirles aquellas Acciones Estratégicas que han sido seleccionadas. Los criterios utilizados por el equipo técnico a la hora de seleccionar las

Acciones han sido muy elementales: que encajen en alguna de las Metas y Objetivos Estratégicos, que sean concretas y que sean viables. El resultado inicial alcanza 50 Acciones Estratégicas repartidas entre los 11 Objetivos señalados. La distribución por Metas Estratégicas es la que sigue: 13 Acciones para la Meta Primera, 21 Acciones para la Meta Segunda y 16 Acciones para la Meta Tercera. El Caudro 7.6 ofrece una idea bastante aproximada de lo que se ofrece a los participantes. La descripción sucinta de la mayoría de estas propuestas puede verse en el Cuadro 7.7.

El comentario general que puede hacerse respecto a la batería de propuestas inicial es, también, muy sencillo:

- Constituye un repertorio muy completo y equilibrado de soluciones de gestión a problemas de gestión.

- Sienta las bases de un modelo de gestión diferente en cuanto a estructuras organizativas y sistemas de relación social, mucho más democrático y, probablemente, eficaz a nuestro parecer.

- No debe olvidarse que esta nueva estructura organizativa tiene sentido siempre que su funcionamiento asuma los Objetivos Operativos señalados en el proceso participativo (los que respondían a las nueve familias de problemas del litoral y del medio marino andaluz).

- La procedencia de las Acciones propuestas aparece íntimamente ligada al Proceso Participativo abierto, en el que se incluye además de los seis Talleres Provinciales un Taller Regional. Todo lo anterior facilita la selección de las Acciones que finalmente deben conformar el Plan de Acción.



Representación de la costa de Málaga de Pedro Texeira en 1634

7.4. Se establecen los criterios de los Programas que configuran el Plan de Acción (Paso 9)

Paso 9: Articular una secuencia progresiva de acciones que al final deben alcanzar un resultado global

El paso siguiente trata de articular una secuencia progresiva de acciones que al final deben alcanzar un resultado global; éste debe estar lo más cercano posible a los objetivos generales establecidos. Consiste en ordenar las diferentes Acciones Estratégicas atendiendo a la configuración de un Plan de Acción, que se construye asociándose a una lógica táctica. Es decir, cada Acción o grupo de Acciones, se ubica en un orden cronológico, atendiendo a una función u objetivo determinado y limitado, pero siempre prestando un servicio concreto a la Estrategia. El resultado práctico obtenido se identifica con los diferentes Programas en los que se divide la acción de la Estrategia.

Las cuatro funciones básicas, y por lo tanto Fases Tácticas, que se consideran en la EA-GIZC son:

Programa de Liderazgo. Su función principal es la de iniciar, y liderar, el arranque de la misma. Por descontado que antes hay que difundir, y dar publicidad porque se trata de una Política Pública, el contenido de la Estrategia..

- **Programa de Liderazgo (Fase Táctica Primera)**: Su función principal es la de iniciar, y liderar, el arranque de la misma. Por descontado que antes hay que difundir, y dar publicidad porque se trata de una Política Pública, el contenido de la Estrategia. Conviene que la Junta de Andalucía lleve a cabo acciones significativas acerca de su interés, de sus prioridades, que haga una declaración de sus intenciones acerca de lo que piensa hacer para frenar el deterioro del litoral y del medio marino, etc. No es una fase dilatada en el tiempo (menos de un año), ni costosa. No obstante conviene ejecutarla lo antes posible y de forma rápida. Exige transmitir de manera muy clara, y transparente, mensajes acerca del comienzo de una nueva política pública. En realidad son actuaciones absolutamente viables y carentes de complejidad institucional; siempre y cuando exista voluntad política real de liderar la EA-GIZC. El mensaje, dirigido a ciudadanos y administradores, tiene que ser muy claro: la Junta de Andalucía está dispuesta a liderar la búsqueda de una forma mejor de administrar nuestros recursos y actividades en el litoral.

- **Programa de Abordaje (Fase Táctica Segunda)**: Su función es la de acometer, de forma decidida, un conjunto de acciones importantes de la Estrategia. Se trata,

Programa de Abordaje. Su función es la de acometer, de forma decidida, un conjunto de acciones importantes de la Estrategia. Se trata, en lo fundamental, de sentar las bases institucionales y de participación social (nuevos órganos colegiados).

en lo fundamental, de sentar las bases institucionales y de participación social (nuevos órganos colegiados). Aquí se deberían plantear los Programas más importantes que se desarrollarán más adelante (formación, educación, etc.), así como los mecanismos de seguimiento y control de la propia EA-GIZC. Tampoco se necesita demasiado tiempo (entre uno y dos años aproximadamente) ni recursos, pero sí más que en la Fase Anterior. Si esta Fase es bien ejecutada se facilita la realización de las acciones de la Fase siguiente. El mensaje que reciben ciudadanos y administradores es algo así como: éstas son las pruebas de que la iniciativa se está empezando a desarrollar de verdad. No puede olvidarse el sentido de escepticismo percibido durante el proceso participativo.

• **Programa de Despliegue (Fase Táctica Tercera**): Es la fase más compleja desde el punto de vista operativo, tanto por el elevado número de acciones como por su propio contenido. Requiere una cantidad de recursos considerable, tanto humanos como materiales, y una duración más prolongada (varios años) para la realización de las acciones correspondientes. Es el período álgido de la Estrategia. En esta fase se observarán de forma nítida los beneficios de las anteriores. Con esta ingente cantidad de iniciativas, medios y esfuerzos, pocos ciudadanos y administradores dejarán de recibir un rotundo mensaje acerca de la trascendencia, solvencia y envergadura del proyecto.

Programa de Consolidación. Su función es la de rematar los trabajos no concluidos, así como ejecutar una serie de acciones destinadas a afianzar la EA-GIZC dentro de la rutina social, económica y, sobre todo, administrativa de Andalucía.

• **Programa de Consolidación (Fase Táctica Cuarta)**: Su función es la de rematar los trabajos no concluidos, así como ejecutar una serie de acciones destinadas a afianzar la EA-GIZC dentro de la rutina social, económica y, sobre todo, administrativa de Andalucía. El número de acciones desciende con respecto a la fase anterior. De todas formas conviene no cerrar de forma precipitada la Estrategia dando por finalizada esta fase antes de tiempo. Alcanzada esta fase, los mensajes recibidos por la sociedad y los administradores han debido de calar. Incluso es probable que un considerable número de agentes sociales e institucionales se hayan integrado en alguna de las iniciativas en marcha.

Por otro lado, las acciones propuestas por los participantes, los representantes institucionales y el equipo técnico admiten diversos órdenes y clasificaciones. En el caso de la EA-GIZC las acciones se han valorado, antes de incluirlas en cualquiera de las fases tácticas anteriores, atendiendo a tres criterios:



Instalaciones de acuicultura

• **Criterio Uno: Importancia** y necesidad de la acción dentro del esquema de la GIZC (valoradas de 1 a 3, siendo 3 las acciones más importantes en el sentido descrito).
• **Criterio Dos: Urgencia** de la acción relacionada con la consecución de esa Meta y Objetivo Estratégico o respecto a otros (valoradas de 1 a 3, siendo 3 las acciones más urgentes).
• **Criterio Tres: Arrastre/Motricidad**. Cuando la acción tiene capacidad motriz sobre otras ya sea en relación a esa Meta y Objetivo Estratégico o respecto a otros (valoradas de 1 a 3, siendo 3 las acciones de mayor capacidad de arrastre).

El procedimiento clasificatorio de las diferentes acciones ha sido el que se detalla a continuación pero conviene aclarar, no obstante, que las dudas surgidas han sido resueltas siguiendo la lógica de la GIZC.

• **Programa de Liderazgo:** aquellas con el máximo valor en los tres criterios antes señalados.
•**Programa de Abordaje:** aquellas con la máxima puntuación en Urgencia y Arrastre.
• **Programa de Despliegue:** aquellas con valores máximos en las combinaciones de Importancia/Urgencia ó Importancia/Arrastre, o bien aquellas acciones con una nota intermedia en los tres criterios.
• **Programa de Consolidación:** aquellas que no hayan sido seleccionadas antes y que sean de utilidad para asentar lo conseguido anteriormente.

Los resultados obtenidos aparecen en la Figura 7.2. El **Programa de Liderazgo**, con solo seis actuaciones, se caracteriza por sentar las bases políticas y técnicas de la iniciativa. Las Acciones seleccionadas son las siguientes: aprobación en el seno del Consejo de Gobierno de la EA-GIZC, declaración institucional a través de la "Agenda para una política andaluza de GIZC", aprobación del Programa Andaluz de GIZC siguiendo las pautas establecidas en la propia Estrategia, Edición y difusión del Documento de la Estrategia, con objeto de que sea conocida por el mayor número de personas posible, creación de la Comisión Costera y organización de los Foros Costeros. En esta temprana etapa conviene, además, precisar qué Consejería, departamento o persona tendrá la responsabilidad del liderazgo institucional; la intención es ofrecer una referencia concreta para todos los asuntos relacionados con la Estrategia. Parece razonable que estas Acciones sean ejecutadas en un plazo breve, e inmediatamente después del proceso de formulación estratégica. No sería descabellado pensar que podrían ejecutarse en diez o doce meses.



Representación de la costa de Granada de Pedro Texeira en 1634

El **Programa de Abordaje** complementa al anterior. Las catorce acciones propuestas facilitan un paso más de cara al afianzamiento de la Estrategia y su control. En lo esencial debería cimentarse, desde el punto de vista institucional y de los órganos colegiados que acompañan, el imaginario edificio de la Estrategia: firma de un "Pacto por el litoral andaluz" entre los principales agentes sociales e institucionales, creación de la Agencia para la Gestión Costera, la elaboración de un Directorio Costero para que los interesados o implicados puedan contactar, implantación de los instrumentos necesarios para la gestión de la Estrategia (Cuadro de Mando Integral, *Balanced Scorecard*), para el control y difusión de sus resultados (Sistema de Indicadores y de Comunicación), para la generación de información sobre el propio litoral (Observatorio del Litoral de Andalucía, OLA), para la relación y contacto de los implicados o interesados (Boletín Costero) y una Hoja Electrónica institucional preparada para facilitar el trabajo en red de todos aquellos interesados o implicados en la implantación y resultados de la EA-GIZC. Pero también se diseñan e inician los Programas de Formación para la GIZC y de Educación para la Sostenibilidad, o aquellos otros Proyectos que revistan cierta urgencia por la situación concreta de un fenómeno o sector (como la Acción que persigue facilitar a los municipios que lo deseen la ampliación a 200 metros la ZSP del DPMT). Buena parte de estas acciones necesitan entre uno y dos años para su inicio o ejecución, al menos para que su funcionamiento tenga una inercia que garantice su viabilidad. No debe olvidarse que algunas requieren cierto tiempo de planificación antes de ser llevadas a la práctica.

El **Programa de Despliegue** concentra su atención, aunque no de forma exclusiva, en las necesidades instrumentales, tanto normativas como de planificación y gestión. Es el Programa que contiene un mayor número de acciones propuestas: diecisiete en total. A los Convenios de Colaboración para la GIZC con la AGE y los Municipios (muy importantes pero no fáciles de conseguir a la luz de experiencias precedentes; por eso se han situado en esta fase), hay que añadir la creación de los Consejos Costeros y de los Grupos de Acción Costera. Además habría que iniciar todas las Acciones vinculadas a la base legal, como la preparación de una futura "Ley Andaluza de GIZC", igual que tienen los países más desarrollados en este ámbito de la gestión pública; y a los instrumentos específicos de gestión, como los vinculados a la ZSP y al DPMT; y la creación de un "Fondo Público para la Conservación y Mejora del litoral andaluz" y del "Instituto de Estudios del Litoral de Andalucía", entre otros. Este último sería el responsable de abordar otras iniciativas especialmente interesantes para la Estrategia (Crear una Comisión Científica para el Asesoramiento Institucional, Elaborar un Inventario de Recursos Costero Marinos, etc.). Estas Acciones, tomadas en conjunto, necesitan alrededor de cuatro o cinco años para su inicio o ejecución.

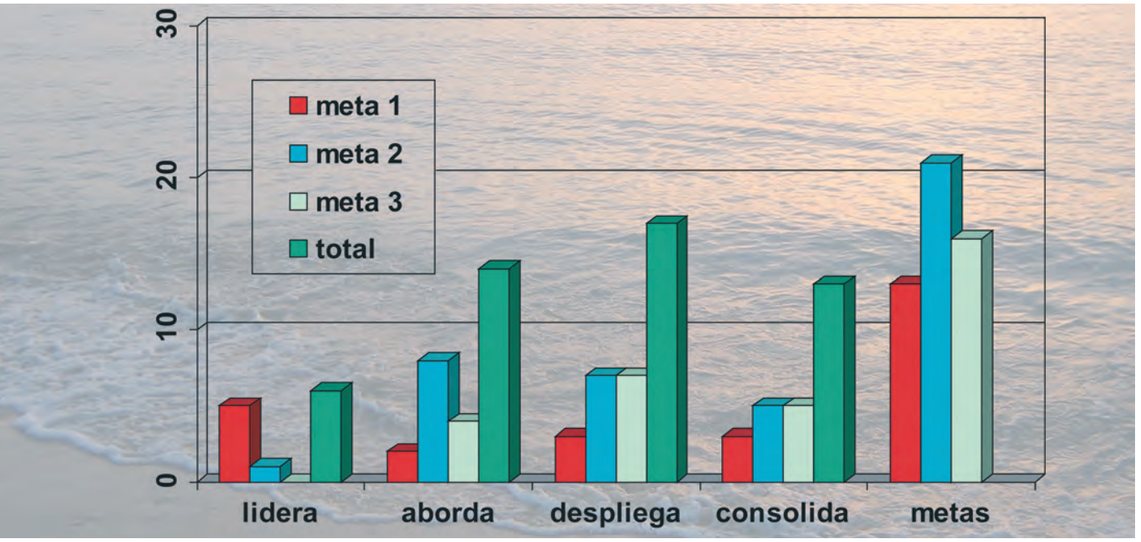


Balneario Nuestra Señora de la Palma en la Playa de la Caleta, Cádiz

El **Programa de Consolidación** remata la Estrategia a través de una serie de acciones que revisten cierta importancia pero que no precisan la urgencia de las anteriores o no tienen suficiente capacidad de arrastre. Por otro lado, suelen ser también Acciones con cierta dificultad de ejecución, o que necesitan información difícil de conseguir, o una considerable cantidad de recursos económicos, e incluso se pueden producir varias de estas circunstancias a la vez: "Banco de Tierras Costeras", "Programa para la Retirada Controlada", "Zonificación del Mar Andaluz",

"Atlas del Litoral de Andalucía", etc. En cualquier caso, el elevado número de Acciones de la Estrategia aconseja la modulación en el inicio de las mismas. Es decir, no se trata de que el plazo de ejecución sea mayor o menor; se procura que las Acciones no superen la capacidad real de maniobra de los responsables de la EA-GIZC. Además, hay que recordar que la mayor parte de los Programas de GIZC tardan alrededor de 10-15 años en ejecutarse. Debido a los argumentos esgrimidos, no parece descabellado pensar que este último Programa disponga de varios años para su desarrollo (entre dos y cuatro años).

Figura 7.2. Número de Acciones y organización táctica de la EA-GIZC



7.5. Se establece la Visión de la EA-GIZC (Paso 10)

Es cierto que la Visión es un paso que debe inaugurar un proceso de formulación estratégica. Al menos, desde el punto de vista metodológico, eso es lo que formalmente se recomienda. Incluso lo que el sentido común aconseja. Más aún: Misión, Visión y Valores Corporativos constituyen un cuerpo de composición tripartita que no puede estar desarticulado. Además, la Visión tiene que estar acertadamente engarzada con las Metas y los Objetivos Estratégicos. Esto último ocurre, sin ningún género de duda o reserva, en la EA-GIZC.

Sin embargo, sucede que la Visión no abre el itinerario metodológico por razones de puro sentido práctico: era necesario hacerse una idea, bastante aproximada a la realidad, de cómo es la corporación de naturaleza pública denominada Junta de Andalucía en relación a los principios de la GIZC. Incluso hasta dónde un buen número de responsables en la toma de decisiones, técnicos, funcionarios o administradores, y ciudadanos estaban dispuestos a llegar. Una vez que el diagnóstico estratégico fue realizado se podían evaluar, de forma más certera, las posibilidades reales que tienen nuestras metas y objetivos de ser algún día realidad.

Cabe afirmar, sin rubor metodológico alguno, que la Visión se ha ido configurando a lo largo de los casi dos años que han durado los trabajos. La mayor parte de las personas implicadas en la formulación de la EA-GIZC, incluso con el grado de incertidumbre propio de este tipo de procesos, sabía de una forma aproximada hasta dónde podría y se debería llegar en el futuro. La Visión ha sido una tarea que se ha ido haciendo poco a poco y entre muchos.

Quizás esta aproximación se produce a modo de contraste dialéctico; como reacción positiva a lo que la mayoría observa que ocurre con la administración del litoral y sus recursos en la Andalucía de los últimos tiempos. La Visión no es más que una declaración expresa y explícita de dónde queremos llegar y cómo nos gustaría ser

en el futuro. Esto, en el ámbito público de actuación y vinculado a la gestión de los recursos costeros y marinos, se manifiesta y expresa dibujando ese futuro deseado:

Conservar o recuperar los recursos y los procesos naturales de forma que nos permitan seguir viviendo en el litoral y, en lo posible, del litoral. Para ello la Administración Regional, contando con los agentes sociales interesados y otras instituciones implicadas, logra trenzar una red para la Gobernanza del litoral. De esta forma se pretende un sistema de toma de decisiones más transparente, eficiente y democrático.

Como comentario final hay que subrayar la conveniencia de que la Visión se erija en una especie de base subyacente que deben compartir todos aquellos que se relacionan, de una forma u otra, con el espacio y los recursos costeros. Por la vía de la razón, pero también del sentimiento, resulta imprescindible que administrados y administradores se sumen, en maniobra cómplice, a la mejora de una sociedad cada vez más litoral pero que actúa como si no fuera plenamente consciente de ello.



Representación de la costa de Almería de Pedro Texeira en 1634

7.6. Reflexiones finales: implantación y claves del éxito de la EA-GIZC

Aunque suene paradójico no hay muchos estudios que hayan propuesto criterios de evaluación para estrategias desarrolladas. Es cierto que en el ámbito militar, diplomático, empresarial o de gobierno de ciudades y territorios, el triunfo de una estrategia también tiene que ver con factores tan dispares como la suerte, la superioridad o la aplicación inteligente de esa misma estrategia. No obstante, parece que todo apunta a una serie de pautas a las que suele acompañar el éxito en la fase de implantación. Así, según Mintzberg, Brian y Ghostal (2002), en bastantes ocasiones aparece la flexibilidad de maniobra, la selección de objetivos que más tarde darán ventaja, la concentración de esfuerzos, conservar la iniciativa, precisar objetivos muy claros y compartidos, conseguir un liderazgo capaz y comprometido, etc.

También parece que el fracaso suele ser aliado de estrategias no bien comunicadas o comprendidas por la organización, o de iniciativas que no integran de forma correcta los objetivos estratégicos con los aspectos operativos, o que las decisiones cotidianas en la institución simplemente ignoran las propuestas estratégicas, o incluso que la falta de seguimiento y control de la iniciativa lleva al olvido en poco tiempo. Sobre esto último algunos autores, como Martínez y Milla (2005), sugieren tres instrumentos que pueden contribuir a una implantación más efectiva de la estrategia: estructura organizativa, planes de acción definidos y un sistema de seguimiento. Otros autores, como Fernández Güell (2006), en el ámbito de las estrategias de ciudades y territorios, insisten en aspectos como la formalización de los compromisos y en la movilización de los agentes sociales.

Cada uno de ellos aporta factores muy a tener en cuenta para el caso de la EA-GIZC. No obstante, algunas reflexiones finales pueden ayudar a interpretar el trabajo futuro que requiere el litoral y el mar que baña Andalucía:

- El nuevo modelo de gestión andaluz, asumiendo los presupuestos de la gobernanza, debe tratar de tejer una auténtica red cooperativa entre los diferentes actores implicados: gobernantes, administradores y administrados.
- No hay que perder de vista que se trata de un proyecto de largo plazo. Y no nos referimos solo a esos entre 8 y 12 años que puede durar la ejecución de las Acciones de la EA-GIZC (dos o tres legislaturas medidos en términos de democracia formal). Eso es solo la duración de la primera generación de Programa de GIZC. Esta disciplina interpreta su propio devenir de manera cíclica y retroalimentada. En definitiva, nos está hablando de aprendizaje social en cuanto a fórmulas de gobernabilidad del litoral.
- Estamos ante una verdadera encrucijada de nuestro tiempo, que no un laberinto. La voluntad política y la capacidad técnica deben estrechar vínculos; y escrutar los avances posibles; y observar lo que hace una que otra pueda aprovechar, y viceversa. De esta manera, los mensajes pueden llegar antes y mejor a la sociedad a la que van destinados, en teoría, todos nuestros esfuerzos.
- Pero si voluntad y capacidad forman la argamasa esencial de ese futuro progreso en la gestión de nuestro patrimonio litoral y marino, el compromiso de todos constituye el adhesivo que se antoja imprescindible.

El nuevo modelo de gestión andaluz, asumiendo los presupuestos de la gobernanza, debe tratar de tejer una auténtica red cooperativa entre los diferentes actores implicados: gobernantes, administradores y administrados.

Cuadro 7.5. Esquema de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras

VISIÓN: CONSEGUIR PARA EL LITORAL DE ANDALUCÍA UN MODELO DE GOBERNANZA QUE RESPONDA A LAS NECESIDADES DE LA GIZC

METAS ESTRATÉGICAS	OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	Nº DE ACCIONES PRIORITARIAS
1. Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política institucional andaluza	1.1. Formular una política institucional para la GIZC.	**4**
	1.2. Mejorar la coordinación y cooperación institucional en aquellos asuntos relacionados con el litoral de Andalucía.	**4**
	1.3. Favorecer la participación pública de cara a una mayor implicación ciudadana.	**5**
2. Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión costera	2.1. Determinar nuevas funciones y responsabilidades institucionales.	**4**
	2.2. Modificar, adaptar o aprobar los instrumentos normativos necesarios.	**4**
	2.3. Disponer de los instrumentos necesarios para la planificación gestión del litoral de Andalucía.	**9**
	2.4. Crear instrumentos para la implantación y seguimiento de la propia EA-GIZC.	**4**
3. Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC	3.1. Conseguir recursos económicos suficientes para financiar la EA-GIZC.	**4**
	3.2. Asegurar una formación técnica adecuada entendiendo la GIZC como proceso de gobernanza.	**4**
	3.3. Educar para la sostenibilidad del litoral de Andalucía.	**4**
	3.4. Ofrecer información pública suficiente y disponer de un conocimiento científico adecuado para afrontar el proceso de cambio.	**4**

Un paseo por la costa





Águila Pescadora (*Pandion haliaetus*)

Cuadro 7.6. Criterios para la organización táctica de la EA-GIZC

META	1. Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política institucional andaluza				
OBJETIVO ESTRATÉGICO	ACCIÓN	Im	Ur	Mo	FT
1.1. Formular una política institucional para la GIZC	1. Aprobar en el seno del Consejo de Gobierno Andaluz la *Estrategia Andaluza para la Gestión Integrada de Zonas Costeras*	**3**	**3**	**3**	●●
	2. Redactar un documento o declaración institucional denominado *Agenda para una política andaluza de gestión integrada de las áreas litorales*	**3**	**3**	**3**	●●
	3. Aprobar el *Programa Andaluz de GIZC*, basado en las pautas y propuestas de la EA-GIZC	**3**	**3**	**3**	●●
	4. Firma del *Pacto por el litoral andaluz* entre los Agentes Sociales e Institucionales implicados o interesados	**2**	**3**	**3**	●
1.2. Mejorar la coordinación y cooperación institucional en aquellos asuntos relacionados con el litoral	5. Crear la *Comisión Costera de Andalucía* como órgano colegiado del Gobierno Andaluz y las correspondientes Comisiones Costeras Provinciales	**3**	**3**	**3**	●●
	6. Establecer *Convenios de Colaboración para la GIZC* entre el Gobierno de Andalucía, la AGE y los Municipios	**3**	**2**	**3**	●
	7. Determinar *Protocolos Elementales de Coordinación y Cooperación* entre las unidades técnicas clave de la Junta de Andalucía y entre Agentes Operativos y de la Autoridad (CAA, AGE, y AL)	**2**	**2**	**2**	●
	8. Desarrollar *Programas Conjuntos para la GIZC* con las áreas litorales vecinas y promover la cooperación internacional a través del Intercambio de Experiencias sobre GIZC	**1**	**1**	**1**	●
1.3. Favorecer la participación pública de cara a una mayor implicación ciudadana	9. Crear el *Foro Costero de Andalucía*, y sus correspondientes Foros Costeros Provinciales	**3**	**3**	**3**	●●
	10. Crear el *Consejo Costero de Andalucía*, y sus correspondientes Consejos Costeros Provinciales	**3**	**2**	**3**	●
	11. Elaborar un *Directorio Costero* con los Agentes Sociales e Institucionales más influyentes en los temas costeros, los vinculados a los usos, actividades y recursos del litoral	**2**	**3**	**3**	●
	12. Auspiciar la creación de la fundación o asociación *Club de amigos de las costas* de Andalucía	**1**	**1**	**2**	●
	13. Revisar la estructura de los Consejos Andaluces actuales a la luz de las necesidades de la GIZC	**1**	**1**	**2**	●

Im (Criterio Uno: Importancia) • **Ur** (Criterio Dos: Urgencia) • **Mo** (Criterio Tres: Arrastre/Motricidad)
Valor máximo: 3 /Valor mínimo: 1

FT (Fase Táctica: Programas)

●● (Fase Táctica Primera: Programa de Liderazgo)
● (Fase Táctica Segunda: Programa de Abordaje)
● (Fase Táctica Tercera: Programa de Despliegue)
● (Fase Táctica Cuarta: Programa de Consolidación)

META	2. Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión costera				
OBJETIVO ESTRATÉGICO	**ACCIÓN**	**I**	**U**	**M**	**FT**
2.1. Determinar nuevas funciones y responsabilidades institucionales a través de nuevos instrumentos	14. Crear la *Agencia Andaluza para la Gestión Costera*	**2**	**3**	**3**	🔴
	15. Desarrollar la figura de los *Grupos de Acción Costera* en cada provincia litoral	**3**	**2**	**3**	🟡
	16. Elaborar y difundir un detallado *Catálogo del reparto de responsabilidades* de aquellas funciones de interés para la gestión de las áreas costero marinas	**2**	**2**	**2**	🟡
	17. Adaptar o crear divisiones, ramas o *Unidades Especializadas para los Asuntos Costero Marinos* en las Empresas Públicas de Andalucía	**1**	**2**	**1**	🟢
2.2. Modificar, adaptar o aprobar los instrumentos normativos necesarios	18. Crear en el seno del Parlamento de Andalucía la *Comisión Parlamentaria* para la Gestión Costera	**3**	**2**	**3**	🟡
	19. Preparar el borrador de la *Ley Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*	**3**	**2**	**3**	🟡
	20. Acelerar en lo posible la transferencia de competencias que aparecen en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía	**2**	**3**	**3**	🔴
	21. Realizar un *Compendio normativo para la gestión de los recursos costeros marinos de Andalucía*	**2**	**2**	**2**	🟡
2.3. Disponer de los instrumentos necesarios para la planificación y gestión del litoral de Andalucía	22. Elaborar el *Programa Regional de Ordenación del Litoral*, según lo establecido en el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía	**2**	**3**	**3**	🔴
	23. Creación de las *Zonas Especiales del Mar Andaluz*	**2**	**2**	**1**	🟢
	24. Diseñar la iniciativa denominada *A200*. Persigue facilitar a los municipios que de forma libre y voluntaria decidan ampliar la ZSP del DPMT hasta 200 metros	**2**	**3**	**3**	🔴
	25. Elaborar el *Programa Andaluz para la Retirada controlada* para hacer frente a los efectos de la subida del nivel del mar provocados por el cambio climático	**2**	**1**	**2**	🟢
	26. Poner en contacto, a través del *Programa SINERGIA 21 o Interconexión 21*, iniciativas, proyectos, administraciones que se complementen	**2**	**2**	**2**	🟡
	27. Crear el *Banco de Tierras Costeras de Andalucía*	**2**	**3**	**1**	🟢
	28. Implantar los *Criterios para la gestión integrada de la ZSP-DPMT*	**2**	**3**	**3**	🔴
	29. Elaborar *Criterios para la Gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT*	**2**	**2**	**2**	🟡
	30. Llevar a cabo diferentes planes y estudios: *Atlas del Litoral de Andalucía, Plan de Restauración de Hábitats Críticos Costero Marinos, Corredor del Litoral de Andalucía*	**1**	**1**	**1**	🟢
2.4. Crear instrumentos para difusión, la implantación y seguimiento de la EA-GIZC	31. Editar y difundir ampliamente la EA-GIZC	**3**	**3**	**3**	🔴🔴
	32. Crear un *Sistema de Indicadores para la EA-GIZC*	**2**	**3**	**3**	🔴
	33. Implantar el *Cuadro de Mando Integral para la EA-GIZC* (Balanced Scorecard)	**2**	**3**	**3**	🔴
	34. Crear un *Sistema de Comunicación* que difunda la evolución del proceso de implantación	**2**	**3**	**3**	🔴

Im (Criterio Uno: Importancia) • **Ur** (Criterio Dos: Urgencia) • **Mo** (Criterio Tres: Arrastre/Motricidad)
Valor máximo: 3 /Valor mínimo: 1

FT (Fase Táctica: Programas)
🔴🔴 (Fase Táctica Primera: Programa de Liderazgo) 🔴 (Fase Táctica Segunda: Programa de Abordaje)
🟡 (Fase Táctica Tercera: Programa de Despliegue) 🟢 (Fase Táctica Cuarta: Programa de Consolidación)


Marisqueo

META	3. Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC				
OBJETIVO ESTRATÉGICO	**ACCIÓN**	**I**	**U**	**M**	**FT**
3.1. Conseguir recursos económicos para financiar la EA-GIZC	35. Elaborar *Nuevos criterios para la Regulación y la gestión del régimen económico-financiero del DPMT*	**2**	**2**	**3**	🟡
	36. Crear el *Fondo Público para la Conservación y Mejora del Litoral Andaluz*	**3**	**2**	**3**	🟡
	37. Realizar un *Estudio sobre la Incidencia Económica de los procesos naturales y los recursos costeros*	**1**	**1**	**1**	🟢
	38. Iniciar un proyecto denominado *Transferencia de costes 0* cuyo objetivo sería calcular y eliminar el montante del coste de transferencia de algunas actividades económicas a otras	**2**	**1**	**2**	🟢
3.2. Asegurar una formación técnica adecuada entendiendo la GIZC como proceso de gobernanza	39. Implantar un *Programa de Formación para la GIZC*	**2**	**3**	**3**	🔴
	40. *Revisar la RPT* de cara a la incorporación de especialistas en GIZC en la Administración Andaluza	**2**	**2**	**1**	🟢
	41. Editar el *Manual para la gestión integrada de áreas litorales de Andalucía y el Manual Buenas Prácticas para la gestión de los recursos litorales*	**1**	**1**	**1**	🟢
	42. Celebrar los *Encuentros en la Costa*	**2**	**2**	**2**	🟡
3.3. Educar para la sostenibilidad del litoral de Andalucía	43. Desarrollar el *Programa Educación para la Sostenibilidad del Litoral de Andalucía*	**2**	**3**	**3**	🔴
	44. Crear la red de *Aulas del Litoral Andaluz (ALA)*	**2**	**2**	**2**	🟡
	45. Campaña *Comprender y vivir el litoral de Andalucía y la Feria del Litoral*	**1**	**2**	**2**	🟢
	46. Diseñar la campaña *Nuestro litoral tiene futuro*	**2**	**2**	**2**	🟡
3.4. Ofrecer información pública suficiente y disponer de un conocimiento científico adecuado para afrontar el proceso de cambio	47. Crear el *Observatorio Litoral de Andalucía* (OLA)	**2**	**3**	**3**	🔴
	48. Elaborar el *Boletín Costero de Andalucía*	**3**	**3**	**3**	🔴
	49. Crear el *Instituto de Estudios del Litoral de Andalucía* que desarrolle el proyecto plurianual denominado *El litoral de Andalucía a fondo*	**3**	**2**	**3**	🟡
	50. Formular y desarrollar el *Plan Cartográfico de Andalucía*	**3**	**2**	**3**	🟡

Im (Criterio Uno: Importancia) • **Ur** (Criterio Dos: Urgencia) • **Mo** (Criterio Tres: Arrastre/Motricidad)
Valor máximo: 3 /Valor mínimo: 1

FT (Fase Táctica: Programas)
🔴🔴 (Fase Táctica Primera: Programa de Liderazgo) 🔴 (Fase Táctica Segunda: Programa de Abordaje)
🟡 (Fase Táctica Tercera: Programa de Despliegue) 🟢 (Fase Táctica Cuarta: Programa de Consolidación)

Cuadro 7.7. Breve descripción de las Acciones Prioritarias

METAS ESTRATÉGICAS 1:
Construir un sólido sistema de alianzas para una nueva política institucional

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:
1.1. Formular una política institucional para la GIZC

Acciones prioritarias

1. Aprobar en el seno del Consejo de Gobierno Andaluz la *Estrategia Andaluza para la Gestión Integrada de Zonas Costeras*, asignando la responsabilidad de liderazgo institucional a un órgano colegiado (por ejemplo, Comisión Costera de Andalucía presidida por el Consejero de Gobernación o de Presidencia).

2. Redactar una declaración institucional denominada *Agenda de una política andaluza para la gestión integrada de las áreas litorales*. En dicho documento se recogerá, de forma explícita, la "visión" futura del espacio litoral y los compromisos públicos derivados en forma de criterios para el desarrollo, las cuestiones del liderazgo y las directrices de la política institucional de la Junta de Andalucía con respecto a la gestión del litoral; también se concretarán las prioridades o temas clave, entre ellos la necesidad de incorporar de forma plena al sistema de gestión andaluz el medio y los recursos marinos. Con un formato adecuado (sintético, breve), y expresado en lenguaje claro y sencillo, se editará y publicará con objeto de que tenga una muy amplia difusión entre los principales Agentes Sociales e Institucionales. Los principales mensajes que deben enviarse son dos: 1º) que la conformación de una alianza institucional afecta a todos los departamentos y unidades administrativas de la Junta de Andalucía. 2º) que en dicha alianza, liderada por la propia JA, es necesario que se integre también la AGE y la Administración Local.

3. Aprobar el *Programa Andaluz de GIZC*, basado en las pautas y propuestas de la EA-GIZC. Este programa es el marco general en el que se inscriben todos y cada uno de los programas que desarrolla la estrategia.

4. Firma del *Pacto por el litoral andaluz* entre los Agentes Sociales e Institucionales implicados o interesados. En dicho texto aparece una declaración voluntaria para trabajar de forma conjunta y cooperativa en la búsqueda de un equilibrio entre las necesidades de conservación de sus valores y funciones naturales, y el desarrollo social y económico al que tiene derecho la población que reside, trabaja o visita dicho espacio. El texto debe recoger la filosofía de la propia EA-GIZC.

5. Crear la *Comisión Costera de Andalucía* como órgano colegiado del Gobierno Andaluz cuya función será la de liderar, proponer, y llevar a cabo, medidas tendentes para mejorar la coordinación y cooperación entre departamentos de la propia Junta de Andalucía, y entre esta y el resto de administraciones públicas. Las anteriores tienen su réplica en las correspondientes *Comisiones Costeras Provinciales*, que son coordinadas desde la Delegación de Gobernación. En ambos casos su composición debe asegurar una adecuada representación (que puede estar en función de los temas clave a tratar). Estas pueden, a su vez, establecer protocolos de coordinación con la Delegación del Gobierno o las Subdelegaciones correspondientes. Otra posibilidad escalar sería organizar las *Comisiones Costeras Subregionales*, especialmente en áreas urbanas o metropolitanas, o donde exista una unidad fisiográfica singular (estuario, bahía…) De esta manera se auspicia la coordinación y cooperación intermunicipal (estaría compuesta por 2-3 representantes de cada municipio: Alcalde + 2 Concejales), se tendría más en cuenta la base físico natural (incluido el medio marino correspondiente), y habría bastante coincidencia con los ámbitos territoriales propuestos en el POTA.

1.2. Mejorar la coordinación y cooperación institucional en aquellos asuntos relacionados con el litoral de Andalucía

Acciones prioritarias

6. Establecer *Convenios de Colaboración para la GIZC* entre el Gobierno de Andalucía, la AGE y los Municipios. Con respecto a la AGE, especialmente con los Ministerios responsables de la Dirección General de Costas, las Autoridades Portuarias, el Instituto Español de Oceanografía y la Sociedad Estatal de Salvamento Marítimo. Especial énfasis tendrán los temas relacionados con el ámbito y recursos marinos. También se puede proponer a la AGE la celebración de una *Conferencia Sectorial para la GIZC* con objeto de buscar mecanismos más eficaces de coordinación y cooperación. Con referencia a los municipios a través de *Convenios Marco de Colaboración para la GIZC* entre el Gobierno de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias (FAMP), que faciliten Acuerdos Específicos con Diputaciones Provinciales, Mancomunidades de Municipios y Ayuntamientos. También es posible potenciar la cooperación con entidades locales a través de incentivos financieros. Para ello se crea la figura *Municipio Litoral sostenible*. El ente local, de forma voluntaria, procura cumplir una serie de requisitos para

beneficiarse de esta promoción. En este caso se acepta un compromiso, por parte de ambas administraciones, para la coordinación y cooperación en aquellos asuntos más relacionados con la sostenibilidad de los recursos costeros y marinos. Para ello se pueden aprovechar las posibles sinergias del Programa Ciudad 21: se incorporan, a las Agendas 21 del litoral de Andalucía, los principios de la GIZC, así como una nueva visión territorial y espacial del medio costero y marino en cada municipio.

7. Determinar *Protocolos Elementales de Coordinación y Cooperación* entre las unidades técnicas clave de la Junta de Andalucía y de la AGE (especialmente con la DGC) implicadas en la gestión de las áreas litorales y sus recursos (ej. entre las que trabajan en la ZSP del DPMT de la CMA y la COPT, disciplina ambiental y urbanística respectivamente). También cabe la posibilidad de hacer lo propio entre *Agentes Operativos y de la Autoridad*: de la CAA (Policía Autonómica, Agentes de Medio Ambiente, Inspectores de Pesca…), de la AGE (Vigilantes de Costas, Guardia Civil…), y de las Administraciones Locales (Policía Local).

8. Desarrollar *Programas Conjuntos para la GIZC ("Compartiendo la costa")* con las áreas litorales vecinas (Murcia, Francia y Portugal), y promover la cooperación internacional a través del *Intercambio de Experiencias sobre GIZC* con países de Iberoamérica, del Mediterráneo y Marruecos (Programa *En la otra orilla).*

9. Crear el *Foro Costero de Andalucía*, y sus correspondientes *Foros Costeros Provinciales*. Deben ser los lugares donde se debatan, de forma libre, abierta (máximo 150-200 miembros) y transparente, aquellos temas que interesen a la comunidad. Una posibilidad operativa con ciertas ventajas es que, con financiación de la propia JA a través de Contratos-Programa, pueden estar ligados, desde el punto de vista organizativo, a las Universidades o Centros de Investigación. También es necesario contar con los Grupos de Desarrollo Rural y con los futuros Grupos de Acción Costera. Algunas claves para el buen funcionamiento de un Foro Costero es que esté abierto a todos los interesados, se facilite información actualizada y de fácil acceso, tenga actividades regulares, pueda ofrecer un tratamiento objetivo, sosegado o científico de los temas a debatir, sus resultados se eleven a otros órganos colegiados o unipersonales de gobierno para su consideración, etc. El objetivo último es vincular la sociedad a los problemas y a las decisiones en el ámbito público de actuación, al tiempo que crea interacciones entre sus miembros y entre estos y los representantes institucionales. Sus reuniones deben ser periódicas y tratar temas de actualidad.

1.3. Favorecer la participación pública de cara a una mayor implicación ciudadana

Acciones prioritarias

10. Crear el *Consejo Costero de Andalucía*, y sus correspondientes *Consejos Costeros Provinciales*. También de naturaleza deliberante y propositiva, estaría restringido a representantes de las tres escalas de la Administración Pública y a Agentes Sociales clave. También formarían parte del Foro Costero como miembros natos. Su cometido es asesorar cuando haya problemas o temas controvertidos. Número de componentes reducido (máximo 20-25), de alta cualificación técnica o representatividad.

11. Elaborar un *Directorio Costero*, (una especie de Who's who?) con los Agentes Sociales e Institucionales más influyentes en los temas costeros, los vinculados a los usos, actividades y recursos de las áreas del litoral de Andalucía, con objeto de facilitar el intercambio de opiniones e información, la asociación, la colaboración, y la participación en los órganos colegiados de asesoramiento o toma de decisiones.

12. Auspiciar la creación de la fundación o asociación *Club de amigos de las costas de Andalucía* para que, inspirados en otros ejemplos que llevan funcionando varias décadas en algunos países de Europa, la sociedad civil constituya, con la ayuda de la JA, una institución que propicie el encuentro entre asociados que tienen en común el aprecio y el respeto al patrimonio costero y un deseo inequívoco de disfrutarlo. Se trataría de propiciar un funcionamiento cooperativo en red.

13. Revisar la estructura de los Consejos Andaluces actuales a la luz de las necesidades de la GIZC, incorporando representantes institucionales o sociales vinculados directamente a la gestión de los recursos costero marinos.

METAS ESTRATÉGICAS 2:
Disponer de instrumentos apropiados para un modelo más integrado de gestión costera

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:
2.1. Determinar nuevas funciones y responsabilidades institucionales

Acciones prioritarias

14. Crear la *Agencia Andaluza para la Gestión Costera*. Dicho órgano debe ser concebido como una unidad flexible, dinámica, ágil, de naturaleza operativa, con un reducido número de personas dedicadas a buscar oportunidades de colaboración y proyectos singulares, con pretendidos efectos didácticos sobre un nuevo modelo de gestión cooperativa. La Agencia seguiría las pautas marcadas por la Comisión Costera de Andalucía y las Comisiones Provinciales. En su primera etapa debería hacerse cargo de la implantación de la EA-GIZC.

15. Desarrollar la figura de los *Grupos de Acción Costera* (Eje 4 del IFOP), en cada provincia litoral, dentro de la Agencia Andaluza para la Gestión Costera, como figuras dinamizadoras de la sociedad y de la economía más ligadas al medio costero marino.

16. Elaborar, y difundir sobre todo entre los administradores de la JA, un detallado *Catálogo del reparto de responsabilidades* de aquellas funciones de interés para la gestión de las áreas costero marinas: EIA, ENP, ZSP del DPMT, patrimonio cultural, urbanismo, OT, infraestructuras portuarias, abastecimiento, saneamiento y depuración, defensa costera, dragados, defensa nacional, pesca, acuicultura, extracción de minerales y recursos vivos, agricultura, silvicultura, industria, comercio marítimo, salvamento y seguridad marítima, turismo y ocio...

17. Aprovechando los recursos humanos existentes, adaptar o crear divisiones, ramas o *Unidades Especializadas para los Asuntos Costero Marinos* en las Empresas Públicas de Andalucía, facilitando protocolos para la coordinación y cooperación entre ellos y con la JA.

2.2. Modificar, adaptar o aprobar los instrumentos normativos necesarios

Acciones prioritarias

18. Crear en el seno del Parlamento de Andalucía la *Comisión Parlamentaria para la Gestión Costera,* que se haga cargo de revisar la normativa vigente que afecta a la gestión del litoral y sus recursos. A la luz de los resultados obtenidos (detección de vacíos legislativos, normas contradictorias o poco específicas, etc.) puede hacer las propuestas legislativas que estime pertinentes.

19. Preparar el borrador de la *Ley Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*, un nuevo texto legal que propicie la GIZC de forma voluntaria y libre, donde se definan posibilidades de procedimiento e instrumentales de cooperación institucional al tiempo que se respetan las competencias de cada Administración Pública. Por descontado que debería definir, desde el punto de vista administrativo, el ámbito de actuación, los conceptos y la terminología más elemental que se utilizará en el futuro Programa Andaluz de GIZC, etc.

20. Acelerar en lo posible la **transferencia de competencias** que aparecen en el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía. Especial atención conviene prestar a la Gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT y a la Regulación y gestión del régimen económico-financiero del DPMT. Este tema es importante ya que la posible incertidumbre de este período de transición (entre la gestión de la AGE y la de la CAA), puede tener efectos no deseados en algunas actividades económicas, inversiones e incluso en los propios gestores.

21. Realizar un *Compendio normativo para la gestión de los recursos costeros marinos de Andalucía*. Además, se pueden recopilar los principales Dictámenes jurídicos realizados en los últimos años en relación a la gestión de los espacios y recursos costero-marinos. Se difundiría entre los administradores de la JA y los principales agentes sociales e institucionales.

2.3. Disponer de los instrumentos necesarios para la planificación y gestión del litoral de Andalucía

Acciones prioritarias

22. Elaborar un *Programa Regional de Ordenación* del Litoral según lo establecido en el POTA. Al mismo tiempo debe contribuir en lo posible a que otros instrumentos estratégicos de naturaleza ambiental (PMA), turística (PGTS), pesquera, etc. consigan sus metas.

23. Creación de las *Zonas Especiales del Mar Andaluz*. Dada la naturaleza del medio en el que se localizan y las dificultades para su vigilancia y protección, la Junta de Andalucía, teniendo en cuenta las referencias estratégicas europeas para el medio marino, propondrá una zonificación con tipos diferentes según el objetivo o la actividad prioritaria de la que se trate: áreas para la conservación ambiental (*Red de Áreas Marinas Protegidas de Andalucía, RAMPA*), reservas pesqueras y zonas adecuadas para la acuicultura, zonas para la producción energética, lugares para el ocio y el recreo, y zonas del patrimonio cultural sumergido.

24. Diseñar la iniciativa denominada *A200* que persigue facilitar a los municipios que de forma libre y voluntaria decidan ampliar la ZSP del DPMT hasta 200 metros, según lo establecido en la Ley 22/88 de Costas, lo hagan con el acuerdo de la CAA y la DGC.

25. Elaborar el *Programa Andaluz para la Retirada controlada* y marcar las pautas para su desarrollo. Dicho programa tiene como objetivo hacer frente a los efectos de la subida del nivel del mar provocados por el cambio climático. Se pretende que la administración de la Junta de Andalucía está preparada, tanto en la toma de decisiones cotidianas como en las estratégicas, para prevenir o amortiguar los efectos no deseados que en la costa se puedan producir en el largo plazo. De igual modo, habría que facilitar a los municipios directrices (por fachadas, por tramos o accidentes costeros) de respuesta ante la subida del nivel del mar debido al cambio climático.

26. Poner en contacto, a través del *Programa SINERGIA 21* o *Interconexión 21*, iniciativas, proyectos, administraciones, actividades o sectores que se complementen, que se necesiten de forma mutua (Ej. entre ENP y pesca litoral, entre infraestructuras portuarias y gestión de estuarios, patrimonio cultural y patrimonio natural…).

27. Firmar acuerdos voluntarios con propietarios de terrenos costeros de interés ambiental situados en los aledaños del DPMT o de algún hábitat crítico: *Haciendo costa para Andaluc*a. Para ello se pueden utilizar instrumentos del tipo "Custodia del territorio". Crear el *Banco Costero de Andalucía*, en el que bien a través de compras de la administración pública o de donaciones particulares, la CAA disponga de un patrimonio de tierras o bienes inmuebles con finalidad de exclusivo uso y beneficio público.

28. Implantar los *Criterios para la gestión integrada de la ZSP-DPMT* en toda Andalucía, siguiendo el modelo diseñado por la UCA a través de un proyecto LIFE, y que se utiliza con éxito en dicha Delegación Provincial desde hace más de dos años.

29. Elaborar *Criterios para la Gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT*. Esta actuación resulta fundamental debido a que dichas competencias figuran en el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y todavía hoy son llevadas a cabo por las Demarcaciones de Costas de la DGC. En cualquier caso no sería descabellado vincular la otorgación de ciertas concesiones o autorizaciones de uso de bienes públicos o zonas de servidumbre a la colaboración de los beneficiarios en la conservación de los recursos del entorno próximo.

30. Llevar a cabo las siguientes iniciativas: Elaboración del *Atlas del Litoral de Andalucía*, en el que se ofrezca una visión terrestre pero también se incorpore el ámbito marino e intermareal, *Carta de Riesgos del Litoral de Andalucía, Mapas de Índices de Sensibilidad Ambiental (Environmental Sensitivity Index Mapping) Planes de Emergencia ante catástrofes o accidentes en ámbitos costeros y marinos, Planes de Restauración de Hábitats Críticos Costero Marinos, Diseño de Red de Corredores Ecológicos Litorales.*

2.4. Crear instrumentos para la difusión, la implantación y el seguimiento de la propia EA-GIZC

Accines prioritarias

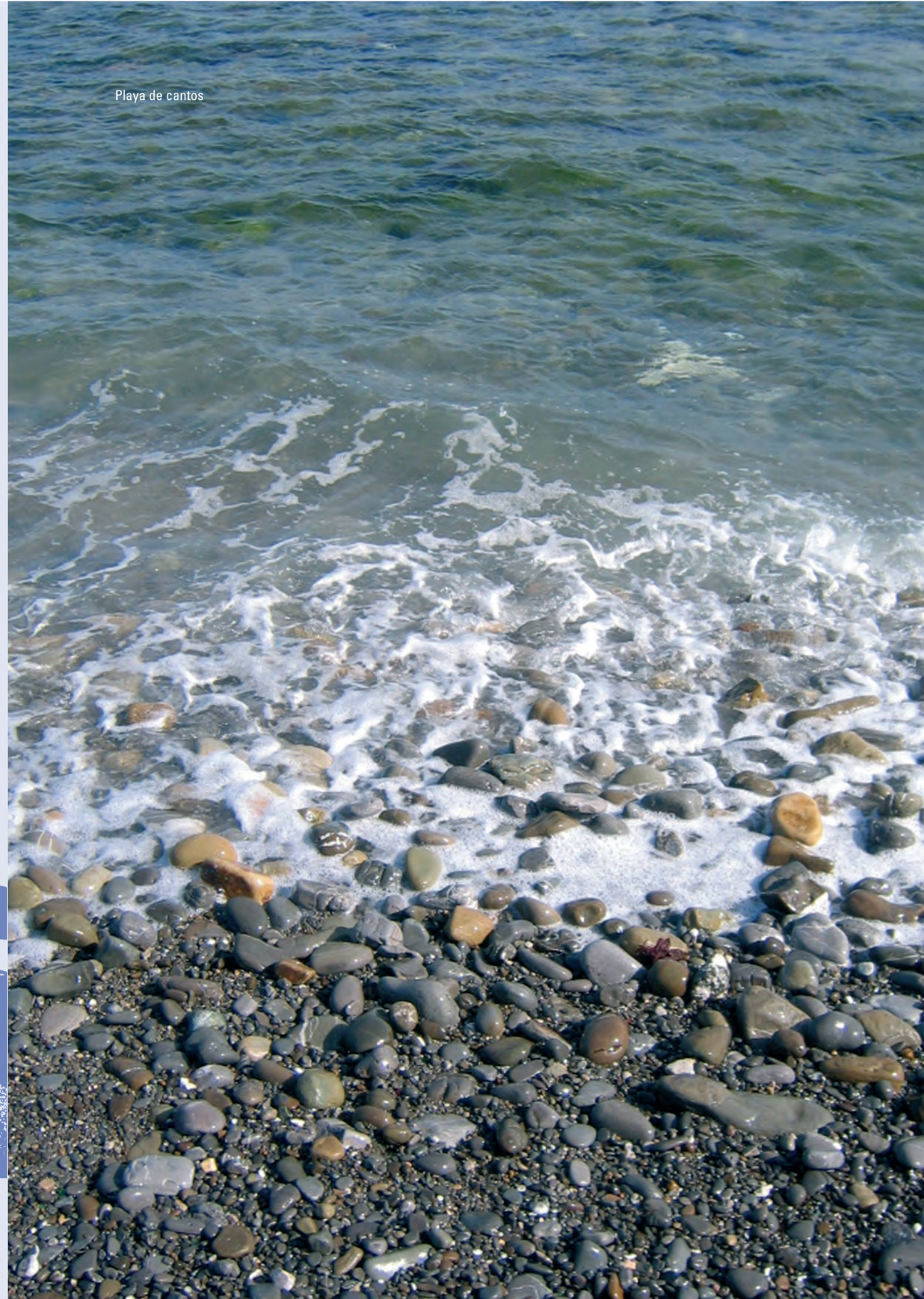
31. *Editar y difundir* ampliamente, de forma especial entre los administradores de la Junta de Andalucía, la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras. Organizar presentaciones del documento en diferentes Consejerías y Servicios.

32. Crear un *Sistema de Indicadores para la EA-GIZC*. Dicho Sistema debe tener al menos dos partes bien diferenciadas: una que haga referencia al *Proceso de Gestión* propiamente dicho, y otra que se centre en los *Resultados* del anterior en la realidad físico natural, socio económica y jurídico administrativa. La necesidad y el interés de la evaluación de las actuaciones realizadas están fuera de duda por razones prácticas y operativas; pero tampoco es menor el efecto que causa sobre la credibilidad de esta política pública.

33. Implantar el *Cuadro de Mando Integral para la EA-GIZC* (Balanced Scorecard), como la herramienta de información y control del proceso estratégico en su fase de implantación.

34. Crear un *Sistema de Comunicación* para difundir el proceso de implantación de la EA-GIZC. Estaría pensado para transmitir a los implicados, interesados y medios de comunicación los avances de la Estrategia. Uno de los componentes principales de este Sistema sería la *Hoja Electrónica del litoral andaluz*. Que constituirá una referencia para toda aquella persona interesada en saber los aspectos más importantes que atañen a la costa desde el ámbito público de actuación: estado ambiental, características básicas, parámetros sanitarios, iniciativas, proyectos, normativa que le afecta, otros enlaces de interés, contactos con otros ciudadanos interesados en algún tipo de actividad o proyecto. Además será editado y publicado un *Informe Anual de Gestión Costera en Andalucía*, donde se describan los principales logros obtenidos durante ese período de tiempo, así como señalar aquellos proyectos que encuentran obstáculos para su desarrollo.





Playa de cantos

METAS ESTRATÉGICAS 3:
Conseguir los recursos necesarios para implantar la EA-GIZC

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS:
3.1. Conseguir recursos económicos para financiar la EA-GIZC

Acciones prioritarias

35. Elaborar *Nuevos criterios para la Regulación y la gestión del régimen económico-financiero del DPMT*. Esta actuación resulta fundamental debido, por una parte, a que dichas competencias figuran en el nuevo Estatuto de Autonomía y serán transferidas en el futuro a la CAA. Es bastante probable que la política de gestión económica y financiera seguida hasta la fecha tenga que cambiar, especialmente cuando las actividades empresariales privadas utilizan recursos costeros o se asientan en el dominio público. Por otra parte, no cabe duda de la conveniencia de analizar en profundidad una oportunidad de conseguir recursos económicos que habría que destinar a la recuperación de ecosistemas perdidos o deteriorados.

36. Crear el *Fondo Público para la Mejora y Conservación del Litoral*. Dicho instrumento servirá para incentivar y canalizar la actuación conjunta entre las tres administraciones y los particulares. Podría nutrirse, además, de partes proporcionales de ciertas inversiones inmobiliarias ligadas al ocio y al recreo de los municipios litorales; que serían destinadas a la recuperación del patrimonio costero natural (algo parecido al 1% destinado al patrimonio cultural procedente de las inversiones en obras públicas). Podría también revisarse algunos instrumentos económicos, especialmente las tasas e impuestos que afectan a la urbanización en municipios costeros y a las segundas residencias. Incluso cabe la posibilidad de vincular, con carácter finalista, un pequeño porcentaje de algunos impuestos de ciertas actividades realizadas en la costa para la recuperación de ecosistemas dañados o degradados. Se daría preferencia a las administraciones locales como beneficiarios de los nuevos recursos económicos obtenidos; siempre que se destinen a la mejora de las condiciones de su litoral o a programas de formación específicos de sus técnicos.

37. *Realizar un Estudio sobre la Incidencia Económica de los procesos naturales y los recursos costeros.* Los resultados podrían utilizarse para valorar mejor algunos servicios, calcular de forma más ajustada ciertas concesiones o licencias sobre espacios o recursos costeros, etc. Pero sobre todo ayudaría a tener más conciencia del valor económico de nuestro patrimonio costero si las principales conclusiones se difunden convenientemente.

38. Iniciar un proyecto denominado *Transferencia de costes 0* cuyo objetivo sería calcular el montante del coste de transferencia de algunas actividades económicas a otras. A largo plazo se pretende eliminar esas transferencias negativas (de un modo parecido al ensayado por otros países), buscando la sostenibilidad ambiental y un reparto más equitativo del beneficio de los recursos costeros.

3.2. Asegurar una formación técnica adecuada entendiendo la GIZC como proceso de gobernanza

Acciónes prioritarias

39. Implantar un *Programa de Formación para la GIZC*. Dicho programa constaría de cursos específicos relacionados con la gestión costera en Andalucía y serían impartidos por docentes universitarios especializados pero también por funcionarios experimentados en la gestión de los recursos costeros. El Instituto Andaluz de Administración Pública sería el organismo responsable de su organización, desarrollo y control. Fundamentalmente iría destinado a los técnicos de cualquier administración pública más vinculados a la gestión de las áreas o de los recursos litorales. Con un formato parecido también convendría realizar cursos específicos sobre la gestión de la ZSP del DPMT y de las competencias transferidas del DPMT; incluso otros más genéricos sobre la gestión de áreas o recursos litorales para los agentes operativos: Agentes de Medio Ambiente, Policías Autonómicos, etc. En esta ambiciosa iniciativa convendría involucrar a los sindicatos, a la Universidad, incentivar a los propios técnicos, aprovechar la experiencia de los GDR y del IFAPA, etc.

40. *Revisar la RPT* de cara a la incorporación de especialistas en GIZC en la Administración Andaluza.

41. Editar el *Manual para la gestión integrada de áreas litorales de Andalucía*, dirigido a los administradores de la propia Comunidad Autónoma pero también Administración Local. Debe ser escrito teniendo en cuenta las características naturales, sociales, jurídicas y económicas de Andalucía. Editar el *Manual Buenas Prácticas para la gestión de los recursos litorales* en cada provincia costera (con un método parecido al empleado para la de Cádiz). Se trata de recoger un ejemplo digno de mención, un caso didáctico, en cada municipio litoral sobre buena práctica relacionada con el espacio o los recursos del litoral de forma participativa.

42. Celebrar los *Encuentros en la Costa*, que serían reuniones periódicas (anuales) entre técnicos y funcionarios andaluces, y de otras CCAA o de la AGE, vinculados a las áreas litorales y sus recursos. El objetivo principal es mejorar la formación a través del intercambio de experiencias, de buenas prácticas, de la búsqueda de soluciones a problemas…

3.3. Educar para la sostenibilidad del litoral de Andalucía

Acciones prioritarias

43. Desarrollar el *Programa para la Sostenibilidad del Litoral de Andalucía* cuyo objetivo es el de incrementar la concienciación ciudadana sobre los problemas y amenazas que sufre el litoral y el medio marino. Debe seguir las líneas abiertas por la Estrategia Andaluza para la Educación Ambiental; concebido y desarrollado por la CMA en cooperación con la Consejería de Educación. Los Ayuntamientos también deberían jugar un papel importante en su ejecución.

44. Crear la red de *Aulas del Litoral Andaluz (*ALA), partiendo de la base y la experiencia adquirida por las Aulas del Mar. Se trata de mejorar lo que existe pero consolidando algunas iniciativas y programas de gran interés (Coastwatch Andalucía), insertando nuevos proyectos (voluntariado para el litoral con enfoques "mixtos": medio ambiente y cultura, medio ambiente y turismo, medio ambiente y pesca…).

45. *Campaña Comprender y vivir el litoral de Andalucía*, Cuyo objeto por una parte es producir y editar, de forma coordinada, materiales didácticos para que los alumnos y profesores de la enseñanza primaria y secundaria dispongan de recursos con los que trabajar y realizar actividades ligadas a los ámbitos litorales, y si es posible fuera del aula. Y por otra, organizar la *Feria del Litoral* en la que, una vez al año, los implicados en los proyectos educativos mencionados relacionados con los recursos costeros marinos, o los interesados en la educación para la sostenibilidad se intercambiarían resultados de actuaciones, experiencias, productos educativos, etc.

46. Diseñar la campaña *Nuestro litoral tiene futuro*, dirigida a que los medios de comunicación (prensa, TV Locales, etc.), los profesionales de los diferentes sectores productivos, la propia Administración Autonómica, la ciudadanía en general, etc., tengan una mayor sensibilidad respecto a las funciones, valores, problemas y amenazas del litoral andaluz.

3.4. Ofrecer información pública suficiente y disponer de un conocimiento científico adecuado para afrontar el proceso de cambio

Acciones prioritarias

47. Crear el *Observatorio Litoral de Andalucía* (OLA), que podría estar funcionalmente vinculado al Foro. Su función sería la de seleccionar, elaborar, interpretar y difundir la información relativa a los ámbitos costero marinos de Andalucía. Podría estar vinculado a la Universidad más especializada en temas de gestión costera y marina de Andalucía. Dicho Observatorio sería el responsable de realizar, de forma periódica, el Informe *Anual de Gestión Costera y el Estacional* sobre el estado de nuestras costas y sus recursos. También podría seleccionar indicadores para evaluar la sostenibilidad del litoral andaluz.

48. Elaborar el *Boletín Costero de Andalucía*, con un formato sintético, fácil de leer y de periodicidad trimestral, sería el uno de los mejores canales de circulación de noticias, experiencias, opiniones, convocatorias, acuerdos de los diferentes órganos colegiados, etc. que afectan al litoral. Estaría pensado, especialmente aunque no de forma exclusiva, para los técnicos y administradores.

49. Crear el *Instituto de Estudios del Litoral de Andalucía* que desarrolle el proyecto plurianual denominado *El litoral de Andalucía a fondo*, orientado a abordar el conocimiento necesario del litoral de Andalucía para una gestión más integrada. Dicho proyecto se organiza a partir de diferentes tareas:

- Constituir y coordinar la *Comisión Científica del Litoral de Andalucía* (Universidades + CSIC + Otros Centros de I+D+I), que tendría como función principal asesorar a los órganos colegiados de la Junta de Andalucía sobre aspectos relevantes o polémicos relacionados con el ámbito costero marino y sus recursos. También la de proponer a la Consejería de Innovación Ciencia y Empresa un *Programa de Investigación* vinculado a las deficiencias de conocimiento del ámbito costero marino de Andalucía
- Realizar el *Inventario de los recursos del litoral de Andalucía*, haciendo especial énfasis en los hábitats y recursos marinos.
- Auspiciar el Programa *Conocimiento aplicado* similar al que realizan algunos países anglosajones en el que entran en contacto, a través de proyectos para la búsqueda de soluciones a problemas de interés común, la Administración, las Universidades y los usuarios del litoral. Con los resultados se preparan programas de difusión para las TV, artículos breves para la prensa escrita, etc.
- Insertar, de acuerdo con el Instituto Andaluz de Estadística la reseña *El litoral andaluz en cifras*, dentro del "Anuario

Estadístico de Andalucía. Se trata de un apartado breve dedicado al litoral en el que se describen, cada año, aquellos atributos de interés que cambien o evolucionen con el tiempo.

- Organizar cada año el *Congreso Andaluz de la GIZC* abierto a científicos, gestores de la administración pública, conservacionistas, consultores, etc.

50. Formular y desarrollar el *Plan Cartográfico de Andalucía* que responde a las previsiones establecidas en la Directiva 2007/2/CE INSPIRE y en el Decreto 141/2007 sobre el sistema cartográfico de Andalucía adaptándolo a las necesidades de los gestores y del proceso de toma de decisiones de la Junta de Andalucía. Integrar los datos referidos al litoral unificando sus formatos. Para ello se buscará el acuerdo entre las administraciones que generan dicha información y aquellas otras que puedan ser usuarios de la misma.



Empalizada para captación de arenas eólicas



Bibliografía

Agencia de Medio Ambiente. 1994. *Recursos naturales de Andalucía*. Junta de Andalucía, Sevilla.
Aguilar Villanueva, L.F. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. FCE. México. 500 pp.
Barragán Muñoz, J.M. 1994. *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona. Oikos-Tau. 300 pp.
Barragán Muñoz, J.M. 1997. "Planning and Management of the Coastal Zone in Spain". *Coastline* 1997,2, pág. 28-30.
Barragán Muñoz, J.M. 1998. *Frameworks for and approaches to ICZM: Spanish case,* Comparative Approaches to ICZM and to the Institution of Integrated Management Workshop. European Commission. Brussels. April, 1998 (Invited Speaker).
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. 2002, "El Programa de Demostración de Gestión Integrada de Zonas Costeras de la Comisión Europea". *Jornadas sobre Ordenación del Litoral*. Escola Galega de Administración Pública, 79-98.
Barragán Muñoz, J.M. 2003 a. "Coastal zone management in Spain (1975-2000)". *Journal of Coastal Research*, Vol.19, nº 2, 314-325.
Barragán Muñoz, J.M. 2003 b. *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales: introducción a la planificación y gestión integradas*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz. 301 pp.
Barragán Muñoz, J.M. 2004. *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Ariel, Barcelona. 214 pp.
Barragán Muñoz, J.M. 2005. "Política y gestión de áreas litorales en España", VIII Jornadas Españolas de Ingeniería de Costas y Puertos. Sitges-Barcelona.
Barragán, J.M. Chica, J.A. y Pérez, M. L. 2007. *Viviendo la Costa. Criterios para la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Consejería de Medio Ambiente, Cádiz. 120 pp.
Benabent Fernández de Córdoba, M. 2006. *La Ordenación del Territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla. 455 pp.
Benavente J., del Río L., Gracia F.J., Anfuso G. 2003. "Cuantificación de procesos de erosión costera en el litoral sur atlántico español. Primeros resultados". *Geogaceta*, Vol. 33, 3-6.
Benitez, A. y Guerrero, C. 2004. "Plantas desaladoras. Agua del mar para cultivos y consumo humano", *Andalucía investiga*, nº 9: 10-14.
Carvalho, V. y Rizzo, H. 1994. *A zona costeira brasileira. Subsídios para uma avaliaçao ambiental*. Brasília, Ministerio do Meio Ambiente. 211 pp.
Chica, J.A. y Santos, E. 1999. "Entendimiento del espacio geográfico en las leyes autonómicas de Ordenación del Territorio", *Ería*, nº 49: 159-176.
Chica Ruiz, J.A. 2005. *Conservación y desarrollo en el Litoral Español y Andaluz: Planificación y Gestión de Espacios Protegidos*. Tesis doctoral del Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Sevilla. 608pp.
Clark, J.R. 1996. *Coastal Zone Management Handbook*. New York. Lewis Publishers. 694 pp.
Clark, J.R. 1992. *Integrated management of coastal zone*, FAO. Fisheries Technical Paper, Nº 327. 160 pp.
Clavero, J. 2001. "Camaleones y enebros marítimos". *Quercus*, nº 182: 20-23.
Comunidad Económica Europea. 1981. *Carta Europea del Litoral*. Conferencia de las Regiones Marítimas de la Comunidad Económica Europea.
Comisión Europea. 1999a. *Lecciones del programa de demostración de la Comisión Europea sobre la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC)*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 102 pp.
Comisión Europea. 1999b. *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. 32 pp.
Comisión Europea. 2000. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: Estrategia para Europa*. D.G. Medio Ambiente.
Comisión Europea. 2005. *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Estrategia temática sobre la protección y la conservación del medio ambiente marino*. D.G. Medio Ambiente.
Comissao Interministerial para os Recursos do Mar. 1998. *Plano de açao a zona costeira do Brasil*. Ministério do Meio Ambiente do Brasil.
Consejería de Agricultura y Pesca (CAP). 2002. *Plan del Sector Hortícola de Almería*. Unidad de Prospectiva. Junta de Andalucía. 51 pp.
CAP. 2002. *Diagnóstico sobre la situación actual del sector de la flor cortada en Andalucía*. Unidad de Prospectiva. Junta de Andalucía. 178 pp.

CAP. 2006. *Análisis de los ingresos del sector fresero de Huelva en la campaña 2004/05*. Junta de Andalucía. 15 pp.
CAP. 2005. *Análisis de la producción pesquera regional*. Año 2004. Junta de Andalucía.
CAP. 2006. *Balance agrario y pesquero 2005*. Junta de Andalucía, 60 pp.
Consejería de Medio Ambiente (CMA). 2008. *Campaña Cuidemos la Costa 2003-2004*. Junta de Andalucía. Sevilla. 128 pp.
CMA. 2003. *Estrategia Andaluza de Educación Ambiental*. Junta de Andalucía. Sevilla.
CMA. 2004. *Plan de Medio Ambiente de Andalucía. 2004-2010*. Junta de Andalucía. Sevilla.
CMA. 2001. *Libro rojo de los vertebrados amenazados de Andalucía*. Junta de Andalucía. Sevilla.
CMA. 1999. *Libro rojo de flora silvestre amenazada de Andalucía. Tomo I: Especies en peligro de extinción*. Junta de Andalucía. Sevilla.
CMA. 1999. *Libro rojo de flora silvestre amenazada de Andalucía. Tomo II: Especies vulnerables*. Junta de Andalucía. Sevilla.
CMA. 2005. *Introducción a la sostenibilidad en Andalucía*. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía. Sevilla.
CMA. 2005. *Plan de policía de aguas del litoral andaluz*. Consejería de Medio Ambiente. Sevilla.
CMA. 2002. *Plan Andaluz de Humedales*. Junta de Andalucía. Sevilla.
CMA. 2004. *Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural Bahía de Cádiz*. Junta de Andalucía. Sevilla.
CMA. 1994. *Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate*. Junta de Andalucía. Sevilla.
CMA. 1994. *Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural Cabo Gata-Níjar*. Junta de Andalucía. Sevilla.
CMA. 2002. *Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural del Estrecho*. Junta de Andalucía. Sevilla.
CMA. 2002. *Plan de Ordenación de Recursos Naturales del Parque Natural de Doñana*. Junta de Andalucía. Sevilla.
Consejería de Obras Públicas y Transportes (COPT). 1990. *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*. Junta de Andalucía. Sevilla.
COPT. 1999. *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Bases y Estrategias*. Junta de Andalucía. 125 pp.
COPT. 2002. *Plan de Ordenación del Territorio Ámbito de Doñana*. Junta de Andalucía. Sevilla.
COPT. 2005. *Plan de Ordenación del Territorio Costa del Sol*. Junta de Andalucía. Sevilla.
Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. 2002. *Estrategia Valenciana para la Gestión Integrada de la Costa*. Generalitat Valenciana.
Consejo Nacional de Cuencas Hidrográficas. 2001. *Programa de Acción Nacional para el Manejo Integrado de Cuencas Hidrográficas y Áreas Costeras*. Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente de Cuba.
Constanza, R. *et al.* 1997. "The value of the world´s ecosystem services and natural capital". *Nature*, vol. 387, nº 6230, 15 de mayo, pp.253-260.
Council of Europe. 2000 a. *Model Law on Sustainable Management of Coastal Zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environmental Series, Nº 101. 27 pp.
Council of Europe. 2000 b. *European Code of Conduct for Coastal Zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environmental Series, Nº 101. 84 pp.
Defensor del Pueblo Andaluz. 1995. *Ordenación y protección del litoral andaluz. El cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*. Sevilla. Defensor del Pueblo Andaluz. 175 pp.
Deloitte-Exceltur. 2005. *Impactos sobre el entorno, la economía y el empleo de los distintos modelos de desarrollo turístico del litoral mediterráneo español, Baleares y Canarias*. Exceltur. 73 pp.
Departamento de Medio Ambiente y Vivienda. 2004. *Plan estratégico para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras de Cataluña*. Generalitat de Catalunya.
Dirección General de Costas (DGC). 2006. *Hacia una gestión sostenible del litoral Español*. Ministerio de Medio Ambiente.
DGC. 2004. *Síntesis de la política de costas del Ministerio de Medio Ambiente*. 9 pp.
DGC. 1995. *Recuperando la costa*. Madrid, Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. 61 pp.
DGC. 1999. *Estrategia española para la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. 160 pp.
Department Environment and Rural Development. 2004. *A Strategy for Scotland's and inshore waters*. Scottish Coastal Forum.
Division of Coastal Protection. 1991. *Coastal Protection for managing Queensland's coast*. Department of environment and heritage.

Environmental Agency. 2005. *Developing Integrated Coastal Zone Management Options for England & Wales*. English Nature and the Countryside Council for Wales.
Fernández Güel, J.M. 2006. *Planificación estratégica de ciudades*. Reverte Editorial. Barcelona. 298 pp.
Fernández Tabales, A. 2003. "Actividades y espacios turísticos" *Geografía de Andalucía*. Ariel. Barcelona. pp. 723-749.
Fdez.-Palacios, A., Fdez.-Palacios, J. y Gil, B. J. 1988. *Guías naturalistas de la provincia de Cádiz. El litoral*. Diputación Provincial de Cádiz. Cádiz.
Global Environment Facility and United Nations Development Program, and The European Union. 2001. *The Coastal Zone Management Strategy for Belize*. Government of Belize.
Gracia, J. y Macías, A. "Gestión costera participativa y educación ambiental. Una alianza imprescindible". *Revista Aula Verde,* nº 28.
Greenpeace. 2005. *Destrucción a toda costa. Informe del estado del litoral español*. Greenpeace.
Greenpeace. 2006. *Destrucción a toda costa. Informe del estado del litoral español*. Greenpeace.
Hernando Casal, J. A. 2001. *La pesca en la región suratlántica ibérica*. Universidad de Cádiz. Cádiz.
Horton, J. 2005. "Why can´t we save the bay?" *National Geographic Magazine*, June 2005, pp. 22-45.
IAPH. 2002. *Las defensas costeras de Andalucía*. Boletín 40- 41.
IAPH. 2005. Los faros de las costas andaluzas. *Boletín 53*.
INMOBITUR. 2003. *Turismo residencial. Un sector en alza*. Informe.
Joven, M. y Tekke, R. 1994. "The Shores Act: a coastal law in practice". *Coastline European Union for Coastal Conservation Magazine*, 1994-2, pp. 9-13.
Gubbay, S. 2000. *A future for the coast? Proposals for a UK Coastal Zone Management Plan*. Worldwide Fund for Nature from the Marine Conservation Society. 46 pp.
Intergovernmental Panel on Climate Change(IPCC). 1994. *Preparing to meet coastal challenges of the 21st century*. Conference Report. World Coast Conference 1993. Noordwijk, IPCC. 49 pp.
Kaplan, R.S. y Norton, D.P. 2004. *Mapas estratégicos. Convirtiendo los activos intangibles en resultados tangibles*. Gestión 2000. Barcelona. 499 pp.
López, J.A. y Ruiz, J.M. 2005. *Series históricas de capturas del atún rojo en las almadrabas del Golfo de Cádiz*. Consejería de Agricultura y Pesca. Sevilla.
López Martos, J. 2003. *Los problemas del agua y su gestión en el territorio andaluz*. Instituto del agua de Andalucía. Sevilla.
López Ontiveros, A. (coord.) 2003. *Geografía de Andalucía*. Ed. Ariel. Barcelona.
López Pérez, F. 1987. "Los límites marítimos y aéreos". *Geografía de Andalucía*, Tomo I. Tartessos. pp. 124-134.
Luque, A.A. y Templado, J. (Coords.). 2004. *Praderas y bosques marinos de Andalucía*. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía. Sevilla.
Macías, A.M. y Barragán, J.M. 2005. "El litoral andaluz y su protección". *Parque Natural del Estrecho*. Junta de Andalucía. Sevilla. pp. 8-27.
Martínez, D. y Milla, A. 2005. *La elaboración del Plan Estratégico y su implantación a través del Cuadro de Mando Integral*. Altair. 366 pp.
Medianero, D. 2004. *Guía metodológica para el diseño de planes estratégicos en el sector público*. Facultad de Ciencias Económicas de la UNMSM. Perú. 32 pp.
Menéndez, A. 1989. *El rol de los poderes locales y regionales. Impactos urbanísticos en el litoral onubense: el dilema entre conservación y desarrollo*. Huelva.
Menéndez, A. 1991. "La nueva Ley de Costas: El Dominio Público como régimen jurídico de especial protección". *Ordenación y desarrollo del turismo en España y Francia*, Palma de Mallorca. Pp. 39-49.
Ministerio de Medio Ambiente. 2001. *Política Nacional ambiental para el desarrollo sostenible de los espacios oceánicos y las zonas costeras e insulares de Colombia*. Ministerio de Medio Ambiente de Colombia.
Minsterio de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de Portugal. 2006. *Bases para la estrategia de Gestión Integrada de la Zona Costera Nacional*. Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de Portugal.
Mintzberg, H., Brian, J. y Sumantra, G. 2002. *El proceso estratégico*. Prentice Hall.
Miralles, I. 1992. *Dominio Público y propiedad privada en la nueva Ley de Costas*. Madrid. Civitas.
Molina Font, J. 2001. *Molinos de marea de la bahía de Cádiz (siglos XVI-XIX)*. Junta Rectora del Parque Natural Bahía de Cádiz, CMA de la Junta de Andalucía; Instituto de Medio Ambiente, Mancomunidad de Municipios de la Bahía de Cádiz. Cádiz. 181 pp.
Molina Font, J. 2004. "Molinos de marea en las salinas de la Bahía de Cádiz". *Salinas de Andalucía*. Junta de Andalucía. Sevilla. pp. 69-77.
Montoya, F. 1995. "Legislación en la gestión del litoral". *Rev. Ingeniería del Agua*, vol 2: 10-30.

OCDE. 1995. *Gestión de zonas costeras*. Políticas integradas. Madrid. Mundiprensa. 204 pp.
Ocipesca. 2005. Presentaciones realizadas por parte de los socios en la reunión transnacional de Ocipesca celebrada en Vigo (España). 22-23 Septiembre 2005 (http://www.ocipesca.com/gruposocieconomico.html).
Olmeda, J.A. 2000. *Ciencia de la administración*. Volumen I. Teoría de la administración de la organización y gestión pública. Ciencias políticas y sociología. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid. 792 pp.
Pardo, R., Hernández, J. y Díaz, R. "De Isla Cristina a Isla Negra. Equipamientos de uso público en el litoral". *Revista de Medio Ambiente*, nº 49.
Palacios Esteban, I. 2003. *Valor añadido y Pesca en Andalucía*. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía. Sevilla.
Pernetta, J. y Elder, D. 1993. *Cross-sectorial, integrated coastal area planning (CICAP): Guidelines and principles for coastal area development*. Gland. IUCN. 63 pp.
Pozuelo Meño. 2003. "Los sistemas de transporte, las infraestructuras y el territorio". *Geografía de Andalucía*, Barcelona Ariel. 462-495.
Ramos, F. y Millán, M. 2005. *Biología y pesca de los principales recursos pelágicos costeros del Golfo de Cádiz*. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía, Sevilla.
Ruano, J. M. 2002. "La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico". *7º Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la administración pública.* Lisboa. Octubre 2002.
Sánchez, I. 2000. *Flora amenazada del litoral gaditano*. Consejería de Medio Ambiente, Junta de Andalucía, Jerez.
Scialabba, N. 1998. *Integrated coastal area management and agriculture, forestry and fisheries, FAO Guidelines*. FAO. Roma. 256 pp.
Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. 2000. *Estrategia Ambiental para la gestión integrada de la zona costera de México*. Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
Sorensen, J.C. 1997. "Nacional and internacional efforts at integrated coastal management: definitions, achievements and lessons". *Coastal Management*, 27:3-41.
Sorensen, J.C. 1993. "The internacional proliferation of ICZM efforts". *Ocean & Coastal Management*, 21 (1-3): 45-80.
Sorensen, J.C.. *et al.* 1984. "Institucional arrangements for management of coastal resources". Coastal renowable resource information series. *Coastal management Publication*, nº 1. 165 pp.
Sorensen, J.C., Mccreary, S. y Brandani, A. 1992. *Arreglos institucionales para ambientes y recursos costeros*. Universidad de Rhode Islands, Centro de Recursos Costeros. 185 pp.
Suárez de Vivero, J.L. (Coord.). 1988. *El litoral*. Consejería de Obras Públicas y Transportes. Junta de Andalucía.
Suárez de Vivero, J.L. 1983. "El espacio marítimo andaluz: problemas de administración y gestión del mar en el ámbito regional". *Revista de Estudios Andaluces*. Nº 1, 23-34.
Suárez de Vivero, J.L. 1992, a. *Las aguas interiores en la ordenación del litoral*. ITUR-MOPT. Madrid. 101 pp.
Suárez de Vivero. J.L. 1990. "La Ley de Costas y la ordenación del litoral". *Revista de Estudios Andaluces*, 14: 135-145.
Sydney Coastal Council. 1998. *Sydney Regional Coastal Management Strategy*. Commonwolth Govermment Environment Australia.
Teeffelen, N.W. 1984. "Stratégie européene dáménagement du litoral", Conseil de Europe. *Série d´Estudes*. nº 47. 42 pp.
United Nations Environmental Programme (UNEP). 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.
U.S. Comision on Ocean Policy. 2004. *An ocean Blueprint*. for the 21st century. U.S. Comision on Ocean Policy.
Vallega, A. 1999. *Fundamentals of Integrated Coastal Management*, Dordrecht, Kluewer Academic Publishers.
Victorian Coastal Council. 2002. *Victorian Coastal Strategy*. Department Environment and Conservation.
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 iniciatives in the Mediterranean: experiences from METAP and MAP (1988-1996)*. World Bank. 58 pp.
World Coast Conference. 1993. "Preparing to meet the coastal challenges of the 21st century". *Noordwijk. Proceedings* (vol. I). pp. 25-28.
WWF-Adena. 2004. *Informe sobre la situación de la mina de Aznalcollar y el Corredor Verde de Guadiamar 1998-2004*. WWF-Adena.



Costa rocosa del Estrecho

Anexos

- Anexo I. Notas
- Anexo II. Acrónimos
- Anexo III. Para Entendernos: Léxico y Conceptos Utilizados
- Anexo IV. Beneficios de la EA-GIZC a las Consejerías más Implicadas de la Junta de Andalucía en la Gestión del Litoral
- Anexo V. Índice de figuras y cuadros

1.- Véanse los manuales de Clark, 1977 y 1996; Carter, 1991; Goldberg, 1994; Snedaker y Getter, 1985; Salm y Clark, 1989; Sorensen, McCreary y Brandani, 1992; French, 1997; Cicin-Sain y Knecht, 1988; Hewitt, 1998; Kay y Alder, 1999; Salomón et al, 1999; Klee, 1999; Gustavson et al, 2000; Haslett, 2000; Vernberg y Vernberg, 2001; Brown, Tompkins y Adger, 2002; Beatley, Broker y Schwab, 2002. La mayoría de los autores citados tienen algún vínculo con instituciones universitarias, centros de investigación, etc.

2.- Es cierto que el contexto privado es muy diferente al de gestión pública. No obstante, la incertidumbre que el mercado le proporciona al primero le llega al segundo a través de los cambios de gobierno que se producen en los sistemas democráticos.

3.- En este sentido conviene señalar los dos niveles de formulación necesarios:
• Estrategia corporativa (relacionado con el objetivo general de la institución -en este caso de la Junta de Andalucía- identifica lo que los ciudadanos esperan de los órganos del Gobierno andaluz respecto a la administración de su patrimonio público, natural y cultural).
• Estrategia operativa (tiene como función que las diferentes unidades organizativas de la institución sean capaces de implantar con éxito la estrategia corporativa).

4.- La sociedad, como afirma Horton (2005) para el caso de la Bahía de Chesapeake (costa de los estados de Virginia y Maryland) donde hay considerables fondos federales, estatales y locales invertidos desde hace más de dos décadas, necesita hacer "suyo" el problema.

5.- P.I.B. por habitante, 2003.

6.- En próximos apartados se analizarán las diferentes estrategias y documentos estratégicos vigentes, o en elaboración, de la Junta de Andalucía que más interesan a la gestión de las Zonas Costeras.

7.- Véase la relación en Barragán (2005), "Marco General para la Gestión Integrada de las Zonas Costeras: contexto político e institucional" dentro del apartado "La Gestión Integrada de Zonas Costeras en Europa". Informe redactado para el Estudio de Viabilidad del CAMP del Levante de Almería (2005), auspiciado dentro del Programa de Acción del Mediterráneo (UNEP), y patrocinado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente.

8.- Lo anterior no es obstáculo para reconocer algunos logros. Fruto de este período es la Ley de Litoral francesa (1986), la Ley de Costas de España (1988), el Decreto Ley portugués (1993) para la realización de los Planes de Ordenación de la Orla Costera (POOC), etc. En Andalucía, la aprobación de las Directrices Regionales del Litoral (1990) no es, en absoluto, ajena al proceso mencionado.

9.- También conviene al menos mencionar otras iniciativas europeas recientes y de gran interés para la GIZC en Andalucía: Directiva Marco de Aguas de 2000, Directiva de Aguas Baño de 2006, propuesta para una Estrategia Europea del Medio Ambiente Marino de 2005, etc.

10.- Véase The changing faces of Europe's coastal areas, EEA Report Nº 6/2006, pág. 90.

11.- En Barragán 1994 se comentan algunos de los nueve documentos más interesantes redactados entre 1973 y 1992. Entre ellos destacan la Carta Europea del Litoral (1981) y el trabajo de Teeffelen (1984) titulado Estrategia europea para la ordenación del litoral. Ninguno de ellos tuvo trascendencia efectiva. A lo sumo influyeron en algunas iniciativas nacionales o regionales.

12.- Además de estos documentos existen otros que no son estrategias de GIZC en sentido estricto pero que son de inestimable ayuda por estar ligados a la OT: Plan de Ordenación del Litoral de Asturias, Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, Plan Territorial Sectorial de Protección y Ordenación del Litoral de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

13.- Otra estrategia nacional que no es específicamente costera pero que interesa por su contenido es La estrategia española de desarrollo sostenible. En el bloque sobre la instrumentación de la estrategia se plantea la acción clave "Gestión de los Recursos Naturales. Conservación de la Biodiversidad". En dicha acción aparece la línea de actuación "Gestión integrada de zonas costeras", con las siguientes medidas: Promover la ordenación del desarrollo urbanístico de las regiones costeras en colaboración con las administraciones locales y regionales, Elaborar un atlas ecocartográfico del litoral, Elaborar un inventario de ocupaciones irregulares del DPMT, Impulsar un inventario de las zonas costeras que permita desarrollar la estrategia nacional sobre gestión integrada de zonas costeras. En la línea de actuación "Aplicación de objetivos de sostenibilidad a todas las políticas" aparece la siguiente medida relativa al ámbito litoral: Fomentar políticas incentivadoras de un uso adecuado del litoral español.

14.- Previamente este organismo sólo tenía categoría de Subdirección General asumiendo también las funciones de Señalización Marítima. Durante muchos años ha estado dentro del esquema organizativo portuario.

15.- En julio de 2005 el MIMAM analizó, en el marco de una Conferencia Sectorial, las actuaciones de la nueva política de costas. A continuación se reproducen los enunciados del documento de trabajo: promoción de la gestión integrada y sostenible del litoral; puesta en marcha de la elaboración de un plan director para la sostenibilidad de la costa; aceleración del plan de deslindes de la costa española; inversiones para la sostenibilidad de la costa; conservación y recuperación de la biodiversidad marina; integración, colaboración y soporte a la actuación urbanística litoral integrada; protección del dominio público marítimo terrestre y de su biodiversidad mediante la adquisición de suelo; programa de mantenimiento y conservación de la costa; estrategia de colaboración con las comunidades autónomas en puertos deportivos; control de la gestión del dominio público marítimo-terrestre.

16.- El Pliego de bases para la contratación de la asistencia técnica (marzo de 2005) aborda, en una primera etapa, solo las provincias del arco mediterráneo, los dos archipiélagos y Huelva. Es bastante probable que los procesos administrativos para la adjudicación de los trabajos así como la ejecución y aprobación de los resultados se extiendan hasta 2007.

17.- De todas ellas a la que mayor atención se presta es a la primera: ¿Por qué Andalucía necesita una EAGIZC? En este apartado se da respuesta desde un punto de vista institucional o corporativo. En el Anexo III la respuesta da cabida a todas y cada una de las Consejerías más implicadas en la Estrategia.

18.- Este instrumento del Programa Ambiental de Naciones Unidas afectará a Andalucía debido a que parte de su litoral es bañado por el Mediterráneo.

19.- Sobre cuáles son las actuaciones estratégicas parece que hay bastante trabajo avanzado. Sobre cómo llevarlas a cabo no tanto.

20.- Véanse los trabajos de Sorensen *et al.* (1984) y Sorensen, McCreary y Brandani (1992).

21.- La pesca de arrastre en el Mediterráneo se autoriza a partir de la isóbata de 50 metros.

22.- La Dirección General de Conservación de la Naturaleza (DGCN, 1999), por ejemplo, limita nuestra biodiversidad marina un poco más allá del final de la plataforma continental, en torno a la isóbata 240 metros.

23.- Resulta curioso que se disponga de diferentes dimensiones longitudinales de la costa andaluza: 812 Km (López Pérez, 1987), 1.429 Km (Dirección General de Costas, 1995), 1.101 Km (Consejería de Medio Ambiente, 2004), etc. Imaginamos que la cifra más elevada se ha calculado a partir del deslinde del DPMT que se hace, como obliga el Reglamento de nuestra Ley 22/88 de Costas, a partir de planos topográficos de una escala no inferior a 1:1.000.

24.- Incluso si el municipio en cuestión no está en el litoral. En este sentido existen casos, como el que ofrece el II Programa Nacional de Gestión Costera de Brasil, que ha visto la conveniencia de incluir estos municipios a la hora de enfrentarse a determinados problemas (depuración de aguas residuales en municipios no costeros, que forman parte de un área metropolitana, y son tributarios principales de un cuerpo cerrado o semicerrado de agua). Tal circunstancia no se previó en el I Programa.

25.- Perímetros de Seguridad Próximo y Lejano.

26.- En sentido estricto dichos porcentajes se incrementarían de manera considerable si se incluyeran los municipios sevillanos bañados por el río Guadalquivir con influencia mareal.

27.- En la banda costera más próxima a la costa (0-500) se observa que estas tendencias se intensifican, revelando porcentajes de ocupación mucho más elevados con parecidos patrones de distribución espacial. En este caso muchos municipios de la costa occidental malagueña llegan a alcanzar valores entorno al 70-80%, a la vez que se incorporan las costas orientales de Málaga y Almería y el sector más occidental de Granada.

28.- Según la Directiva Marco de Aguas (1991), desde el 1 de enero de 2001 los municipios con más de 15.000 habitantes tienen obligación legal de depurar sus aguas residuales, y desde el 1 de enero del 2006, los municipios que superen los 1.500 habitantes.

29.- Estas tendencias se han estimado con la herramienta estadística Excel, mediante la cual se han calculado las líneas de tendencia de las distintas variables consideradas.

30.- En la publicación citada, "The Coasts of Latin America at the End of the Century", Journal of Coastal Research, 17(4): 885-899, los diferentes países latinoamericanos analizados se distribuyeron en tres categorías, dependiendo de que los atributos de gestión mencionados en el decálogo estuvieran más o menos presentes, y se hubieran consolidado, o no, en las estructuras institucionales. Las tres etapas, de menor a mayor evolución, son: "Preinicial", "Inicial" y "Transición".

31.- Por política pública entendemos aquello que una autoridad gubernamental decide hacer o no hacer (ya que esto último supone también una forma de actuar).

32.- También existen otros antecedentes de legislaturas anteriores que podrían citarse (acuerdos suscritos entre el Partido Socialista y Los Verdes).

33.- Un ejemplo de esta afirmación la tenemos en los presupuestos del Ministerio de Medio Ambiente, donde existe una mejor identificación entre Direcciones Generales (Agua, Costas y Biodiversidad), Presupuestos anuales y recursos objeto de atención por parte de la agenda política: en 2005, por ejemplo, la cantidad reservada a la Dirección General de Aguas era de 1.200 millones de (más del 56% del presupuesto total del citado Ministerio), mientras que para la Dirección General de Costas fue solo de 182 millones de .

34.- Le Galés (1998) identifica la Gobernanza con un proceso de coordinación de actores, de grupos sociales, de instituciones para lograr metas definidas colectivamente en entornos fragmentados y caracterizados por la incertidumbre.

35.- Por descontado que también conviene tener en cuenta la normativa de obligado cumplimiento de la Unión Europea. La trasposición de algunas Directivas europeas al sistema normativo español resulta fundamental para la GIZC. Hay que pensar que Directivas como Hábitat, Evaluación Ambiental Estratégica, Marco del Agua o las futuras para el Medio Marino o incluso para la GIZC parecen referencias obligadas para cualquier gestor del litoral.

36.- En el borrador inicial la Zona de Influencia se establecía a 1000 metros pero la oposición consiguió rebajarla a 500 metros.

37.- Modificado por la Ley 9/2006, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

38.- Alrededor del Parque Nacional de Doñana, hasta hace poco tiempo responsabilidad de la AGE, la CAA creó el denominado Parque Natural de Doñana (que incluso llegó a denominarse "del entorno de Doñana"). Durante algunos años convivieron, no siempre de manera coordinada, dos realidades administrativas que tenían como función proteger y conservar un mismo espacio y recursos.

39.- CAMP: Coastal Area Management Programme, dentro del Plan de Acción del Mediterráneo, que se inserta, a su vez, dentro del Programa Ambiental de Naciones Unidas.

40.- Priority Actions Programme, Regional Activity Centre cuya sede está en Split (Croacia).

41.- Aunque no son específicamente litorales, entre estos últimos destacan las interesantes iniciativas

Ciudad 21 y la incipiente experiencia de Custodia del Territorio.

42.- Aunque las DRLA se comentaron en el apartado dedicado a la base normativa, no deja de tener, también, consideración de instrumento para la ordenación del litoral.

43.- Si se ha detallado el procedimiento utilizado en la elaboración de la A21 de Andalucía es debido a que resulta interesante su arquitectura organizativa para una posterior comparación con las experiencias desarrolladas en municipios y comarcas de la provincia de Cádiz.

44.- En otras CCAA con instrumentos similares solo han sido tenidos en cuenta los atributos de la ZSP. Ello se explica porque la gestión de dicha zona es competencia del ente regional (en contraposición al DPMT que es responsabilidad de la AGE). Y a veces se olvida que la separación entre ZSP y DPMT, aunque utilice criterios físicos y naturales, no dejar de ser un convencionalismo que el legislador emplea como fórmula para una gestión fragmentada del litoral. Además, con frecuencia se olvida que la ZSP, es decir un artificio legal, se crea, precisamente, para defender al DPMT.

45.- Aparte de la propia Administración ambiental autonómica, participaron en los trabajos: la Demarcación de Costas, la Oficina del Litoral de la COPT, la Consejería de Turismo, la Consejería de Cultura, los Ayuntamientos litorales, Ecologistas en Acción y la Asociación Gaditana en Defensa de la Naturaleza.

46.- Presentado mediante proposición no de ley en el Parlamento Andaluz, cuenta con una inversión inicial de casi 1,5 millones de .

47.- Ello implica respuestas de planificación también diferenciadas, tal y como se mantiene para otros Dominios Territoriales.

48.- Los Planes Subregionales de OT del litoral andaluz aprobados en la actualidad son: Litoral Occidental de Huelva, Ámbito de Doñana, Bahía de Cádiz, Costa del Sol Occidental de Málaga, Litoral Oriental-Axarquía (Málaga) y Poniente Almeriense.

49.- Su preparación obedece al reparto de fondos y ayudas comunitarias para el período 2007-2013.

50.- Lamentablemente, no hay ninguna investigación en Andalucía en este sentido. De todas formas el trabajo de Constanza *et al* (1997), para la valoración de los principales ecosistemas del planeta, puede servir al menos de referencia.

51.- Según el estudio de Deloitte (2005), sobre el impacto del modelo de desarrollo turístico del litoral, la actividad económica generada por la afluencia de turistas a Andalucía supuso en 2003 más de 3.400 millones de por parte de los alojamientos reglados y 3.300 millones de procedentes de los alojamientos residenciales.

52.- De ese dinero casi la mitad se emplea en regeneración de playas. Otra parte importante, alrededor de 5 millones de cada año, de destina a la construcción de paseos marítimos. Málaga y Cádiz son las provincias andaluzas donde se concentró más de las dos terceras partes de la inversión total de la DGC.

53.- En España todavía no existe el homólogo al Coastal Manager. Claro que hasta la fecha, y con la excepción del novísimo "CAMP del Levante de Almería", tampoco se han puesto en marcha programas específicos de GIZC.

54.- Tampoco sería descabellado pensar que en un futuro, más o menos próximo, la "Articulación de ideales" no sea algo exclusivamente asumido por la clase política.

55.- Un técnico tan especializado como éste necesita, además, aunque sea en niveles muy básicos, algunos de los conocimientos básicos relacionados con la dirección ejecutiva (Olmeda, 1999): Planificación (Planning), Organización (Organizing), Administración de personal (Staffing), Dirección (Directing), Coordinación (Coordinating), Información (Reporting), Presupuestos (Budgeting).

56.- En las conclusiones del Programa Europeo de Demostración sobre GIZC (Comisión Europea, 1999), se hace una alusión muy positiva a los geógrafos como profesionales bien formados para estos cometidos. Sin

embargo, siendo esta afirmación cierta, en España hay ciertas carencias formativas en relación a los conocimientos relacionados con el medio marino y a ciertas destrezas y habilidades (técnicas de negociación, búsqueda de consenso, comprensión y facilitación de procesos de gestión, etc.). Asimismo, la Licenciatura en Ciencias del Mar provee a sus graduados de tales conocimientos y de parte de esas destrezas. Entre otras razones porque pueden cursar materias troncales y optativas sobre GIZC.

57.- El Programa de formación para 2006 está dividido en varios apartados o niveles: Acceso, General, Perfeccionamiento, Especializado, Promoción, Directivos (8 cursos: 1 negociador + 1 técnicas directivas) y Formación de formadores. El que proporciona mayor oferta es el denominado de "Perfeccionamiento" con 268 cursos pero ninguno estaba relacionado, ni siquiera en sentido remoto, con el litoral o sus problemas de gestión. Se ofrecieron 8 sobre Dirección Ejecutiva, de los cuales sólo 2 ofrecían interesantes contenidos sobre procesos negociadores y técnicas directivas.

58.- Fuera de la oferta del IAAP, entre los cursos que más pueden interesar a la GIZC cabe citar el denominado "La crisis de la industria pesquera. recursos, sistemas de gestión y políticas. Una perspectiva regional: Andalucía" de la CAP, y algunos relacionados con el Análisis y Tecnologías del Agua de la CMA. El Plan de Actividades Formativas de la CTCD está muy sesgado hacia las actividades deportivas y lo más relacionado con el turismo se orienta hacia el rural. No hemos encontrado, ni en la oferta del IAAP, ni en la hoja electrónica de la COPT, cursos organizados para los técnicos que trabajan en esta Consejería sobre el litoral o su gestión en 2006.

59.- Superaron las pruebas de la I Edición del Master sobre GIZC 11 funcionarios y 15 jóvenes licenciados.

60.- Los matriculados en la II Edición del Master sobre GIZC (2005-2006), completamente sufragada por los propios alumnos, han sido 26, procedentes de 10 países distintos, destacando los de origen latinoamericano. Con tales antecedentes se procedió a iniciar la III Edición del Master "Gestión integrada de Zonas Costeras" (2006-2007). En esta III Edición la Fundación Carolina financió 2 becas para las cuales hubo 275 solicitudes de toda Latinoamérica.

61.- Es un Posgrado Europeo con la Mención de Calidad de la ANECA (Ministerio de Educación y Ciencia).

62.- Un área temática del litoral sólo existe en la Consejería de Medio Ambiente.

63.- Además, en agosto se puso en marcha otra exposición itinerante "El Tren de la Costa", que recorría los municipios litorales andaluces para acercar a la ciudadanía la situación actual de la costa andaluza. La muestra pretendía trasladar a los visitantes de manera lúdica los problemas y amenazas de la costa, su diversidad de recursos, los agentes y administraciones que intervienen y, especialmente, su importancia ecológica, económica y social. La exposición, con más de 300 metros cuadrados, realizaba un viaje por la costa andaluza y estaba enfocada a todos los públicos a través de paneles informativos, fotos, dibujos y proyecciones audiovisuales, todo ello guiado y amenizado por un equipo de monitores ambientales.

64.- Algunos de estos problemas se ven magnificados por los efectos del cambio climático. Es por ello que la EA-GIZC tiene en cuenta las recomendaciones de la reciente Estrategia Andaluza sobre el Cambio Climático. En este sentido una de las acciones prioritarias propuestas en el Plan de Acción de la EA-GIZC es Elaborar el Programa Andaluz para la retirada controlada para hacer frente a los efectos de la subida del nivel del mar provocados por el cambio climático.

65.- Matriz CAME: Corregir las debilidades, Afrontar las amenazas, Mantener las fortalezas y Explotar las oportunidades

66.- Matriz DAFO: Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades.

67.- Directrices: Determinaciones vinculantes en cuanto a los objetivos y resultado que deben lograrse, facilitando criterios territoriales, pero dejando los medios concretos para conseguirlos a los distintos organismos competentes.



Plataforma de abrasión calcarenítica

- A21. Agenda 21
- AGE. Administración General del Estado
- AP. Autoridad Portuaria
- BIC. Bien de Interés Cultural
- BID. Banco Iberoamericano de Desarrollo
- BMVE. Bajamar Viva Equinoccial
- BOE. Boletín Oficial del Estado
- BOJA. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
- CCAA. Comunidades Autónomas
- CAA. Comunidad Autónoma de Andalucía
- CADS. Consejo Andaluz de Desarrollo Sostenible
- CAMA. Consejo Andaluz de Medio Ambiente
- CAME. Corregir-Afrontar-Mantener-Explotar
- CAMP. Coastal Area Management Programme
- CAP. Consejería de Agricultura y Pesca
- CAS. Centro de Arqueología Subacuática
- CC. Consejería de Cultura
- CEH. Consejería de Economía y Hacienda
- CETU. Centro de Estudios Territoriales y Urbanos
- CG. Consejería de Gobernación
- CH. Confederación Hidrográfica
- CICE. Consejería de Innovación, Ciencia y Empresa
- CM. Capitanía Marítima
- CMA. Consejería de Medio Ambiente
- CNA. Consejo Nacional del Agua
- CNUMAD. Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
- COPT. Consejería de Obras Públicas y Transportes
- CP. Consejería de Presidencia
- CREA. Centro de Recuperación de Especies Amenazadas
- CREMA. Centro de Recuperación de Especies Marinas Amenazadas
- CS. Consejería de Salud
- CSIC. Consejo Superior de Investigaciones Científicas
- CTCD. Consejería de Turismo, Comercio y Deportes
- DAFO. Debilidades-Amenazas-Fortalezas-Oportunidades
- DAP. Empresa Pública Desarrollo Agrario y Pesquero
- DC. Demarcación de Costas
- DCAA. Demarcación de Costas Andalucía-Atlántico
- DEAS. Dirección General de Educación Ambiental y Sostenibilidad
- DG. Dirección General
- DGC. Dirección General de Costas
- DOCE. Diario Oficial de la Comunidad Europea
- DPC. Diputación Provincial de Cádiz
- DPMT. Dominio Público Marítimo Terrestre
- DPH. Dominio Público Hidráulico
- DPPE. Dominio Público Portuario Estatal
- DRLA. Directrices Regionales del Litoral Andaluz
- DS. Desarrollo Sostenible
- EAdEA. Estrategia Andaluza de Educación Ambiental
- EAE. Evaluación Ambiental Estratégica
- EA-GIZC. Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras
- ECTA. Encuesta de Coyuntura Turística de Andalucía
- EDAR. Estación de Depuración de Aguas Residuales
- EE.UU. Estados Unidos
- EGMASA. Empresa de Gestión Medioambiental
- EIA. Evaluación de Impacto Ambiental

- ENP. Espacio Natural Protegido
- EPGPC. Empresa Pública de Gestión de Programas Culturales
- EPPA. Empresa Pública de Puertos de Andalucía
- EPPE. Ente Público de Puertos del Estado
- EPSA. Empresa Pública de Suelo de Andalucía
- EPTA. Empresa Pública Turismo Andaluz
- FAMP. Federación Andaluza de Municipios y Provincias
- FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
- GEO 3. Global Environmental Outlook
- GIZC. Gestión Integrada de las Zonas Costeras
- IAAP. Instituto Andaluz de Administración Pública
- IAPH. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico
- IEA. Instituto de Estadística de Andalucía
- IFA. Instituto de Fomento de Andalucía
- IFAPA. IInstituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica
- IFOP. Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca
- INE. Instituto Nacional de Estadística
- IPCC. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático
- IUCN. International Union for Conservation of Nature and Nature Resources
- JA. Junta de Andalucía
- MAP. Ministerio de Agricultura y Pesca
- MIMAM. Ministerio de Medio Ambiente
- NNUU. Naciones Unidas
- NTI. Nuevas tecnologías de información
- OCDE. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OT. Ordenación del Territorio
- PADA. Plan de Arquitectura Defensiva de Andalucía
- PAP. Priority Actions Programme
- PEIT. Plan Estratégico de Infraestructuras y Transportes
- PGOU. Plan General de Ordenación Urbana
- PHA. Patrimonio Histórico de Andalucía
- PIB. Producto Interior Bruto
- PMVE. Pleamar Máxima Viva Equinoccial
- PNUMA. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
- PORN. Plan de Ordenación de Recursos Naturales
- POTA. Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía
- PRUG. Plan Rector de Uso y Gestión
- PSOE. Partido Socialista Obrero Español
- OCA: Oficina Comarcal Agrícola
- OMT. Organización Mundial del Turismo
- RD. Real Decreto
- RENPA. Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía
- SAETA. Sistema de Análisis y Estadísticas del Turismo de Andalucía
- SEPRONA. Servicio de Protección de la Naturaleza
- SEO. Sociedad Española de Ornitología
- SGP. Sistema de Gestión de Proyectos
- SIG. Sistema de Información Geográfica
- SIGLA: Sistema de Información Geográfica del Litoral de Andalucía
- SIPHA. Sistema de Información sobre Patrimonio Histórico de Andalucía
- SNU. Suelo No Urbanizable
- SSSM. Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima
- UCA. Universidad de Cádiz
- UE. Unión Europea
- UNEP. United Nations Environment Programme
- ZEE. Zona Económica Exclusiva
- UNESCO. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- ZSP. Zona de Servidumbre de Protección
- ZEPIM. Zona Especialmente Protegida de Importancia para el Mediterráneo

Con objeto de facilitar la comprensión y el intercambio de ideas resulta útil definir algunos de los conceptos más utilizados. Por descontado que no se trata de un glosario o de una lista exhaustiva de palabras. Más bien consiste en seleccionar un puñado de vocablos; los más utilizados en un lenguaje asociado a la Gestión Integrada de Zonas Costeras. Con ello se pretende solo contribuir al entendimiento entre los diferentes actores sociales e institucionales.

Acciones Estratégicas: son actuaciones necesarias para llevar a buen término los objetivos propuestos. Dan respuesta a las cuestiones de quién, cómo, cuándo y dónde se realizarán los diversos objetivos. Las acciones deben ser viables.
Agenda Política: listas de materias o problemas a los que los cargos políticos, los altos funcionarios y las personas, fuera de las Administraciones Públicas, pero estrechamente relacionadas con esos funcionarios, prestan atención en un momento determinado.
Aguas Costeras: las aguas superficiales situadas hacia tierra desde una línea cuya totalidad de puntos se encuentran a una distancia de una milla náutica mar adentro desde el punto más próximo de la línea de base que sirve para medir la anchura de las aguas territoriales y que se extienden, en su caso, hasta el límite exterior de las aguas de transición.
Aguas de Transición: masas de agua superficial próximas a la desembocadura de los ríos que son parcialmente salinas como consecuencia de su proximidad a las aguas costeras, pero que reciben una notable influencia de flujos de agua dulce.
Aguas oceánicas: es la parte marina más amplia y suele estar relacionada con las 200 millas náuticas de la Zona Económica Exclusiva. También las referencias batimétricas son utilizadas: la isóbata 200 metros, entre las 65 y 200 brazas. Se asocia cuando es posible, a la parte oceánica de la plataforma continental y es considerada un área de vital importancia para ciertos recursos naturales.
Bajamar Máxima Viva Equinoccial (BMVE): es un valor extremo de nivel del mar que tenga muy poca probabilidad de ocurrencia, se asume el siguiente convenio de cálculo: Es la resta de la Mínima Marea Astronómica y el residuo meteorológico mínimo cuyo periodo de retorno sea 300 años.
Ciclo de GIZC: desarrollo de las distintas etapas de un programa de GIZC encuadrado en un período de tiempo determinado.
Cooperación: política de entendimiento y/o de colaboración entre dos o más administraciones con competencia o interés en el litoral o sus recursos.
Coordinación: armonización de los objetivos y políticas entre diferentes niveles de la administración (nacional, regional, local), así como de los objetivos, políticas, estrategias y actuaciones entre los diferentes sectores con intereses en el litoral (pesca, turismo, conservación naturaleza, defensa línea costa, vertidos, agricultura, actividades portuarias, etc.).
Cuerpo de agua confinado o semiconfinado: cuerpo de agua conectado con mar abierto, en donde el agua de mar se halla mezclada con agua dulce procedente del drenaje terrestre. Cuya aportación fundamental es debida a la onda de marea que se genera astronómicamente en el océano y se propaga al interior de éstos a través de su frontera de conexión con mar abierto.
Decisiones Estratégicas: son aquellas que determinan la dirección de la administración en su conjunto, así como la viabilidad final, a la luz de los cambios predecibles, los no predecibles y los desconocidos que pueden producirse en los entornos más importantes que la rodean.
Dominio Público Marítimo-Terrestre: son bienes de dominio público marítimo-terrestre, en virtud de lo dispuesto en el artículo 132.2 de la Constitución: La ribera del mar y de las rías, que incluye: La zona marítimo-terrestre o espacio comprendido entre la línea de bajamar escorada o máxima viva equinoccial, y el límite hasta donde alcanzan las olas en los mayores temporales conocidos o, cuando lo supere, el de la línea de pleamar máxima viva equinoccial. Esta zona se extiende también por las márgenes de los ríos hasta el sitio donde se haga sensible el efecto de las mareas.
Estrategia: es el modelo o plan que integra los objetivos, las políticas y las secuencias de actuación más importantes de una organización en una totalidad cohesiva. Una estrategia bien formulada ayuda a poner en orden y a asignar los recursos de una organización en una posición única y viable fundamentada en sus capacidades y carencias internas relativas, una vez que anticipa los cambios en el entorno.
Externalidad: cuando la actividad de un agente afecta, positiva o negativamente, sobre el bienestar de otro sin que se pueda cobrar un precio por ello.
Formación de capacidades: reforzar y ampliar la capacidad de los técnicos y responsables de la administración pública para la toma de decisiones y la aplicación de estrategias de gestión costera mediante la educación y la formación.

Gestión: conjunto de decisiones, diligencias y actuaciones que conducen a la administración de recursos, al desarrollo de actividades económicas y a la ejecución de planes.
Gestión Integrada de Zonas Costeras: proceso dinámico, continuo e interactivo destinado a promover el desarrollo sostenible de las zonas costeras mediante la integración de políticas, objetivos, estrategias y planes sectoriales en el espacio y el tiempo y la integración de los componentes terrestres y marinos del litoral.
Gobernanza: modelo de gobierno que tiene como objetivo un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. En consecuencia, la toma de decisiones no se basa, de forma exclusiva, en el principio de jerarquía sino además en los de participación, negociación, consenso, cooperación, etc.
Hábitat Crítico: zona o parte de un ecosistema que reúne las condiciones de vida que una determinada especie necesita para sobrevivir.
Iniciativa de abajo-arriba "bottom-up": es la estrategia para el desarrollo de una iniciativa de GIZC, en la cual son los agentes sociales locales, o simplemente los usuarios, los que impulsan o demandan la acción de las escalas gubernamentales superiores.
Iniciativa de arriba-abajo "top-down": es la estrategia para el desarrollo de una iniciativa de GIZC, en la cual es el gobierno de cualquiera de las escalas de la administración pública (nacional o subnacional) el que comienza el proceso, e intenta implicar al resto de agentes sociales e institucionales locales.
Instrumento Estratégico: instrumento de orientación y guía que se utiliza en la Gestión Integrada de Zonas Costeras (Ej. Plan de Medio Ambiente 2004- 2010, POTA).
Instrumento Operativo: instrumento necesario para el funcionamiento cotidiano de las instituciones responsables de la gestión de zonas costeras (Ej. Autorizaciones de uso en ZSP).
Instrumento Reglamentario: aquellos que se establecen a partir de un soporte normativo- legal (Ej. Deslinde del DPMT).
Instrumento Voluntario: aquellos que surgen del entendimiento libre entre dos partes que tienen un objetivo común (Ej. Agenda 21).
Integración: consideración de todas las partes de una realidad que en el caso de las zonas costeras debería tener en cuenta sus diferentes dimensiones: Medios físicos y naturales, Sectores productivos, Administraciones Públicas, Agentes sociales, Ciencias y disciplinas científicas, Unidades políticas y territoriales, generaciones.
Integración horizontal o intersectorial: se refiere a la consideración de los distintos usos y actividades económicas y unidades administrativas asociadas.
Integración vertical o intergubernamental: se refiere a la consideración de los distintos niveles de gobierno (internacional, nacional, regional y local), implicados en la administración y en la toma de decisiones del litoral y sus recursos, de cara a su coordinación y cooperación.
Integración mar-tierra: armonización de la política, objetivos, planes, actuaciones y características naturales de la zona marina y terrestre.
Internalización: valoración económica e introducción en los costes de producción de las externalidades.
Línea costera: contacto entre la tierra y el mar. Tiene sobre todo un valor georreferencial en los procesos de GIZC. La línea de pleamar viva equinoccial (PMVE) se utiliza con frecuencia.
Meta: fin último, más o menos genérico, al que se dirige un conjunto de acciones coherentes y organizadas entre sí. En el caso de la GIZC se asocia a horizontes temporales de largo plazo.
Metas Estratégicas: son declaraciones conceptuales sobre las condiciones deseadas para un tema concreto de la Gestión Integrada de Zonas Costeras. Son abstracciones de carácter cualitativo y no cuantificables. Deben ser realistas.
Objetivo: fin o meta específica que se vincula y da sentido a un proceso de planificación/gestión. Se caracteriza por ser alcanzable en mayor o menor grado, su consecución puede ser medida de manera objetiva en el corto o medio plazo.
Objetivos Estratégicos: son sentencias que definen y cuantifican las metas estratégicas. Una meta que no se desarrolle mediante un objetivo quedaría solo en una buena intención poco realista. Los objetivos deben ser cuantificables y contrastables, por lo que han de incluir unidades de medida.
Objetivos Operativos: aquellos que se refieren a actuaciones llevadas a cabo directamente sobre el medio litoral.
Participación: implicación activa en el proceso de toma de decisiones de los principales organismos públicos, agentes sociales, organizaciones no gubernamentales, grupos de usuarios interesados o afectados por la gestión de la costa.
Plan o Programa de Gestión Integrada de Zonas Costeras: instrumento específico aplicado al desarrollo sostenible de estos ámbitos geográficos.
Pleamar Máxima Viva Equinoccial (PMVE): es un valor extremo de nivel del mar que tenga muy

poca probabilidad de ocurrencia, se puede asumir el siguiente convenio de cálculo: Es la suma de la Máxima Pleamar Astronómica y el residuo meteorológico máximo cuyo periodo de retorno sea 300 años.

Política pública: es aquello que el gobierno decide hacer o no hacer (respuestas a problemas). Las políticas públicas son programas de acción gubernamental, resultado de una intervención pública que se aplica a un sector de la sociedad, o a un espacio geográfico concreto.

Programa de Gestión Integrada de Zonas Costeras: especifican la secuencia progresiva de acciones necesarias para satisfacer los objetivos principales. Expresan de qué forma se lograrán los objetivos dentro de los límites que establece la política. Aseguran que los recursos se dediquen a la consecución de los objetivos, y que suponen una perspectiva dinámica con la que medir los avances.

Subsistema físico-natural: conjunto de elementos, atributos y relaciones pertenecientes a fenómenos naturales situados en las zonas costeras o que ejercen gran influencia sobre ellas (climáticos, geomorfológicos, hidrológicos, químicos, ecológicos, etc.).

Subsistema jurídico-administrativo: conjunto de elementos, atributos y relaciones de las que se deriva la organización y gestión de las zonas costeras.

Subsistema socio-económico: conjunto de elementos, atributos y relaciones, vinculados a los usos y actividades que el ser humano desarrolla en las zonas costeras.

Zona de Servidumbre de Protección: según el artículo 23 de la Ley de Costas: La servidumbre de protección recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar. La extensión de esta zona podrá ser ampliada por la Administración del Estado, de acuerdo con la de la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento correspondiente, hasta un máximo de otros 100 metros, cuando sea necesario para asegurar la efectividad de la servidumbre, en atención a las peculiaridades del tramo de costa de que se trate.



Playa atlántica del estrecho

1. LA INCORPORACIÓN DE LA **CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE** A LA ESTRATEGIA ANDALUZA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS TRAERÍA IMPORTANTES BENEFICIOS

…porque el instrumento básico de planificación de la propia CMA, el Plan de Medio Ambiente de Andalucía 2004-2010, plantea, por un lado, que *la Gestión ambiental integrada* de las zonas costeras constituya una de las líneas estratégicas de la acción pública en materia ambiental. Y por otra parte, propone el *Desarrollo de una estrategia andaluza para aplicar los principios de la Estrategia Europea de Gestión Integrada de Zonas Costeras*. **Por tanto, la formulación e implantación de una Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras resulta de su máximo interés, al erigirse en la respuesta instrumental de su propia iniciativa.**

…porque la CMA propone, como novedoso, un enfoque de colaboración en materia de ordenación y gestión del litoral, con una filosofía de gestión basada en la asociación con la sociedad civil. **Por tanto, su participación en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras supondría asumir un punto de vista moderno y actualizado acerca de la gestión ambiental en este ámbito geográfico.**

…porque la CMA propone la redefinición del concepto administrativo tradicional de litoral asumiendo el propiamente geográfico; al entenderlo como una franja que abarca e integra el medio marino, la zona intermareal y la terrestre como una continuidad. **Por tanto, su colaboración en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras contribuiría a la armonización de los procesos administrativos y naturales en la gestión ambiental de Andalucía.**

…porque la CMA se ha hecho cargo, recientemente, de una serie de importantes competencias sobre la gestión del agua. Estas competencias aumentarán con la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía. Por otro lado, hace tiempo que los organismos internacionales contemplan las cuencas hidrográficas dentro de los modernos esquemas de Gestión Integrada de Zonas Costeras. **Por tanto, la incorporación de la CMA a la Estrategia Andaluza facilitaría la integración de las nuevas responsabilidades relacionadas con el agua dentro de su esquema orgánico.**

…porque la mejora y restauración de la calidad de las aguas litorales constituye una de las estrategias básicas de gestión de la CMA. Es preciso recordar que varios de los principios de la Gestión Integrada de Zonas Costeras se basan en este supuesto. **Por tanto, su participación en la Estrategia Andaluza subrayaría la trascendencia de esta función básica de la Administración Ambiental.**

…porque la coordinación y cooperación institucional han sido propuestas por la CMA como estrategia de funcionamiento interno en relación a las necesidades de información. Por otro lado, es necesario insistir que la Gestión Integrada de Zonas Costeras basa parte de su éxito en esta premisa general. **Por tanto, su implicación en la Estrategia Andaluza facilitaría la *puesta en marcha de mecanismos de consolidación, transferencia y difusión de la información de interés ambiental entre administraciones públicas.***

…porque la elaboración de una normativa particular a partir de la cual regular y controlar los usos y actividades en el litoral, desde la perspectiva de la necesaria protección y conservación de sus características y valores naturales, es una de las medidas pretendidas por la CMA. Y uno de los aspectos estructurales de la Gestión Integrada de Zonas Costeras es el referido a la normativa específica. **Por tanto, la incorporación de la CMA a la Estrategia Andaluza podría coadyuvar a poner en marcha dicha medida.**

…porque la RENPA (y la futura RAMPA) constituyen parte muy importante de la estructura de la CMA. Y en todas las iniciativas de Gestión Integrada, la protección de zonas del litoral de especial valor se erigen en líneas de trabajo imprescindibles. Además, serviría para favorecer la integración de los espacios protegidos en el entorno territorial y socioeconómico. **Por tanto, cualquier contribución de la CMA a la Estrategia Andaluza se reflejará en beneficio de la red de espacios naturales protegidos costeros y marinos.**

…porque la cooperación con los municipios costeros y la AGE, en relación a la recuperación o conservación de la calidad ambiental, y en especial aquellas iniciativas relacionadas con las actividades que puedan generar vertidos al litoral, son prioritarias. Y es que la Gestión Integrada de Zonas Costeras tiene en la cooperación entre instituciones una de sus principales razones de ser. **Por tanto, cualquier propuesta de la CMA en este sentido tiene en la Estrategia Andaluza un cauce natural de expresión y desarrollo para las zonas costeras.**

…porque el apoyo a la configuración de sistemas y órganos de coordinación, así como el fomento de acuerdos voluntarios o contractuales para impulsar la cooperación entre los distintos niveles y sectores de la Administración Pública, y con los usuarios del litoral, y los distintos sectores socioeconómicos, es un objetivo compartido entre el PMA y la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras. **Por tanto, la participación de la CMA en dicha estrategia aportaría mayor coherencia a su propia política institucional pues facilitaría la implantación de instrumentos voluntarios además de los reglamentarios ya contemplados en la normativa vigente.**

…porque la CMA ha demostrado en los últimos años su interés en la gestión de la ZSP del DPMT. Y la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras prioriza la gestión de estos espacios como elementos decisivos en las propuestas de que pretenden el equilibrio entre conservación y uso. **Por tanto, la aportación de la CMA a esta iniciativa facilitará la *profundización en los márgenes de actuación que la Ley y Reglamento de Costas permiten a la Administración regional en cuanto a una posible ampliación de las ZSP, determinadas como mínimas por la legislación estatal.***

…porque la CMA posee una considerable experiencia en la formulación de instrumentos estratégicos de carácter "transversal" en los que suelen estar involucradas casi todas las áreas de la función pública.

…porque sus propias responsabilidades y funciones operativas la vinculan con la mayoría de las Consejerías y Departamentos de la Junta de Andalucía.

…porque la creación de órganos colegiados y redes para el desarrollo de un modelo de gestión participativa, implantado en los últimos años por la CMA, resulta muy adecuado para el avance del concepto "gobernanza".

…porque en 2006 se han dado pasos importantes para la mejora de la organización interna de la CMA, creando las bases de la futura Unidad de Gestión Litoral y del Medio Marino.

…porque la CMA está coordinando el Proyecto Piloto para la Gestión Integrada de Zonas Costeras del Levante de Almería, único en España auspiciado por el Programa Ambiental de Naciones Unidas dentro de su Programa de Acción del Mediterráneo.

2. LA INCORPORACIÓN DE LA **CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES** A LA ESTRATEGIA ANDALUZA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS TRAERÍA IMPORTANTES BENEFICIOS

...porque en el desarrollo de la política territorial del litoral tienen importantes responsabilidades otras Consejerías y Administraciones. Y resulta que la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras propone favorecer la coordinación entre los diferentes departamentos de la Junta de Andalucía implicados en la gestión de estas áreas y sus recursos. **Por tanto, la implicación de la COPT en la Estrategia facilitaría el desarrollo de su política territorial en este espacio.**

…porque la COPT muestra una especial preocupación por el litoral que se refleja, por ejemplo, en la puesta en marcha de las Oficinas del Litoral (Cádiz y Málaga) como instrumento de colaboración y apoyo a los Ayuntamientos en su labor de control y de legalidad urbanística. Por su parte, la Estrategia Andaluza propone unidades administrativas que refuerzan la colaboración entre administraciones. **Por tanto, la incorporación de la COPT a dicha estrategia puede contribuir positivamente al afianzamiento de estos instrumentos de colaboración y apoyo a los Ayuntamientos, en su labor de control y de legalidad urbanística.**

…porque uno de los instrumentos básicos de la propia COPT, el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), es un instrumento estratégico de carácter "transversal" en el que están involucradas todas las áreas de la función pública, haciéndose necesario para su consecución una participación coordinada y cooperativa. Por su parte, la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras tiene como premisas la cooperación y coordinación entre administraciones. **Por tanto, la puesta en marcha de la Estrategia favorecería el desarrollo del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía al reforzar el modelo cooperativo propuesto.**

…porque el POTA determina la elaboración de un *Programa Regional de Ordenación del Litoral* incorporando criterios en torno a la gestión integrada de zonas costeras y corresponsabilizando en su formulación y redacción a distintos departamentos de la Junta de Andalucía. **Por tanto, la incorporación de la COPT a la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras sería coherente con el desarrollo del citado Programa.**

…porque uno de los principios orientadores del Modelo Territorial de Andalucía planteado como Línea Estratégica es el *uso más sostenible de los recursos*. Y resulta que la filosofía de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras coinciden con tal enunciado. **Por tanto, la participación de la COPT en la Estrategia Andaluza contribuiría a la consecución de dicho reto.**

…porque el POTA establece entre sus grandes objetivos a nivel regional garantizar que, a largo plazo, el litoral, entendido como una de las piezas territoriales más decisivas para el futuro global de Andalucía, continúe desempeñando funciones esenciales desde el punto de vista económico. Y resulta que uno de los objetivos de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras es, concretamente, *asegurar el desarrollo económico futuro del litoral andaluz*. **Por tanto, el avance en uno de dichos instrumentos estratégicos tendría consecuencias positivas en el otro.**

…porque el POTA incluye como directrices[67] en relación con las aguas costeras la *creación de un siste-*

ma de protección de la calidad de las aguas y de los ecosistemas de las aguas costeras así como un régimen de protección ambiental para aquellos ecosistemas marinos de mayor interés ecológico implicando en su desarrollo a distintos departamentos y administraciones. Es por ello que la consecución de estas directrices requieren una efectiva coordinación. A su vez, la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras pretende establecer fórmulas concretas de cooperación y coordinación para el desarrollo de usos y actividades. **Por tanto, la participación en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras contribuiría a la consecución de dichas directrices.**

…porque se hace necesaria la búsqueda de criterios comunes para la construcción de obras públicas, especialmente en los espacios naturales protegidos y en el borde costero marino, que armonicen las necesidades de la conservación de los recursos naturales y el desarrollo de las infraestructuras. **Y ello se vería facilitado con la participación de la COPT en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.**

3. LA INCORPORACIÓN DE LA **CONSEJERÍA DE AGRICULTURA Y PESCA** A LA ESTRATEGIA ANDALUZA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS TRAERÍA IMPORTANTES BENEFICIOS

…porque la Dirección General de Pesca y Acuicultura, en su Programa de Ordenación y Fomento de las Actividades Pesqueras, tiene una importante línea estratégica en la *Ordenación y gestión de la actividad pesquera y protección y conservación de las zonas marinas costeras*. Y resulta que uno de los objetivos de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras es, precisamente, conservar los hábitats y recuperar la biodiversidad terrestre, litoral y del medio marino. **Por tanto, el avance en uno de los instrumentos estratégicos tendría solo consecuencias positivas para el otro.**

…porque resulta imprescindible la coordinación entre los instrumentos que, provenientes de diferentes Consejerías y normativas, afectan al objetivo anterior: Zonas Marítimas Protegidas y Reservas de Pesca, la actual RENPA para los ENP costero marinos y la futura Red de Áreas Marinas Protegidas de Andalucía (RAMPA), etc. **Por tanto, dicha coordinación redundaría de forma muy positiva también en la protección y recuperación de hábitats de peces de interés comercial.**

…porque la pesca extractiva litoral está en crisis desde hace tiempo debido a razones derivadas del propio sector, y a presiones provenientes de otras actividades económicas. Conviene recordar, además, que las decisiones tomadas desde las instituciones responsables de la gestión pesquera suelen tener repercusiones intrasectoriales. Todo lo anterior implica, en el largo plazo, una reducción progresiva de su influencia en el proceso de toma decisiones. **Por tanto, la participación de la CAP en el sistema de alianzas propuesto por la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, contribuirá a reforzar su posición futura en el sistema general de toma de decisiones.**

…porque otra Línea Estratégica de la Dirección General de Pesca y Acuicultura es la del *Fomento de la acuicultura marina*. La identificación en el medio marino de zonas potenciales donde desarrollar la acuicultura, se puede conseguir con menos dificultades y de forma más rápida con la participación de varias Consejerías. **Por tanto, la puesta en marcha de la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras redundaría en beneficio del consenso necesario en la búsqueda de guías para un modelo de desarrollo acuícola más sostenible en el medio marino.**

…porque Promover la coordinación y cooperación entre las administraciones implicadas para el desarrollo de la pesca y la acuicultura, constituyen ejes centrales de la política pública que aborda el Plan de Pesca de Andalucía. Y, en esencia, la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras pretende la sostenibilidad a través de fórmulas de cooperación y coordinación. **Por tanto, la CAP podría promover su propia política pública dentro de un esquema institucional más amplio.**

...porque la actividad del marisqueo tiene en la pérdida de hábitats intermareales el origen de uno de sus principales problemas. Y la Red de Espacios Naturales Protegidos costero marinos de Andalucía, como pieza esencial de la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras, constituye una valiosa oportunidad para el mantenimiento o recuperación de dichas áreas. **Por tanto, la CAP beneficiaría a sus propios objetivos relacionados con la actividad marisquera, cooperando en la consecución de los vinculados a la gestión de ENP costero marinos.**

…porque el control y la vigilancia coordinada de ciertos usos y aprovechamientos pesqueros y marisqueros, especialmente en los ENP y otras áreas de interés, puede redundar en una mayor eficacia para la gestión de los hábitats y caladeros de especies comerciales. En dicho sentido se proponen determinados instrumentos operativos en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras. **Por tanto, la implementación de esas mismas medidas repercutiría de forma positiva sobre los objetivos de la CAP.**

...porque una parte muy importante del desarrollo de la agricultura de Andalucía tiene lugar en el litoral, y los problemas asociados a ésta (agua, gestión de residuos plásticos, contaminación difusa, intrusión salina, pérdida de paisaje rural, presión de la demanda urbanística sobre el terrazgo, etc.) guardan estrecha relación con las responsabilidades de otras Consejerías. **Por tanto, la CAP encontrará en la Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras los beneficios de tratar estos temas en un contexto en el que están presentes las Consejerías implicadas.**

4. LA INCORPORACIÓN DE LA **CONSEJERÍA DE TURISMO, COMERCIO Y DEPORTES** A LA ESTRATEGIA ANDALUZA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS TRAERÍA IMPORTANTES BENEFICIOS

…porque una de las prioridades de la CTCD es conseguir una *cooperación multilateral en el entorno institucional, asegurando la coordinación entre entidades públicas, empresas privadas y agentes sociales*. **Por tanto, en el contexto de una iniciativa de Gestión Integrada de Zonas Costeras, la gestión del turismo formaría parte de un modelo de gestión participativa del litoral.**

…porque la CTCD ha elaborado un instrumento estratégico, el *Plan de Calidad Turística de Andalucía (PCTA) 2006-2008. Una nueva estrategia*. En el se proponen medidas para garantizar la buena salud del turismo andaluz sobre todos los elementos que influyen, directa o indirectamente, en el desarrollo de la actividad turística. En la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras se trabaja con una perspectiva multidimensional del litoral (procesos naturales, recursos naturales, culturales y paisajísticos, usos y actividades económicas), y además con un enfoque institucional. **Por tanto, la Estrategia Andaluza serviría de guía para reforzar el desarrollo de las actuaciones descritas en el ámbito litoral y, de esta manera, evitar cualquier incompatibilidad que pudiera surgir desde los diferentes instrumentos estratégicos.**

…porque la CTCD, para poder desarrollar una de las actuaciones que propone en su Nueva Estrategia, *Puesta en valor de los recursos de propiedad de la Junta con beneficio para el sector turístico*, necesita llegar a un acuerdo con el resto de las Consejerías. Y uno de los objetivos de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras es favorecer y facilitar la cooperación entre los diferentes departamentos de la Junta de Andalucía implicados en la gestión de estas áreas y sus recursos. **Por tanto, con la participación de la CTCD en la Estrategia para las zonas costeras se establecería un marco muy adecuado para crear sinergias entre varias consejerías.**

…porque el desarrollo de la política turística debe estar en consonancia con el resto de políticas que afectan a un mismo territorio. En la Estrategia Andaluza se insta al ejecutivo a que formule una *Política andaluza para la gestión integrada de las zonas costeras*. Este documento recogerá, de manera explícita, las prioridades y directrices de la política institucional para la gestión del litoral. **Por tanto, la puesta en marcha de la Estrategia Andaluza aseguraría su participación, de una forma directa y junto a otras consejerías, en la elaboración de esta política.**

…porque uno de los objetivos de la Dirección General de Promoción y Comercialización Turística es el *fomentar la actividad económica turística, potenciando su diversificación y el diseño de nuevos productos turísticos en un contexto de colaboración público-privada*. Y resulta que, por un lado, los cimientos de la Estrategia Andaluza descansan en su naturaleza de proyecto corporativo. Y por otro, que los pilares en los que se apoya son: la participación social y la coordinación institucional. **Por tanto, la implicación de la CTCD en la Estrategia Andaluza facilitaría el apoyo de otras instituciones y entidades en la promoción de un turismo sostenible en el litoral. Así como en la planificación y en la utilización de instalaciones y equipamientos que permitan diversificar la oferta turística (Ej. la CMA con el patrimonio natural, la CC con el patrimonio cultural, etc.).**

…porque en la oferta formativa del personal técnico de la CTCD se echa en falta formación específica del ámbito litoral, y también algunas destrezas intelectuales de interés para la gestión en general. Y uno de los objetivos que contempla la Estrategia Andaluza es formar a los gestores que trabajan en este ámbito, para que tengan capacidad de interpretación de lo que ocurre en un escenario tan complejo. **Por tanto, su incorporación a la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras sería beneficiosa para los técnicos, pues les ofrecería la oportunidad de optar a cursos de formación específica del litoral, y de determinadas técnicas para la gestión (búsqueda de consenso, técnicas de negociación, técnicas de resolución de conflictos, etc.).**

5. LA INCORPORACIÓN DE LA **CONSEJERÍA DE INNOVACIÓN, CIENCIA Y EMPRESA** A LA ESTRATEGIA ANDALUZA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS TRAERÍA IMPORTANTES BENEFICIOS

…porque desde 2004 el Instituto Andaluz de Investigación y Formación Agraria, Pesquera, Alimentaria y de la Producción Ecológica (IFAPA) está adscrito a la CICE. El Instituto tiene como objetivo contribuir, entre otros, a la modernización del sector pesquero. **Por tanto, la participación de la CICE junto a la CAP en la Estrategia Andaluza contribuirá a reforzar la presencia del subsector pesquero, en franca recesión, en el sistema general de toma de decisiones.**

…porque en la actualidad los trabajos de investigación sobre el medio costero marino son escasos. Y en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras se le da gran importancia a la incorporación de este ámbito en la gestión de las competencias de la Junta de Andalucía. **Por tanto, la puesta en marcha de la Estrategia facilitaría la potenciación de estas líneas de trabajo, aprovechando la existencia de grupos de investigación especializados en las universidades de la CAA.**

…porque una de las líneas de actuación del IFAPA es la cooperación en el ámbito pesquero y acuícola con países transfronterizos (Iniciativas Interreg, Programas europeos de formación, foros de innovación educativa). La Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras promueve establecer protocolos de coordinación y cooperación con las zonas costeras vecinas. **Por tanto, con la participación de la CICE en la Estrategia Andaluza, el IFAPA se encargaría de reforzar los vínculos establecidos con otros países, en materia de cooperación técnica, para la gestión de los recursos vivos de la cuenca litoral que Andalucía comparte con Marruecos y Portugal.**

…porque la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA) y la Agencia Andaluza de la Energía, ambas adscritas a la CICE, apoyan y promueven la energía eólica en la Comunidad Autónoma; una actividad que actualmente se encuentra en plena expansión, y que en buena parte se produce en el litoral terrestre andaluz. A lo anterior, es preciso añadir el reto que supone el futuro desarrollo de parques eólicos "off shore". Para llevar a cabo iniciativas de este tipo resulta imprescindible la cooperación entre los diferentes departamentos y administraciones, ya que el procedimiento es bastante complejo. Uno de los objetivos de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras es favorecer y facilitar la cooperación entre los diferentes departamentos de la Junta de Andalucía. **Por tanto, la participación de la CICE en la Estrategia Andaluza establecería el marco adecuado para crear sinergias entre varias consejerías.**

… porque la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía (IDEA) tiene una gran responsabilidad en la puesta en marcha de los Planes de Desarrollo Sostenible de los ENP. Y la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras apuesta por fórmulas de desarrollo económico que propicien la sostenibilidad del territorio. **Por tanto, la incorporación de la CICE a la Estrategia Andaluza agilizaría el avance de aquellos proyectos que permiten un desarrollo más integrado en el litoral.**

6. LA INCORPORACIÓN DE LA **CONSEJERÍA DE CULTURA** A LA ESTRATEGIA ANDALUZA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS TRAERÍA IMPORTANTES BENEFICIOS

…porque la Consejería de Cultura con objeto de conseguir una mayor eficacia en las políticas de conservación del patrimonio pretende revitalizar y ampliar las líneas de cooperación con otras instituciones, administraciones y particulares. Y resulta que uno de los pilares de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras es la coordinación administrativa. **Por tanto, la colaboración de la CC en la Estrategia, fortalecería las políticas de conservación del patrimonio cultural en un marco de coordinación y cooperación con otras consejerías.**

…porque la Consejería de Cultura ha demostrado un gran interés desde los años 90, en la documentación, la investigación, la protección, la conservación y la difusión de los bienes culturales sumergidos. Por este motivo se creó el Centro de Arqueología Subacuática (CAS) dependiente del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. La Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras considera que el patrimonio arqueológico subacuático tiene un valor inestimable, siendo el modo más eficaz para su conservación la gestión integrada. **Por tanto, la participación de la CC en la Estrategia Andaluza facilitaría que otras consejerías con competencias en el medio marino cooperaran en la conservación y protección del patrimonio cultural sumergido.**

… porque la Consejería de Cultura está elaborando un instrumento estratégico de gran importancia para el litoral: *Plan de Arquitectura Defensiva de Andalucía*. Dicho plan pretende, además de completar el inventario de estos elementos, establecer medidas y prioridades de actuación e intervención, fijando líneas de protección, de investigación, de difusión y de cooperación sobre este importante patrimonio. **Por tanto, la puesta en marcha de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras podría constituir una estrategia de mutuo interés para la conservación y puesta en valor del patrimonio natural y cultural.**

7. LA INCORPORACIÓN DE LA **CONSEJERÍA DE SALUD** A LA ESTRATEGIA ANDALUZA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS TRAERÍA IMPORTANTES BENEFICIOS

…porque la Consejería de Salud es la responsable de velar por la calidad de uno de los recursos más valiosos de Andalucía, desde el punto de vista económico: las zonas de baño litorales. La Estrategia Andaluza tiene entre sus objetivos asegurar el desarrollo económico futuro del litoral andaluz, a través de la implantación de un modelo de gestión integrada del espacio y sus recursos, para todas las consejerías. **Por tanto, la participación de la CS en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras, facilitaría su labor en términos de tiempo y recursos, ya que se establece un marco de cooperación en todos los departamentos de la Junta de Andalucía.**

…porque para llevar a cabo su política la CS dispone de un Programa de Vigilancia Sanitaria de las

Playas de Andalucía, en el que participan otras consejerías y la administración local. Y resulta que la Estrategia Andaluza fomenta la coordinación de la administración en las tres escalas de gestión. **Por tanto, la puesta en marcha de la Estrategia reforzaría las vías de cooperación entre las distintas instituciones implicadas en la gestión de las playas.**

…porque desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, existe un grupo de alimentos (pescados, crustáceos, moluscos y derivados), que conllevan un riesgo si no se aborda de manera adecuada la vigilancia y control sanitario. En estas actuaciones es fundamental la coordinación y colaboración con otras administraciones. **Por tanto, la implicación de la CS en la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras ayudaría a establecer protocolos de coordinación con otras consejerías, así como con los agentes de vigilancia de las Fuerzas de Seguridad del Estado.**

8. LA INCORPORACIÓN DE LA **CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA** A LA ESTRATEGIA ANDALUZA DE GESTIÓN INTEGRADA DE ZONAS COSTERAS TRAERÍA IMPORTANTES BENEFICIOS

…porque una parte importante del fortalecimiento institucional para la gestión integrada descansa en la capacitación de técnicos y gestores públicos. Y la CJAP podría asumir los programas formativos de los funcionarios vinculados al espacio y recursos litorales. **Por tanto, la incorporación de la CJAP a la Estrategia Andaluza daría más contenidos, programas mejor definidos e incluso recursos externos, a este ámbito de competencias que le es propio.**

…porque se constata una estrecha relación entre el origen de algunos problemas del litoral y la Administración de Justicia. **Por tanto, la CJAP vería incrementada su eficacia al trabajar en un entorno institucional más coordinado y cooperativo, que es el pretendido por la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras.**



Playa de Bolonia, Tarifa. (Cádiz).

Listado de Figuras

Capítulo 1
Figura 1.1. Esquema metodológico y conceptual para la EA-GIZC . . . . . .
Figura 1.2. Metodología propuesta para la formulación de la EA-GIZC . . . . . .

Capítulo 3
Figura 3.1. Modelo integrado de gestión de zonas costeras . . . . . .
Figura 3.2. Red hidrográfica de Andalucía . . . . . .
Figura 3.3. Esquema de las corrientes dominantes en el Estrecho de Gibraltar . . . . . .
Figura 3.4. Distribución de la población andaluza . . . . .
Figura 3.5. Indicador municipal de superficie urbanizada en la banda 0-5000 m . . . . . .
Figura 3.6. Los puertos Andaluces . . . . . .
Figura 3.7. Plazas turísticas regladas en Andalucía . . . .
Figura 3.8. Distribución geográfica de los campos de golf . . . . . .
Figura 3.9. Evolución comparativa de la población andaluza . . . . . .
Figura 3.10. Evolución de la población de los municipios litorales por provincias . . . . . .
Figura 3.11. Evolución del número de turistas en provincias litorales . . . . . .
Figura 3.12. Evolución del espacio urbano y alterado en la franja litoral por bandas . . . . . .
Figura 3.13. Evolución de la superficie urbana y alterada en la franja litoral (0-5000 m) en las provincias litorales . . . . . .
Figura 3.14. Evolución del cultivo bajo plástico en Almería . . . . . .
Figura 3.15. Evolución de la producción de pesca fresca y subastada en Andalucía . . . . . .
Figura 3.16. Evolución del tráfico portuario total de los puertos Bahía de Algeciras y Bahía de Cádiz . . . . .
Figura 3.17. Evolución del desembarque de productos petrolíferos refinados en los puertos Bahía de Algeciras y Bahía de Cádiz . . . . . .

Capítulo 4
Figura 4.1. Niveles de desarrollo de la GIZC . . . . . .
Figura 4.2. Aproximaciones a la EA-GIZC . . . . . .
Figura 4.3. Evolución de los papeles de los políticos y los funcionarios/técnicos . . . . . .
Figura 4.4. Creando una red para la gestión costera . . .
Figura 4.5. Matriz DAFO . . . . . .

Capítulo 5
Figura 5.1. Matriz CAME . . . . . .
Figura 5.2. Esquema: Elaboración de la EA-GIZC . . . . . .
Figura 5.3: Las opciones estratégicas . . . . . .

Capítulo 6
Figura 6.1: Universo Participativo . . . . . .
Figura 6.2: Proceso participativo . . . . . .
Figura 6.3: Destinatarios del proceso participativo . . . .

Capítulo 7
Figura 7.1. Metodología propuesta para la formulación de la EA-GIZC . . . . . .
Figura 7.2. Número de acciones y organización táctica de la EA-GIZC . . . . . .

Listado de Cuadros

Capítulo 1
Cuadro 1.1. Definiciones de GIZC . . . . . .
Cuadro 1.2. Documentos técnicos realizados o auspiciados por instituciones internacionales sobre GIZC . . . . . .
Cuadro 1.3. Estrategias de GIZC . . . . . .
Cuadro 1.4. Promotores de las estrategias de GIZC . . .
Cuadro 1.5. Principales competencias de la AGE en las Zonas Costeras . . . . . .
Cuadro 1.6. Funciones de interés para la GIZC de la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente . . . . . .
Cuadro 1.7. Administración y gestión de las zonas costeras en la AGE . . . . . .
Cuadro 1.8. Principios de la Gestión Integrada de Áreas Costeras . . . . . .
Cuadro 1.9. Principios para la Gestión Integrada de Zonas Costeras en Europa . . . . . .

Capítulo 3
Cuadro 3.1. Unidades hidrográficas del litoral andaluz .
Cuadro 3.2. Población litoral e interior de Andalucía (2005) . . . . . .
Cuadro 3.3. Población litoral en Andalucía (2001-2005) . .
Cuadro 3.4. Superficie marítima y terrestre de los Puertos de Interés General del Estado en Andalucía (Ha) . . . . .
Cuadro 3.5. Embalses en Andalucía . . . . . .
Cuadro 3.6. Desaladoras en Andalucía . . . . . .
Cuadro 3.7. Estaciones de Depuración de Aguas Residuales (EDAR) en el litoral de Andalucía . . . . . .
Cuadro 3.8. Evolución de la producción de pesca fresca en Andalucía, en Tm (1985-2005) . . . . . .
Cuadro 3.9. Evolución de la producción pesquera en Andalucía (1985-2004) (Tm) . . . . . .
Cuadro 3.10. Instalaciones autorizadas para acuicultura marina en Andalucía . . . . . .
Cuadro 3.11. Superficie cultivada bajo plástico en Huelva (2005) . . . . . .
Cuadro 3.12. Superficie de flor cortada en Andalucía . .
Cuadro 3.13. Producción y rendimiento de las principales hortalizas almerienses en invernadero . . . . . .
Cuadro 3.14. Parques eólicos terrestres en Andalucía (2004) . . . . . .
Cuadro 3.15. Proyectos presentados para la instalación de Parques Eólicos Marinos en el litoral gaditano . . . . . .
Cuadro 3.16. Tráfico de buques en los puertos andaluces (2004) . . . . . .
Cuadro 3.17. Tráfico portuario total en los Puertos de Interés General de Andalucía (Tn) (2004) . . . . . .
Cuadro 3.18. Tráfico de Pasajeros en los Puertos de Interés General de Andalucía (2004) . . . . . .
Cuadro 3.19. Situación de los molinos de marea en la Bahía de Cádiz . . . . . .
Cuadro 3.20. Principales problemas del litoral andaluz . .
Cuadro 3.21. Número de turistas en provincias litorales .
Cuadro 3.22. Relación entre problemas y objetivos operativos en la EA-GIZC . . . . . .

Capítulo 4
Cuadro 4.1. Normativa estatal de interés para la GIZC de Andalucía . . . . . .
Cuadro 4.2. Referencias normativas de interés para la gestión de las Zonas Costeras andaluzas . . . . . .
Cuadro 4.3. Competencias de la CAA que afectan al espacio y recursos litorales . . . . . .
Cuadro 4.4. Administración y Gestión de las Zonas Costeras en la Comunidad Autónoma de Andalucía . . . . . .
Cuadro 4.5. Instrumentos que afectan a la planificación y gestión de las Zonas Costeras en la Comunidad Autónoma de Andalucía . . . . . .
Cuadro 4.6. Acciones que realizar dentro del Programa de Gestión Sostenible de Recursos para la Conservación del Medio Marino Andaluz . . . . . .
Cuadro 4.7. Oferta formativa de la UCA sobre GIZC . . .
Cuadro 4.8. Balance general de la acción formativa patrocinada por el Life-Naturaleza "Conservación de hábitat litorales de la Provincia de Cádiz" . . . . . .
Cuadro 4.9. Contenidos del Master en GIZC de la Universidad de Cádiz. Curso 2007-2008 . . . . . .
Cuadro 4.10. Información por áreas temáticas . . . . . .
Cuadro 4.11. Equipamientos de uso público en los ENP litorales de Andalucía . . . . . .
Cuadro 4.12. Campos de voluntariado ambiental andaluces cuya actividad se ha desarrollado en Espacios Litorales Protegidos (1996-2004) . . . . . .
Cuadro 4.13. Participación de los agentes sociales e institucionales en las Juntas Rectoras de los Parques Naturales litorales de Andalucía . . . . . .
Cuadro 4.14. Órganos Colegiados en Andalucía con incidencia en la Gestión del Litoral . . . . . .
Cuadro 4.15. Síntesis del diagnóstico estratégico . . . . .
Cuadro 4.16. Diagnóstico estratégico del modelo de gestión..

Capítulo 5
Cuadro 5.1. Aspectos de Interés para la Gestión Integrada de Zonas Costeras (Naturaleza integrada) . . . . . .
Cuadro 5.2. Aspectos de Interés para la Gestión Integrada de Zonas Costeras (Naturaleza ambiental) . . . . . .
Cuadro 5.3. Aspectos de Interés para la Gestión I ntegrada de Zonas Costeras (Naturaleza territorial y de infraestructuras) . . . . . .
Cuadro 5.4. Aspectos de Interés para la Gestión Integrada de Zonas Costeras (Naturaleza económica y patrimonio cultural) . . . . . .
Cuadro 5.5. Retos de gestión pendientes para las áreas litorales . . . . . .
Cuadro 5.6. CAME de la EA-GIZC . . . . . .
Cuadro 5.7. Establecimiento de Metas Estratégicas para la EA-GIZC . . . . . .
Cuadro 5.8. Estructura de la Estrategia de GIZC . . . . . .
Cuadro 5.9. Relación entre objetivos operativos e instituciones en la EA-GIZC . . . . . .
Cuadro 5.10. Relación entre principios de la GIZC e Instituciones públicas . . . . . .

Capítulo 6
Cuadro 6.1. Entrevistas provinciales e ideas desarrolladas .
Cuadro 6.2. Selección de los agentes sociales e institucionales . . . . . .

Capítulo 7
Cuadro 7.1. Problemas clave del litoral y Objetivos Operativos . . . . . .
Cuadro 7.2. Matriz DAFO . . . . . .
Cuadro 7.3. Matriz CAME . . . . . .
Cuadro 7.4. Metas y Objetivos Estratégicos . . . . . .
Cuadro 7.5. Esquema de la Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras . . . . . .
Cuadro 7.6. Criterios para la organización táctica de la EA-GIZC . . . . . .
Cuadro 7.7. Breve descripción de las Acciones Prioritarias .

Anexo V. Índice de Figuras y Cuadros

Este libro se termino de imprimir

en los talleres de Incografic

en el mes de marzo de 2008

COLABORA:

UCA
Universidad
de Cádiz



JUNTA DE ANDALUCIA