

## Fin de siglo para la gestión del litoral español (1975-2000)



**Juan M. Barragán Muñoz**

*Catedrático de Análisis  
Geográfico Regional.  
Facultad de Ciencias del Mar.  
Universidad de Cádiz.*

### Resumen

En este trabajo se han analizado diez de los principales aspectos de la planificación y gestión de las áreas litorales españolas. Dicho análisis se ha realizado teniendo en cuenta el contexto general de nuestro país. Los diez aspectos analizados pueden interpretarse como la estructura de análisis de la gestión costera. Entre otros asuntos importantes se han considerado los siguientes: política costera, normativa, reparto de competencias, administración, estrategias, instrumentos, administradores, recursos económicos, información y participación. Los últimos veinticinco años han sido decisivos en una serie de cambios estructurales en el orden político, institucional, social y económico. Tales cambios han contribuido, de forma notable, a una mejora del sistema de planificación y gestión costera. No obstante, dicho sistema no puede ser calificado como integrado. Probablemente, el período estudiado ha sido una etapa de transición hacia otro modelo más avanzado.

### 1. Introducción

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

Las hipótesis de trabajo se pueden resumir del siguiente modo:

- a) En la actualidad no existe en España una gestión integrada para las áreas litorales. Es posible que el proceso de descentralización política y administrativa haya retrasado la aparición de un modelo de gestión del litoral más sostenible. Ello no quiere decir, en absoluto, que en las actuales circunstancias no sea posible alcanzar un modelo de gestión integrado.
- b) Los últimos 25 años (1975-2000) pueden considerarse como un período de transición entre el antiguo modelo obsoleto y uno futuro más integrado (Barragán, 1997). Dentro de ese período se observan, a grandes rasgos y sin que los límites cronológicos sean exactos, tres etapas distintas:  
Primera) 1975-1984; domina la concepción del período predemocrático, de gestión desarrollista, pero ya existen algunos indicios de cambio (CEOTMA-1982 (a, b, c), García-Álvarez, 1981, González Paz, 1982).

---

### The end of the century for coastal zone management in Spain (1975-2000)

#### Abstract

In this piece of work an analysis is made of the ten main aspects of planning and management of coastal zones in Spain, studied within the general context of the country. The ten analysed aspects can be interpreted as an analysis of the structure of coastal management of a certain area. Although other issues of interest can be studied for coastal management in Spain, ten have been considered the most important: coastal policies: legislation, distribution of responsibilities, administration, strategies, tools, administrators, economic resources, knowledge and information, and participation. During the last 25 years, there has been a series of decisive structural changes of a political, institutional, social and economic nature. These changes have contributed significantly to an improvement in the system of coastal planning and management. This system cannot, however, be classified as integrated. Besides the elaborated general diagnosis, guidelines are proposed to enable the improvement of coastal management in Spain in the future.

### 1. Introduction

The main objective of this piece of work is to give a panoramic vision of the coastal management in Spain. For coastal management we understand a process of management of the natural and cultural resources which we can find in that geographical area (CLARK-1996). We don't want to study the Spanish coast itself, but to analyse how it has been managed during these last 25 years. The final objective of this work is to propose a series of guidelines for resolving the observed problems.

These are the work hypothesis:

- a) Nowadays in Spain there is not an integrated management of the coastal areas. Probably the process of political and administrative decentralisation has delayed the appearing of a more sustainable model of coastal management. It does not mean that it is impossible to create an integrated management model nowadays.
- b) The last 25 years (1975-2000) can be considered as a transition period between the old model and the future more integrated model (Barragán, 1997). We can divide this period in three different stages:



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

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

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

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

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

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

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

En el contexto europeo la situación es bastante desigual (Bridge, 2001). Hay países que disponen de instrumentos normativos específicos para la gestión de las áreas litorales (Francia, Portugal, España, ...),

---

First) 1975-1984; the conception of developing management of the pre-democratic period domains, but there are also some signs of change (CEOTMA-1982 (a, b, c), García Álvarez, 1981, González Paz, 1982).

Second) 1985-1990; at a national and international scale we can see interesting initiatives for a change in the model of coastal management (CEP, 1987; ITUR, 1987; Jimeno, 1988).

Third) 1991-2000; there is a relative stop in the process of change which coincides with big investments in infrastructures and equipments.

The methodological scheme consists in first showing the coastal management in its European and national context. We are sure that this framework is essential for a better understanding of the observed processes. The reason for this first step is justified by the fact that the planning and management systems cannot be understood separately; they cannot be understood by themselves and by thinking only in the managed object or geographical environment. They are part of the priorities and chances, which each country has according to its resources and development.

Secondly we will study the ten main aspects for the Spanish coastal management (Barragán, 1998): policies, norms, competences, management, strategies, instruments, managers, resources, information and participation. In Spain as well as in many other countries coastal management has been and it is still being a public function; because it essentially manages spaces and resources of a public nature. Therefore in the ten main aspects in which our analysis is based the public function plays a very important role. In order to better understand each one of these aspects we will give examples for supporting the idea we want to share today.

To conclude we propose some guidelines which should be followed by a hypothetic model of integrated coastal areas management. As we can see the methodological scheme which we have used sensibly reduces the attention focused in the object (the coast) and it is clearly focused in the objective (the management).

We have used different kinds of sources, such as bibliographical sources (publications on coastal management in Spain and other countries of the world), documental (reports and studies on our coast) and norms (a careful reading of our laws on coasts). The most significant ones have been included in this work.



mientras otros basan su administración en la coordinación de lo dispuesto en las leyes sectoriales (Reino Unido, por ejemplo). En la escala supranacional hace tiempo que la Comisión Europea busca un modelo propio que se adapte a las diferentes realidades políticas, económicas y jurídicas de los Estados miembros. A pesar de que han sido numerosas las iniciativas, entre las que destaca la “Carta Europea del Litoral” (Conferencias de Regiones Marítimas Periféricas de Europa, 1981), todavía no se ha encontrado una fórmula que aglutine intereses tan distintos y contribuya a solucionar los graves problemas de los recursos costeros europeos.

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

El contexto español se entiende a partir de unos datos muy elementales: Nuestra costa tiene unos 7.831 kilómetros lineales, de los cuales 2.936 kilómetros pertenecen a los archipiélagos canario y balear. Galicia (1.720 km), Andalucía (817 km) y Cataluña (597 km) son las regiones peninsulares con mayor longitud de costa. En España existen 10 regiones político-administrativas o Comunidades Autónomas costeras que comprenden 25 provincias y 532 municipios (DGC-2000).

Utilizando criterios jurídicos y administrativos se plantea la hipótesis de que el litoral podría abarcar la superficie de los términos municipales y la perteneciente a las aguas territoriales. La suma de esa realidad administrativa asciende a 142.000 km<sup>2</sup>. Teniendo en cuenta que España tiene 504.000 km<sup>2</sup> de superficie terrestre y en torno a 100.000 km<sup>2</sup> de Mar Territorial, puede concluirse que el litoral podría llegar a representar cerca del 24% del territorio nacional (DGC-2000).

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

---

## 2. The national and european context of coastal zone management in Spain

In the European context the situation is quite unbalanced (Bridge, 2001). There are countries which have specific normative instruments for coastal management (France, Portugal, and Spain); while in others their management is based in the coordination of the dispositions of the sectorial laws (i.e. United Kingdom). In a supranational scale the European Commission has been searching an own model for a long time, a model able of being adapted to the different political, economical and juridical realities of the member states. Although there have been many initiatives among which it is important to mention the European Coastal Charter (Conference of European Peripheral Maritime Regions-1981), the Commission has still haven't found a formula for joining so many different interests, nor a formula to resolve the serious problems of the European coastal resources.

In this sense the last project of the Commission has been called “Program of Demonstration of Integrated Management on Coastal Areas (1997-1999), and has based its conclusions in the observations of the reality of the 35 European coastal

regions (European Commission, 1999). The documents of the Commission state the need and the possibilities of action of the European institutions (European Commission, 1995, 1997, 1999 A y B). Also the Council of Europe has focused its efforts in the improvement of the management of coastal areas with the design of normative models for inspiring the member states in the creation of a Code of Conduct (Council of Europe, 2000, A y B).

The Spanish context can be understood with some very simple data: Our coast is about 7,831 kilometres long, and 2,936 of those kilometres belong to the Balearic and the Canarian archipelagos. Galicia (1,720 km), Andalusia (817 km) and Catalonia (597 km) are the regions with larger coasts. In Spain there are 10 coastal politic-administrative regions, or autonomous communities, composed by 25 provinces and 532 municipalities (DGC-2000).

Using legal and administrative criteria the coast could include the surface area of the municipalities and that of the territorial waters. This administrative reality would total 142,000 km<sup>2</sup>. Bearing in the mind that Spain has a total of 504,000 km<sup>2</sup> and approximately 100,000 km<sup>2</sup> of territorial waters, this would mean that the coast would represent almost 24% of the national territory (DGC-2000).



- A) **Cambio del contexto político.** Constituye uno de los avances más significativos. Hasta mediados de los setenta, y durante cuarenta años, España sufrió una dictadura militar. A partir de esa fecha se sucede un período de transición que da lugar a un sistema democrático que hoy, un cuarto de siglo después, está absolutamente consolidado. Este aspecto es importante en sí mismo pero también sus efectos desencadenantes sobre los tres restantes. Además, casi todos los autores identifican “gestión integrada” con el carácter democrático del proceso de toma de decisiones.
- B) **Cambio del contexto institucional y administrativo.** La apertura democrática trae consigo cambios de gran trascendencia en la organización territorial del Estado. En la etapa predemocrática éste se estructuraba a partir de municipios y provincias. Unos y otras eran a la vez referentes administrativos y políticos; más bien lo primero que lo segundo. Con la nueva Constitución de 1978 (art. 137) la poderosa Administración Central debe compartir, además, funciones públicas con otra escala de enorme trascendencia en la actualidad: La Comunidad Autónoma (o Administración Regional).
- C) **Cambio del contexto social.** La apertura democrática y la descentralización del Estado favorecen la participación de la sociedad en la vida pública. No obstante, este cambio es lento y en la actualidad la cultura participativa es menor que en muchos países de la Unión Europea. A pesar de ello, se multiplican las iniciativas y las Organizaciones No Gubernamentales. También conviene destacar que España se sitúa en el lugar número 21 del Indicador de Desarrollo Humano que maneja Naciones Unidas (AKAL, 2001) en su Programa para el Desarrollo (sobre un total de 162 países y teniendo en cuenta cuatro variables: esperanza de vida, alfabetización, nivel de instrucción y renta...).
- D) **Cambio del contexto económico.** Tampoco cabe duda alguna sobre el progreso económico que se ha experimentado. El Producto Interior Bruto (PIB), por ejemplo, ha crecido en los últimos años a una media del 3-4% anual; incluso por encima de la media europea. El PIB por habitante ha pasado de 3.818 dólares en 1975 a 18.079 en 1999. Ello se ha traducido en las dos últimas décadas en: construcción y modernización de infraestructuras, incremento del sector servicios (65% del PIB) a costa de la agricultura e industria, ... El turismo, que en un 80% se dirige a las zonas costeras, ocupa un lugar privilegiado en la estructura productiva de nuestro país. También este último comentario interesa de forma extraordinaria para comprender lo sucedido en la gestión de las áreas litorales.

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

In the introduction, it was said that as well as the geographical characteristics, the management of coastal zones is connected to the political, social and economical reality of a country. Indeed it would be extremely difficult to understand certain facts or phenomena of the coast without a wide perspective of interpretation and analysis. In Spain, the last 25 years have seen important structural changes in the aforementioned aspects. The fore aspects mentioned above are obviously interrelated, and a brief commentary on each of them will help to familiarise us with the operative framework of coastal management in Spain.

- A) **Changes in the Political Context.** This is one of the most significant advances. For 40 years and until the mid-1970, Spain suffered a military dictatorship. This was followed by a period of transition leading to a democratic system, which today, a quarter of a century later, is fully consolidated. This aspect is important in itself, but also because of the effect it had on the other three areas. What is more, the vast majority of authors equate “integrated management” with the democratic nature of the decision-taking process.
- B) **Changes in the Institutional and Administrative Context.** The arrival of democracy brought about fundamental

changes in the territorial organisation of the State. In the democratic era, it was structured around municipalities and provinces, which placed an important administrative, and to a lesser extent, political role. With the new constitution of 1978 (art. 137) the powerful Central Administration had to share public functions with another level of government that today is of great importance: the autonomous Community (or Regional Administration).

- C) **Changes in the Social Context.** Democracy and the decentralisation of the State favour the participation of society in public life. However, this change comes about slowly and today the culture of participation in Spain is less developed than in other countries of the European Union. In spite of this, the number of initiatives and non-governmental organisations is increasing. It should also be pointed out that Spain is 21st in the ranking of Human Development prepared by the United Nations as part of its Development Programme (AKAL, 2001). This ranking covers a total of 162 countries and is based on variables such as: life expectancy, level of education and income.
- D) **Changes in the Economical Context.** The economical progress made in Spain is undeniable. The gross domestic product (GDP), for example, has growth by an annual



Como rasgo general del litoral español se destaca una intensa presencia antrópica. Ello explica que haya perdido gran parte de sus características naturales y sea un espacio muy humanizado: el 40% del litoral está urbanizado o declarado como urbanizable. En la actualidad los municipios costeros tienen una densidad media que ronda los 350 hb/km<sup>2</sup>. Para hacerse una idea más exacta del proceso de concentración demográfica en el litoral de España es necesario recordar que la densidad media del conjunto nacional es de 77 hb/km<sup>2</sup>. Según la Dirección General de Costas (2000), a menos de 50 kilómetros de la costa viven más de 23 millones de personas (más de la mitad de la población total). Pero si tenemos en cuenta la estacionalidad de las actividades turísticas, las cifras anteriores se elevan a casi 1000 hab/km<sup>2</sup> durante la época estival.

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

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

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

---

average of 3-4%, in recent years, which is above the European average. The GDP per capita has increased from \$ 3,818 in 1975 to 18,079 in 1999. Over the last two decades, this has led to construction and modernisation of infrastructures and growth in the services sector (65% of the GDP) at the expense of agriculture and industry. Tourism occupies a place of honour in the productive structure of our country, and 80% of tourism is located in coastal areas: this factor is vital to understand what has happened in the management of coastal zones.

The Spanish production system is highly dependent on coastal areas and resources. Fishing, the most successful and competitive intensive agriculture, industrial complexes, the large intermodal transport centres, etc. are all situated on, or need access to the coast (Alvargonzález, 2001). In addition, the close links, which are established between the large numbers of tourists referred to earlier and their economical activity leads to the existence of a significant amount of equipment and infrastructure.

A general characteristic of the Spanish coast is the intense human presence. A large part of the natural characteristics has been lost and the area has become densely populated: 40% of

the shoreline has been developed or has been declared apt for building. Nowadays coastal municipalities have an average population density of about 350 inhabitants/km<sup>2</sup>. To get a clearer idea of the process of demographic concentration of the Spanish coast, it should be remembered that the average national population density is 77 inhabitants/km<sup>2</sup>. According to Dirección General de Costas (2000), more than 23 million people (over half the population) live less than 50 kilometres far from the coast. However if we take into account the seasonality nature of the touristic activities, this figures rise up to almost 1000 inhab/km<sup>2</sup> during the summer months.

This complex and changing context gives rise to the characteristic problems of coastal areas. In Spain, as in other European countries, the wide-ranging impact of these uses and economic activity can be seen. Loss of biodiversity and reduction in the size of critical habitats; alarming reduction of natural landscapes; crisis in the quality and quantity of some natural resources; deterioration or plundering of the historical-cultural heritage of the coast, particularly the sub-aquatic patrimony; Loss of the maritime-terrestrial public domain (DPMT) (to a lesser extent over the last decade); alteration of physical and natural processes and equilibrium; increase of the levels of risk and erosion, etc.



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

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

#### 3.1. Política para el litoral español (la voluntad)

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

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

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

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

---

Most of these problems have been caused by various factors. The present situation has arisen from one or more of the following facts: excessive development of the coast line (Torres Alfósea, 1997); progressive artificialisation of the shoreline with engineering projects; overexploitation of certain resources, specially subterranean waters and fishing (Santos, 2001); the decline of some traditional activities (agriculture and stock breeding, traditional fishing); the impact of some economical activities; the pollution of estuary and coastal waters with urban and industrial wastes; inadequately designed infrastructure or location of property developments; non-accidental fires in coastal forests; privatisation or misappropriation of public patrimony (Vera, 2001), and so on.

Some of the objectives or fundamental issues for the integrated management of the Spanish coast can be deduced from the above. These include slowing down the urbanisation process, improving the quality of coastal waters, making rational use of continental waters, recovering certain critical habitats, controlling the exploitation of live resources, conserving (or, where necessary, recovering) the maritime-terrestrial public domain (DPMT), the reorganisation of public works, protection of landscapes and natural open spaces of interest, etc.

#### 3. Structural aspects of the planning and management of coastal zones (decatalogue for reaching a goal)

Having explored the general framework of the process of coastal management in Spain, we shall now look at specific aspects of planning and management. In order to analyse this process, the ten aspects considered to be most important have been chosen. While not exhausting possible areas of study, a comprehensive view is obtained in this way.

##### 3.1. Policies for the Spanish Coastline (THE WILL)

There was an obvious lack of coastal policy during the pre-democratic period and the transition. The words of a former General Director of Coasts said ten years ago (Osorio, 1990), were even more conclusive as he linked "...the historical lack of a coastal policy with the plundering and degradation of the public spaces which constituted the DPMT".

A second stage of intense political activity at all three levels of government took place from the mid 80s. Democracy was well established and the State was working firmly on the areas of competence assigned to it by the constitution, and in the



capítulo presupuestario y fortaleció la cobertura legal de la gestión (la Ley de Costas de 1988 es, de nuevo, un referente imprescindible).

También el poder regional inició políticas específicas para la gestión integrada del litoral, que abandonó pocos años más tarde. En Andalucía, por ejemplo, se aprobaron en 1990 las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía; pero la política de los diferentes gobiernos regionales de los años noventa nunca tomó demasiado en serio este magnífico instrumento de gestión.

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

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

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

### 3.2. Estructura normativa de la gestión de las áreas litorales (las reglas)

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

particular on the management of the DPMT. The 1988 Shores Act was the result of this. On a regional level, the Autonomous Communities were also demanding control of their public responsibilities. Integrated management was the byword during this decade, and was clearly expressed in the intentions of the State and the regions, mainly due to the new ideas, which were prevalent in Europe. Many political projects for change were started or speeded up during this period, in relation with certain natural resources, protected natural areas, infrastructure, and so on. But reality took hold: in spite of their good intentions, the politicians were not able to coordinate all the initiatives related to coastal management. It is not difficult to guess what happened: there was no integration between sectorial policies (Olmos, 1990).

The third period corresponds to the end of the eighties and the decade of the nineties. At the beginning of this period, it seemed that a structural change was being prepared in coastal planning and management. The National Government and several Autonomous Communities undertook some very interesting and original initiatives. The State, for example, developed three very interesting strategies: the central and peripheral administrative services were reinforced, the budget

was substantially increased and the legal structure related to coastal management was strengthened (once again the 1988 Shores Act is a fundamental point of reference).

The regional authorities also initiated specific policies for integrated coastal management, which were abandoned a few years later. In Andalucía, for example, the Regional Guidelines for the Andalusian Coastline were approved in 1990, but the Regional Governments of the nineties never really took this magnificent management tool seriously.

Unfortunately political interest in improving the administration of coastal areas and resources declined during the last decade of the XX century. Heavy investments in tourism-related real estate projects and productive infrastructure (roads, railway, etc) or coastal engineering also related to tourism (beaches, seafronts, etc.) diverted the attention of politicians, administrators and the general public. In our opinion coastal management policy in Spain is currently undergoing a period of stagnation. In other words, it is not considered to be of interest nor it is a priority.

The situation regarding the coastal policy of many autonomous communities and local institutions is also paradoxical. There seems to be a certain amount of political doubletalk. For example, the value of the coastline and the



y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

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

La mencionada ley es de una gran trascendencia para todo el sistema de gestión de las áreas litorales españolas (Malvárez y Domínguez, 2000). Cuatro poderosas razones avalan esta afirmación: La primera, porque constituye la legislación básica del litoral español. En segundo lugar, porque identifica el DPMT con los espacios costeros de mayor valor ambiental y socioeconómico: marismas, albuferas, esteros, playas, dunas, islotes, mar territorial, aguas interiores, recursos naturales de la Zona Económica Exclusiva y la plataforma continental, etc.

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

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

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

---

pressures it is submitted to, are recognised, yet very few communities regulate this area or put into practice supra-municipal urban planning schemes. Management strategies developed specifically for the coast are very few in number and for the most part, unsuccessful.

These contradictions between what is said and what is done can also be found at municipal level. While on the one hand the “incalculable and incomparable” value of the coast is highlighted, at the same time the best spots on the coast are given over to the insatiable demand for urban development. In both cases, the contradiction is all the greater because at regional and municipal level, the arguments in favour of sustainable development, the legacy for future generations, a long-term Outlook, etc. are repeated, yet all too often, short-term benefits are given priority.

### **3.2. Legal Structure of the Management of Coastal Zones (the rules)**

The important of the coastal zones is reflected in the Constitution. It is given the status of one of the most powerful figures within the Spanish legal system-Public Property.

Article 132.2 specifies that Public Property includes “the maritime-land zone, beaches, territorial waters and the natural resources of the economic zone and the continental shelf”.

There is no law designed specifically for coastal management, such as that of the United States: the 22/1988 Shores Act is the closest substitute. However it should be pointed out that this Act was designed primarily to administrate the DPMT and not the coastal zone in the wider sense (Suárez de Vivero, 1992 A and B; Montoya, 1995; Barragán, 1997). In spite of this it should be considered a real milestone in that it corrected a series of historic errors in the management of the Spanish coasts (Jiménez de Cisneros, 1995); such as providing a much clearer and more detailed definition of the DPMT.

This Act of great importance for the whole system of management of Spanish coastal zones (Malvárez y Domínguez, 2000). There are four main reasons for this. The first is that it constitutes the basic legislation for the Spanish coast. Secondly it defines the DPMT with the coastal areas of greatest ecological and socioeconomic value: wetlands, lagoons, salt marshes, beaches, dunes, small islands, territorial sea, inlet waters, natural resources of the Exclusive Economic Zone and the continental shelf, etc.



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

También los parlamentos o Gobiernos de las Comunidades Autónomas han aprobado, o están a punto de hacerlo, una base normativa específica de gran trascendencia para las áreas litorales regionales. Asturias (Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo, 1995 y Cullíá, 1998), Andalucía (Acosta, 1998), el País Vasco (Villalobos, 1998) o Valencia son algunos de los casos que pueden citarse.

En Andalucía, por ejemplo, cabe mencionar para la gestión del litoral el Decreto 118/1990 por el que se aprueban las ya mencionadas Directrices Regionales del Litoral de Andalucía (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1990). A pesar de ser un instrumento legal con grandes posibilidades para la ordenación integrada, pues contempla los tres ámbitos geográficos del litoral, el ejecutivo y la Administración Regional las ha ignorado (Defensor del Pueblo Andaluz, 1995). Otras normas regionales de interés para la gestión costera son: Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio, Ley 12/1999 del Turismo, Ley 2/1989 de Espacios Naturales Protegidos, Ley 7/1994 de Aguas Litorales, Ley 8/1988 de Puertos Deportivos, Ley 1/2002 de Pesca Marítima, acuicultura y marisqueo...

### 3.3. Reparto de competencias; gestión fragmentada (las responsabilidades)

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

El Cuadro 1 refleja las responsabilidades públicas que afectan a una región costera en la gestión del litoral. El caso de Andalucía, que ha sido utilizado como ejemplo, es parecido al de otras Comunidades Autónomas.

The third reason is that the line which separates the DPMT from private property is used to measure restricted areas and to exert influence over private property. That is to say that the limit of the DPMT strictly determines the development of the first half kilometre of land. The Shores Act also constitutes an important meeting point for the three basic levels of Public Administration, as stated by Menéndez (1989 and 1991).

Although we have a very positive opinion of the 22/1988 Shores Act, it should be pointed out that it does not provide sufficient mechanisms to develop integrated management of the coastal zone, as stated by Joven and Tekke (1994).

Another aspect worth mentioning is that there is a large quantity of sectorial legislation affecting coastal zones. This legislation attributes most of the responsibility to the national and regional government levels. As well as the laws dealing with Ports (27/1992), Water (29/1985), Protected Natural Areas and Land (4/1989), the State regulates other public functions which are of great interest for the management of coastal areas. Thus for example, the law governing the Public Administration (30/1992, modified in 1999) contemplates various possible relations between the different public administrations (coordination, cooperation, joint plans and programmes, agreements, etc).

Other related legislation within the General Administration of the State is the following: Law 38/1995 regarding access to information about the environment; Legislative Royal Decree 1302/1986 about evaluation of the environmental impact; Royal Decree 258/1989 regarding the dumping of dangerous substances from the land into the sea, Royal Decree 2510/1977 concerning the drawing of straight baselines; Law 10/1977 regarding Territorial Seas, etc. Finally, other very important piece of National legislation for the live resources of our coast is the Fishing Act (3/2001).

The Regional Governments have also been active in the preparation of specific legislation which is of great importance for the regional coastal areas. Asturias (Council of Environment and Urbanism, 1995, Cullíá, 1998), Andalusia (Acosta, 1998), the Basque Country (Villalobos, 1998) or Valencia, are examples of this.

In Andalusia for instance, Decree 118/1990 approved the aforementioned Regional Directives for the Andalusian coast (Council of Public Works and Transport, 1990). In spite of being a legal tool with great possibilities for integrated planning-it contemplates the three geographical areas of the coast-it has been largely ignored by the central and regional authorities (Defender of the Andalusian People, 1995). Other pieces of



Cuadro 1: Reparto de las principales responsabilidades de gestión pública que afectan al espacio y recursos litorales

Table 1: Distribution of the main responsibilities of public management which affect coastal areas and resources

Administración del Estado / State Administration	Administración Regional (ej. de Andalucía) / Regional Administration (ex. of Andalusia)	Administración Local / Local Administration
<p>Dominio Público (Marítimo Terrestre, Portuario, Hidráulico); Puertos comerciales; Obras públicas de interés general (ingeniería costera); Legislación básica sobre urbanismo, protección del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias; Parques Nacionales; Defensa contra la contaminación marina; Dragados; iluminación de costas y señales marítimas; Salvamento Marítimo; Control de Buques; Defensa Nacional; Gestión de recursos hidráulicos (cuando las aguas transcurran por más de una CA); Pesca, acuicultura y vertidos (excepto en aguas interiores), Defensa del Patrimonio Cultural, Fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica; ... /</p> <p><i>Public Domain (Maritime-Terrestrial, Ports, Hydraulics); Commercial Ports; Public works of general interest (coastal engineering); Basic Legislation on development, protection of the environment, mountains, forest exploitation and livestock trails; National Parks; Defence against marine pollution; Dredging; Illumination of the coast and maritime signals; Sea Rescue; Control of vessels; National Defence, management of hydraulic resources (when the waters run through more than one AC); Fishing, aquaculture and waste disposal (except in inlet waters), Defence of Cultural Patrimony, Promotion and general coordination of scientific and technical research, etc.</i></p>	<p>Zona de Servidumbre del DPMT; Puertos deportivos y pesqueros; Obras públicas de interés de la CA; Ordenación del territorio (y del litoral), urbanismo y vivienda; Gestión en materia de medio ambiente; Espacios Naturales Protegidos; Sanidad e Higiene; Pesca fluvial, pesca marítima, marisqueo y acuicultura en aguas interiores; Montes y aprovechamientos forestales; Agricultura, ganadería y vías pecuarias; Recursos e infraestructuras hidráulicas (cuando transcurran por una sola CA); Ordenación del turismo; Cofradías de Pescadores; Control de vertidos hasta aguas interiores; Defensa del patrimonio histórico de interés para la CA; Fomento de la cultura e investigación científica; ...</p> <p><i>DPMT restricted area; Marinas and fishing ports; public Works of interest for the AC; Land (and shoreline) planning, town planning and housing; environmental management; Protected Natural Open Spaces; Health and Hygiene; River fishing, sea fishing, seafood fishing and aquaculture in inlet waters; mountains and forest exploitation; Agriculture, livestock and livestock trails; Hydraulic resources and infrastructure (when they are contained within one AC); Regulation of tourism; Fishermen's Associations; Waste disposal control in inlet waters; Defence of the historic patrimony of interest for the AC; Promotion of culture and scientific research, etc.</i></p>	<p>Urbanísticas, sanidad, seguridad y limpieza de playas, depuración de aguas residuales, ...</p> <p><i>Town planning, health, safety and cleanliness of beaches, waste water treatment.</i></p>

Fuente: Elaboración propia / Source: Made by the author.

Regional legislation in Andalusia, interesting for CZM, are: Land Planning (1/1994), Tourism (12/1999), Cultural heritage (1/1991), Protected Areas (2/1989), Coastal Waters (7/1994), Sport ports (8/1988), Fishing and aquaculture (1/2002).

### 3.3. Division of Duties: Fragmented Management (the duties)

The Spanish Constitution of 1978 (articles 148 and 149) provides the main frame of reference for the division of duties among three basic levels of the Public Administration. Coastal areas, as a geographic space where many public uses and economic activities converge, are directly affected by this distribution of duties. The State and the Autonomous Communities control the majority of the public functions that can be found on the coast. Local authorities have very few duties directly assigned to them by the Constitution. As a result of this decentralisation process mentioned in the introduction, the Statutes of Autonomy of the various regional entities reflect the possibilities that the Constitution assigns them. Table 1 shows the public responsibilities affecting a coastal region in terms of coastal management. The situation in

Andalusia, which has been used as an example here, is similar to that in other autonomous regions in Spain which have acquired a wide range of powers. The information given in the table makes it clear that when so many areas of responsibility are assigned to different administrative levels regarding a single area or resource, coordination and cooperation are vital.

Coordination is therefore often necessary as the management dividing lines are totally artificial. Take the case of fishing, where the invisible baseline separates the responsibility of the State and of the autonomous community over resources and users which are constantly moving from one side of the line to the other (Suárez de Vivero, 1992, B). Also in the case of marinas (Autonomous Community), many of which are situated within state port installations. Sometimes cooperation is vital as the management of one area has a direct bearing on what happens in the neighbouring area. The management of the DPMT restricted area, establishes in the Shores Act, is the responsibility of the Autonomous Community (Provincial Delegation of the Regional Ministry of Environment) while the DPMT is managed by the State (Coastal Demarcation of the General Directorate of Coasts, Ministry of Environment). Nowadays coordination and cooperation between the public administrations in Spain with responsibilities for the coast is



mas españolas que han adquirido un amplio nivel de competencias. De dicho cuadro se deduce una cuestión de gran trascendencia para la gestión integrada de las áreas litorales: sobre un mismo espacio o recurso existe tal convergencia administrativa que obliga a la coordinación y cooperación.

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

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

### 3.4. Convergencia de instituciones públicas (la administración)

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

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

beginning to work alter a decade of frictions and difficulties. There are still areas of responsibility that are not specifically assigned to a particular administration. Nor is the role of local institutions in integrated management of the coast clearly defined; in our opinion, the municipal area is under-used in this sense.

#### 3.4. *Involvement of Public Institutions (the administration)*

A large number of public administrations are involved in the management of coastal areas and their resources. As we have seen, the responsibilities are divided between the three basic administrative levels. Despite the important presence of regional bodies, the State is still the most significant and decisive as regards the administrative bodies, the number of public servants and the financial resources employed. Mention should be made of one of the most significant specific institutions involved: the General Directorate of Coasts (DGC), which is part of the Ministry of Environment and is responsible for the DPMT. This function is carried out by the central service (DGC) and the peripheral services known as Coastal

Demarcation (a total of 11), each of which has a stretch of coast assigned to it. The 800 km of coast in Andalusia, for example, are managed by the Coastal Demarcation services: Atlantic Andalusia and Mediterranean Andalusia.

Some regions have a specific administrative body for the coast such as in the Valencian Community, whereas other do not, as is the case in Andalusia. In these later communities, coastal management loses its specific character. Once again, Andalusia is a useful example: the most important administrations are usually associated with the quality of coastal waters and protected natural areas (Regional Ministry of Environment); with land use and town planning, marinas and fishing ports (Regional Ministry of Public Works); agriculture, fishing, aquaculture, and seafood in inlet waters (Regional Ministry of Agriculture and Fishing); historic patrimony (Regional Ministry of Culture), etc. Each Regional Ministry tries to bring the Regional Administration near to the citizens through the corresponding Provincial Delegations.

On the local level, a lack of human and financial resources is a common situation. Local authorities are usually responsible for beaches, solid waste disposal, town planning, and wastewater treatment. Regarding the management of coastal areas, it is interesting to know the roles of other



En algunos entes regionales existe administración específica de costas (Comunidad Valenciana) y en otros no (Comunidad de Andalucía). En estos últimos la gestión de los asuntos litorales pierde su carácter específico. El caso andaluz de nuevo puede ser ilustrativo: Las administraciones más importantes suelen estar asociadas a la calidad de aguas litorales y espacios naturales protegidos (Consejería de Medio Ambiente); a la ordenación del territorio y urbanismo, a los puertos deportivos y pesqueros (Consejería de Obras Públicas y Transportes); a la agricultura, a la pesca, acuicultura y marisqueo en aguas interiores (Consejería de Agricultura y Pesca), al patrimonio histórico (Consejería de Cultura), etc. Cada Consejería intenta acercar la Administración Regional al ciudadano a través de las correspondientes Delegaciones Provinciales.

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

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

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

A) En casi todos los sectores estudiados existen foros de encuentro para los representantes de las tres administraciones y los usuarios de un determinado recurso o actividad: Consejos de Administración Portuaria, Consejos del Agua, Consejos de Medio Ambiente, Patronatos y Juntas Rectoras de Parques, Comi-

---

administrations which are legally assigned to the local level: we refer here to the Provincial Governments and to the Municipal Mancommunities. These administrations, which are situated between the regional and local levels can contribute to improving the training of municipal technical staff, act in an advisory capacity in smaller coastal municipalities and encourage them to join forces in order to maximize efficiency of scale in some services, etc.

Another fundamental issue is institutional coordination and cooperation. Integrated management requires the channel of communication between social agents and the institutions involved in the decision-taking process to be fully open. This in turn means that one administration needs to be able to participate in the decisions taken by another and vice versa, regardless of the administrative level or sector of activity concerned. This involves two basic principles of the relations between public institutions: interaction and reciprocity. It is not a question of excluding any particular governing body from taking the decisions assigned to it, but of all concerned being able to have a say in those decisions. Thus the level of coordination increases and cooperation processes can begin. An analysis of the main administrative entities and management bodies which deal with coastal areas (coasts,

commercial ports, marinas, continental waters, coastal waters, protected natural areas, land use, historic patrimony, etc.) leads us to the following important conclusions:

- A) In almost all the studied sectors, there are forums for the representatives of the three administrations and the users of a particular resort or activity: Port Administration Boards, Water Boards, Environment Boards, Management Boards of Parks, Land Planning Commissions, Historic Patrimony Boards, etc. There can be no doubt that this contributes to improvement management by making it more transparent and even promotes social harmony.
- B) The law does not oblige the Central Government to create specific bodies with representatives from other administrations. This is a totally paradoxical situation, as the management of a spatial resource, such as the DPMT, which is distributed through the three geographical areas (land, marine and intertidal) requires the cooperation on many other public institutions and social agents.
- C) In the Autonomous Communities which do not have specific administrations for coastal management, this type of collegiate body is much less likely to exist. Nevertheless Land Planning while obviously not a substitute for



siones de Ordenación del Territorio, Consejos de Patrimonio Histórico, etc. Ello, no cabe duda, contribuye a la mejora de la gestión, a su transparencia, incluso a la paz social.

- B) La ley no exige a la Administración del Estado responsable de la gestión de las costas españolas la creación de órganos específicos en el que estén representadas otras administraciones. Lo cual no deja de ser una absoluta paradoja ya que la gestión de un recurso espacial, como el DPMT, distribuido a lo largo de los tres ámbitos geográficos (terrestre, marino e intermareal), requiere el concurso de otras muchas instituciones públicas y agentes sociales.
- C) En las Comunidades Autónomas que carecen de administraciones específicas para la gestión costera es mucho más difícil que existan este tipo de órganos colegiados. No obstante, la Ordenación del Territorio, aunque no sea evidentemente un sustituto de la gestión integrada de áreas litorales, puede paliar las deficiencias señaladas.

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

### 3.5. Líneas de actuación en las áreas litorales (las estrategias)

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

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

integrated management of coastal zones, can help alleviate these shortcomings.

However coordination and cooperation between administrations does not need to be limited to predetermined, mandatory formulas. The 30/1992 Public Administration and Common Administrative Procedure Act opens up new possibilities which are being used more and more frequently. The aforementioned Act opens up new pathways which ease voluntary cooperation between administrations, specially between the State and the Autonomous Communities, regardless of the sector they belong to, following the principle of institutional loyalty and respect for areas of responsibility (article 4). The creation of bodies for cooperation is specified (article 5), collaboration agreements are foreseen (article 6) and there is even provision for the establishment of binding plans or programmes (article 7).

#### 3.5. Strategies in Coastal Zones (the strategies)

During the analysis of the State policy at the end of the eighties, was referred to one of the few strategies for coastal management in Spain (General Directorate on Ports and

Coasts, 1991). On that occasion, the Central Government decided to strengthen the administration, increase the budget and improve the legal framework of coastal management. It could be said that during this period little effort was made to increase contact with other political and administrative spheres, but in spite of this criticism, coastal management was provided with a strategy that pointed the way forward. During the following decade, part of this strategy was visible weakened. The strong coastal management program that was planned ten or fifteen years ago has problems such as a lack of personnel, a deficient staff training program in integrated management techniques and insufficient technical means to develop its functions.

Nor has there been much development in the legal framework in over a decade. The legislation has not been adapted to the new concept of integrated management. It would have been interesting to try a new legislative model of coastal management, which would include the different social agents and public and private institutions in order to promote cooperation. An attempt could even have been made to go beyond the traditional geographical area covered by the state and thereby complement the management of the DPMT with improved management of the



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

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

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

### 3.6. La intervención ordenada en las áreas litorales (los instrumentos)

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

marine environment. This strategy would have encouraged the Autonomous Communities and Municipal Areas to improve their management model for the coast.

As regards the intermediate management level, the majority of regional bodies have developed a strategy which has led to the solution of various basic problems, such as the organisation of their own administrations, the passing of basic legislation and the employment of a minimum number of staff and technical equipment. This situation is the result of the fact that the regional authorities are a recently created institution. Unfortunately, there are still many coastal Autonomous Communities that have not designed a management strategy adapted to the natural, socio-economic and legal peculiarities of the coastal zones.

A future model of integrated coastal management would seem to need a new and more clearly defined strategic framework. Some aspects that should be included in this process are mentioned at the end of this piece of work. Others are associated with innovation and modernisation of the legal basis of management, support for voluntary tools, testing of new economic and financial tools, a new culture of inter-institutional cooperation, better training of technical staff, increased presence of non-governmental organisations, the

search for social support, a concept of management which is closer to the idea of a process rather than a specific action and a more democratic and transparent decision-making process.

### 3.6. Organised Intervention in Coastal Areas (the tools)

In this section, an analysis is made of some of the tools used in the planning and the management of coastal zones in Spain. There are many forms of intervention on coastal spaces and resources, so the large number of tools is not surprising. In order to classify them, I have opted for the simplest division of the available tools: A) Strategic and B) Operative. The choice of the tool to be used is usually closely related to the aim (planning or management) and the scale of work.

A) Nowadays the Central government has various tools which have a role to play in the planning and management of coastal zones. The National Plan of Coastal Actions (which is renewed on a discontinuous basis) is the only specific tool. The National Hydrologic Plan, the National Plan for Maritime Rescue and the Fight against Contamination, the National Plan for Infrastructures should also be mentioned



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

Para la escala regional también existen instrumentos estratégicos que han sido diseñados de forma específica para la ordenación del litoral. Entre ellos destacan, en Andalucía, el Programa de Planeamiento (urbanístico) Litoral (Consejería de Política Territorial, 1986) y los Planes Turísticos del Litoral. Su utilidad, igual que ocurrió con las Directrices Regionales del Litoral, es más que dudosa. Entre los instrumentos de planificación que han tenido mejor fortuna desde el punto de vista sectorial pueden citarse: Planes Especiales de Protección del Medio Físico (Consejería de Obras Públicas y Transportes, 1988), Plan de Puertos de Andalucía, Plan de Policía de Aguas, Plan Director de Infraestructuras de Andalucía (Programa de Saneamiento y Depuración de Aguas Residuales), las Bases y Estrategias de Ordenación del Territorio, el Plan de Ordenación del Territorio, el Plan de Playas de Andalucía (en fase de implantación), el Plan General de Bienes Culturales, el Plan de Medio Ambiente de Andalucía (Consejería de Medio Ambiente, 1995), el Plan Forestal Andaluz, etc.

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

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

En la Comunidad Autónoma de Andalucía no existe ningún instrumento específico para la gestión de las áreas litorales. Además de los PORN y los PRUG, en los espacios naturales protegidos, se están elaborando

here. Other tools of equal interest which also, directly or indirectly, affect to coast and its resources are: the Spanish Strategic Plan for the Conservation and Rational Use of Wetlands (Ministry of Environment, 1999), the Spanish Strategy for the conservation and Sustainable Use of Biological Diversity, the National Forestry Strategy, the National Plan for Land Use (although legal, provision has been made for this, no plan has yet been developed) and the Strategic Plan of State and Port Authority-controlled Ports.

On a regional level there are also strategic tools which have been specifically designed for coastal planning. In Andalusia the most outstanding of these are the Coastal Town Planning Program (Council of Territorial Policy, 1986) and the Coastal, Tourism Plans. As was the case with the Regional Directives for the Coast, the usefulness of these tools is extremely doubtful. The planning tools that have been more effective from a sectorial point of view include the Special Plans for the Protection of the Physical Environment (Council of Public Works and Transport, 1988), the Andalusian Ports Plan, the Water Policing Plan, the Masterplan for Infrastructures in Andalusia (Programme for Waste Water Treatment), the Basis and Strategy for

Regional Planning, the Land Use Plan, the Andalusian Beaches Plan (under implementation), the General Plan for Cultural Assets, the Andalusia Environment Plan (Council of Environment, 1995), and the Andalusian Forestry Plan.

On a local level the Municipal Strategic Plans include some interesting planning tools, although they are not exclusive for coastal cities.

- B) Operative tools can be used for planning but also and specially for day to day management, and thus are usually mandatory. The most important for coastal areas are those related to the management of the Public Domain, whether it is maritime, land, hydraulic, port or roadway. The tools are those traditionally used by the Central Government to control boundaries, assignments, concessions, authorisations, sanctions, and so on. There are other tools of operative nature in the form of Plans: Plans for the Use of ports Areas, Hydrological Basin Plans, Plans for the Management of Natural Resources, Use and Management Guiding Plans (PRUG), etc. the two latter examples are for Protected Natural Areas.

In the Autonomous Region of Andalusia there are no specific tools for the management of coastal zones. Apart from the



los denominados Planes de Desarrollo Integral y Programas de Fomento (Planes de Desarrollo Sostenible en la nueva nomenclatura oficial). Entre los instrumentos regionales operativos que más afectan al litoral están los Planes Correctores de Vertidos Industriales. Para la gestión cotidiana de la calidad de aguas litorales se cuenta con instrumentos que van ligados a cada vertido de aguas residuales: Autorización, Canon y Registro de Autorizaciones.

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

Varias ideas generales pueden apuntarse sobre los instrumentos de planificación y gestión que convergen en las áreas litorales españolas. La primera de ellas se refiere a la gran diversidad y al elevado número de instrumentos sectoriales existentes. Muchos de ellos son preceptivos; es decir, su redacción está determinada por la legislación vigente. Los de carácter voluntario todavía tienen escasa tradición en nuestro país aunque parecen ir en aumento; de todas formas, su grado de éxito aún es muy limitado (si exceptuamos a los vinculados a la construcción de infraestructuras).

También puede constatarse la existencia de interesantes instrumentos específicos para las áreas litorales. En este caso se observan dos grandes grupos: Por un lado, aquellos que van dirigidos a la realización de infraestructuras y obras de defensa costera, dependientes del Estado. Por otro, los que se orientan hacia una ordenación más integrada del espacio litoral, dependientes de las Comunidades Autónomas y entes locales. La eficacia de los primeros contrasta con el fracaso generalizado de los segundos. Incluso aceptando el riesgo de equivocarnos, interpretamos este hecho en el sentido siguiente: la presión de la actividad urbanística ha sido tal sobre los instrumentos de planificación y gestión del espacio litoral, que ha hecho prácticamente inservible el sistema de ordenación de los recursos territoriales.

Al mismo tiempo parece que, sobre todo en el poder regional, se consolidan instrumentos de corte ambientalista como los más resistentes a dichas presiones. El sistema de gestión de espacios naturales protegidos, a pesar de las importantes deficiencias que pueda tener, son buena prueba de la anterior afirmación. La interrelación que se detecta entre todo el sistema de planificación y gestión es muy débil.

---

Plans for the Management of Natural Resources and the PRUG in Protected Natural Areas, the so called Integral Development Plans and Promotion Programmes (Sustainable Development Plans in the new official nomenclature) are being prepared. The operative regional tools which have the greatest effect on the coast include the Industrial Waste Adjustment Plans. The daily management of coastal water quality makes use of tools related to each case of wastewater disposal: authorisation, levy and register of authorisations.

The regional government also has considerable control over town planning proposals, as even through the proposals come from the municipal authorities, is the regional government that approves the documents. I should not, however, forget that for coastal zones and resources, what is important is the pressure exerted by the municipalities through the planning initiatives in the General Plans for Town Planning (PGOU), which channel these pressures exerted on the coastal system by building developments. I should also remember at this point that the productive structure of the country depends to a large extent on the economic sub-sectors related to coastal tourism and building: hotels, first and second residences, etc. Several general ideas can be noted regarding the planning and management tools used in the Spanish coastal areas. The

first refers to the great diversity and the large number of sectorial tools in existence. Many of them are mandatory, i.e. they are specified in the current legislation. While there is little tradition of voluntary tools in Spain, there has been an increase in such measures although with a limited amount of success in their application, except those related to the construction of infrastructures.

There are also some very interesting specific tools for coastal zones. Two main groups can be observed here: on the one hand, those that are related to coastal infrastructures and defensive constructions, which depend on the state, and on the other hand those that are designed for more integrated planning of coastal zones, and which depend of the Autonomous Communities and local entities. The effectiveness of the former is in direct contrast with the generalised failure of the later. The interpretation of this situation is that the pressure of land development and building activity on the tools for the planning and management of coastal zones has been such that the planning system for land resources has been rendered practically useless.

At the same time it would seem that tools of environmental nature seem to be more resistant to these pressures. The



### 3.7. La formación técnica para la gestión integrada (los administradores)

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

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

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

En los últimos años han aparecido en España titulaciones que, aún siendo todavía deficientes en algunos aspectos formativos necesarios para la gestión integrada de áreas litorales, ofrecen cambios muy interesantes. Entre ellas destacan Ciencias del Mar, Geografía y Ciencias Ambientales.

### 3.8. Aspectos económicos de la gestión de las áreas litorales (los recursos)

Buena parte de los recursos financieros disponibles para el desarrollo en España se dirigen hacia las áreas litorales. La concentración de la población explica, por ejemplo, que muchas de las inversiones en infraestruc-

system of management of Protected Natural Areas, in spite of all its defects, is a good, example of this. The interrelation that can be seen in the planning and management system as a whole is very weak.

#### 3.7. Technical Training for Integrated Management (the administrators)

The officers and technical staff who manage coastal areas and resources come from various professional backgrounds. In the State Coastal Administration, for example, the functions traditionally carried out-the construction of coastal infrastructure and engineering works-have influenced the profile of the people that work there, which explains the presence of a large number of engineers, associated with the Public Works Department. The situation is similar at regional level where many architects and biologists are employed, due to the fact that the areas of responsibility related to town planning and environmental management are among those which have been most developed by the Autonomous Community. Finally the functional specialisation in the planning system at local level means that a large number of

technical staff are from professional related to town planning, which in Spain means mostly architects.

The proposed model of integrated management for coastal areas calls for the knowledge and practice of new intellectual skills. It is no longer a question of simply applying the current legislation, which would be the minimum expected from any of the administrative levels. Today a good manager has to anticipate problems (proactive management) and not simply solve them when they reach the office in the form of an official report. New skills more varied and complex than those traditionally included in the training programs of the above mentioned professions, are also required: consensus-reaching techniques, negotiating and conflict-solving skills, communication of new experiences, etc.

This leads us to the conclusion that without specific complementary training, many university qualifications do not cover some significant areas of knowledge necessary for the integrated management of coastal zones. These shortcomings can be partially covered by postgraduate, specialisation or masters' courses designed *ad hoc*. The Public Administration Schools and Professional Colleges can be very useful in providing this training.



turas productivas y equipamientos hayan tenido aquí su destino. Por otro lado, las actividades turísticas y de ocio han sido capaces de atraer billones de pesetas en inversiones inmobiliarias en las dos o tres últimas décadas. En el litoral mediterráneo y en los dos archipiélagos tal afirmación es especialmente constatable.

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

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

- A) Origen público y diverso de las cantidades invertidas. En España prácticamente todos los fondos invertidos en la gestión de los recursos litorales provienen de la hacienda pública. A las inversiones consignadas en los Presupuestos Generales del Estado se añaden aportes procedentes de otras administraciones, fundamentalmente regionales y en menor medida locales. También la Unión Europea, a través de los Fondos Estructurales o de Cohesión, ha sido un importante contribuyente en estos últimos años.
- B) Cuantía reducida pero ascendente de los fondos. La cuantía de los fondos destinados a la gestión del DPMT al principio del período estudiado (cuatrienio 1979-1982) era sencillamente ridícula: apenas 1.457 millones de pesetas (MP). Sin embargo, la política de costas emprendida a partir de 1984 incrementó de forma notable las partidas presupuestarias: 68.200 millones de pesetas en los diez años que van desde 1983 a 1992.

El punto álgido de esa tendencia creciente llegó con el Plan de Costas 1993-1997, que preveía una inversión de 150.000 MP para ese quinquenio. Pero la realidad fue menos generosa pues ni mucho menos se llegaron a invertir 30.000 millones de pesetas al año. En el ejercicio de 1997, por ejemplo, se consignaron sólo 13.000 MP aproximadamente. Los retrasos en su inicio hicieron que el Plan, diseñado por el último Gobierno socialista, fuera continuado por el gobierno conservador que ganó las elecciones de 1996; aunque con cambios muy sustanciales. El primero de estos cambios se tradujo en un recorte drástico de la inversión prevista; en consonancia con la política de ajuste macroeconómico del primer gobierno conservador (1996-2000). Además, recordemos, las inversiones previstas dependían, en un 85%, de que la Comisión Europea financiara, a través de los Fondos de Cohesión, los proyectos presentados.

---

Over recent years new degrees have been set up in Spain which, while still deficient in some aspects of the training necessary for integrated management of coastal zones, incorporated some very interesting changes. These new degrees include Marine Sciences, Geography and Environmental Sciences.

### **3.8. Economic Aspects of Coastal Zone Management (the resources)**

A good deal of the financial resources available for development in Spain is invested in coastal zones. The population density of these areas explains why much of the investment in productive infrastructure and equipment, for example, has taken place here. In addition tourist and leisure activities have attracted million of Euros in real estate investments over the last two or three decades. This is particularly noticeably in the case of the Mediterranean coast, the Balearics and the Canary Islands.

This process of concentration of economic resources has, until now, relied on the not always rational use of coastal resources: land, water, countryside, etc. At the same time it can be seen that investments aimed at the protection and

recovery of these same resources are still insufficient, as is borne out by the deteriorated state of some of them. The first conclusion that can be drawn here is fairly straightforward: the profits gained from the coast are not matched by investment in maintenance, vigilance and regeneration.

It is difficult to know exactly how much is invested in the protection and conservation of coastal resources, particularly because of the large number of actions that have been undertaken and the institutions involved. In order to present an approximate idea of the situation, we shall examine some economic aspects of the management of the General Directorate of Coasts (DGC):

- A) The funds invested are public money coming from various sources. In Spain nearly all the money invested in coastal management comes from the public purse. As well as the funds allocated in the National Budget, provision is also made by regional and, to a lesser extent, local authorities. The Structural Funds and Cohesion Funds provided by the European Union have also made a significant contribution in recent years.
- B) The amounts invested are limited but increasing. The funds destined for the management of the DPMT at the



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

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

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

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

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

beginning of the period under study (1979-1982) were quite simple derisory: a scant 1,457 million pesetas (MP). However the coastal policy which was undertaken from 1984 significantly increased these amounts: 66,200 MP in the ten years from 1983-1992.

The high point of this growth tendency came with the 1993-1997 Coastal Plan which planned an investment of 150,000 MP over the five-year period. Reality was, however, much less generous, as annual investment was far from reaching 30,000 MP. In 1997, for example, only about 13,000 MP were spent. The delays in executing the Plan meant that, while designed by a socialist government, it was continued, with substantial changes, by the conservative government that won the elections in 1996. The first of these changes was a drastic cutback in the planned investment, in line with the macroeconomic adjustment policy of the first conservative government (1996-2000). It should also be borne in mind that 85% of the programmed investment depended on the European Commission funding the projects through the Cohesion Funds.

- C) The use given to the funds is another crucial aspect of the economic question. An analysis of what the funds were

used for provides us with information about how coastal management and planning is put into practice in Spain. Funds have traditionally been used for engineering projects. For example, in the period 1983-1992 the DGC used its funds mainly for the regeneration or improvement of (mostly urban) beaches: 58% of the total budget was spent on beaches, due to the fact that they are the mainstay of tourist activity. The reconstruction or redesigning of promenades was another important area: 20% of the budget was spent on this over the same period.

The 1993-1997 Coastal Plan consolidated this engineering-oriented model of coastal management. The proportion of funds available spent on beach projects was the same as in the previous period (57%), while the amount spent on promenades increased to 35%. The remaining 8% was used for accesses, demarcation, etc.

The geographic location of the investments is also a significant aspect of Spanish coastal management. The distribution of the funds invested is in relation with the beach improvement policy, which in turn is closely related with the geo-economic characteristics of the Spanish coast. Thus the Mediterranean Autonomous Regions and, to a lesser extent,



### 3.9. Las fuentes de información para la gestión de las áreas litorales (el conocimiento)

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

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

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

Algunos entes regionales tuvieron iniciativas muy interesantes. Andalucía, por ejemplo, difundió a principios de la década anterior los valores de su litoral a través de pequeñas monografías de cada una de sus principales unidades ambientales: Sierras litorales, acantilados, lagunas litorales, playas y arenales costeros, marismas y estuarios, etc. La televisión pública regional incluso editó una serie de programas de divulgación general con el mismo esquema. Incluso llegó a editarse una cartografía especial para algunos tramos costeros andaluces, de incalculable utilidad para la planificación y gestión: Mapas Fisiográficos del Litoral (que abarcaban los tres ámbitos geográficos). Pero tanto el Estado como las Comunidades Autónomas fue-

---

the islands received the greater part of the investments. In the 1983-1992 period, the Mediterranean arch (Andalusia, Valencia, Catalonia and Murcia) absorbed almost 75% of the funds destined for the regeneration of beaches. The Canary Islands also received a substantial amount of the funds. The 1993-1997 Coastal Plan repeated this distribution system. Therefore we can conclude that the State has given priority in its investments to work directly linked to urban coastal zones. The fact that the areas chosen for investment are mainly in tourist zones indicates that there is a productive aim in mind. In other words the recovery or protection of natural environments has been practically ignored in budgetary terms.

The final comment on the financing of coastal projects refers to budgetary cooperation. More and more frequently the financial contributions of the central and regional governments are conditional on the participation of other institutions. This is a new and indeed positive outlook for integrated management. It is gradually becoming more and more frequent for the three levels of government to work together on certain coastal projects, each with its own responsibilities. While there are still coordination problems, the culture of inter-governmental cooperation is developing.

### 3.9. Sources of Information for the Management of Coastal Areas (the knowledge)

Great progress has been made over the last ten or fifteen years in the field of marine-coastal research. Several factors have contributed to this progress: specific lines of research carried out under European programmes such as MAST, the strengthening of Spanish scientific institutions, the creation of Institutes or Regional Research Centres run by the Autonomous Regions, the development of research carried out by private companies related to the marine environment (aquaculture, the naval and off-shore industries, etc.), and the creation of a network of university centres dedicated to the study of marine and coastal environments.

The Central Government has specific programmes for applied coastal research. However as it is only some four years since the DGC was part of the ministry responsible for infrastructures, this research is aimed principally at public works and ports and coastal engineering. Thus one of the main long-standing research programmes is the "Marine Climate and Oceanographic Database". As well as information about the ocean swell or currents, the State







ron inconstantes en el tiempo; desde entonces no ha habido ninguna iniciativa parecida ni se han actualizado los resultados de los esfuerzos anteriores.

Entre los aspectos más positivos de la información que producen las administraciones regionales destacan, como era de esperar, los vinculados a sus competencias ambientales. Así, por ejemplo, casi todas las regiones españolas tienen un completo sistema de control de la calidad de aguas litorales. Incluso cada año se difunden los valores obtenidos en las observaciones. También la información relacionada con los recursos culturales ofrece un nivel relativamente aceptable en cuanto a calidad y disponibilidad. Entre los vacíos de información más importantes, o sectores donde se detectan dificultades de formato o presentación, destacan los relacionados con el paisaje y el seguimiento de los procesos de urbanización. Por último no existe un sistema de evaluación de la calidad ambiental de la zona costera que pueda servir para la gestión en la escala municipal (Cendrero y Fischer, 1997).

### 3.10. La participación de los agentes sociales e institucionales en el proceso de toma de decisiones (los protagonistas)

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

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

En la Comunidad Autónoma de Andalucía se han consultado los órganos de decisión relacionados con la gestión de los usos del suelo, los recursos culturales, el medio ambiente y la actividad portuaria (deportiva

---

coastal administration has also taken an interest in natural phenomena related to beaches and coastal defences.

The information required by other state administrations for their areas of responsibility is also incomplete. For example, little is known about some natural and cultural coastal resources, such as subterranean waters and sub-aquatic resources (sea grass meadows, certain species of fish and shellfish which are subject to large-scale economic activity, underwater archaeological sites, etc.). On occasions the collapse of a fishing ground (such as the *voraz*, a variety of bream in the Straits of Gibraltar at the end of the nineties) or the plundering of the historical patrimony found at the bottom of the sea (as has happened over the last few decades in the south of the Iberian Peninsula) could have been avoided if more information had been available about their existence.

Some regional authorities have undertaken very interesting initiatives. In Andalusia, for example, a series of monographs was prepared at the beginning of the eighties on the merits of the Andalusian coastline, dealing with coastal mountains, cliffs, coastal, lagoons, coastal sandy areas and beaches, and wetlands and estuaries. The regional public television channel also made a series of

programmes for general viewing on the same theme. Special cartography was even published for some stretches of the Andalusian coast which was extremely useful for planning and management: Physiographic maps of the coast, which included the three geographical areas. However neither the Central Government nor the Autonomous Regions gave any continuity to these initiatives. Since then no new initiatives of a similar nature have been undertaken, nor have the results of those already mentioned been updated.

One of the most positive aspects of the information provided by the regional authorities is that related to their environmental responsibilities. For example almost all the Spanish regions have comprehensive system of coastal quality control, the results of which are, in some cases, published annually. Information relating to cultural resources is also a fan acceptable Standard and readily available. The information available on the landscape and the control of town planning processes is particularly insufficient or inadequate in its format or presentation. Finally, there is not an institutional procedure for assessing the environmental quality of coastal areas for management in the local level (Cendredo and Fischer, 1997).



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

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

La gran importancia que el espacio y los recursos litorales tienen para la sociedad española resulta incuestionable. No sería descabellado pensar que durante las últimas décadas se ha producido un fenómeno de "litoralización": la población, las infraestructuras, la industria, la economía en general, etc. han tendido a localizarse en las áreas litorales. Tan sólo algunas excepciones, entre las que destaca Madrid por su función de capitalidad, se resisten a la tendencia descrita. En consecuencia, es preciso concederle a este ámbito geográfico del territorio nacional un valor estratégico que no siempre se le reconoce.

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

Una valoración general de la cuestión lleva a reconocer importantes deficiencias. Las mismas que justifican que afirmemos que no existe un sistema integrado de gestión para las áreas litorales. En tal sentido España no se ha incorporado de forma plena a las nuevas corrientes internacionales. Ello es cierto incluso reconociendo que durante este cuarto de siglo se ha progresado, de forma muy considerable, en la administración del espacio y de los recursos costeros. Pero todavía dicho avance es insuficiente. Las presiones que se originan desde nuestra estructura económica, basada en gran medida en las actividades ligadas al ocio, son formidables. A lo anterior es preciso añadir una dificultad más: la organización de un Estado descentralizado. En este nuevo orden político, las tres escalas administrativas, que comparten importantes responsabilidades en las áreas litorales, aún tienen que perfeccionar los mecanismos de interrelación.

---

#### 3.10. *The Participation of Social and Institutional Agents in the Decision-Making Process (the main characters)*

In general terms it can be said participative culture in Spain is less developed than in other European countries with a longer tradition of democracy. Although public participation processes are well defined in the current legislation, it tends to be more of a formality than an effective measure. At the planning stage, for example, participation often begins when the technical document has already been drawn up, making it very difficult to modify the original proposals.

In order to have a clear idea of the situation in Spain, we have been analysing the make-up of the governing bodies of the state and regional institutions for the most important laws related to coastal management. On a national scale, this involved examining the provisions made in the laws governing the Coast, Ports, Waters and Protected Natural Areas. The absence of social and institutional agents in the decisions affecting the DPMT was noted, as there is no participative body. In other sectors of activity there is considered presence of representatives from the three levels of government, with a fairly well balanced social representation.

In Andalusia the decision-taking bodies related to the management of land use, cultural resources, the environment and port activity (leisure and fishing) were examined. The Regional Government itself is logically well represented institutionally, as are the local authorities. We were however surprised to find that the Central Government is not adequately represented in certain areas of coastal management (culture and environment, for example), that is, the level of representation is less than expected, especially bearing in mind that the regional authorities are well represented on the governing bodies of areas that come under the responsibility of the State. It is also surprising to note that environmental groups are not represented in the decision making process regarding land use.

#### 4. Results: general diagnosis of the management of the spanish coast (the conclusions)

The importance of the coast and its resources for Spanish society is unquestionable. Over recent decades there has been a general movement towards the coast. The population, infrastructures, industry and economy of the country have tended to head for the shore. There are few exceptions to this



Cuadro 2: Ideas para un diagnóstico de la planificación y gestión de las áreas litorales (PGAL) en España  
 Table 2: Ideas for a diagnosis of the planning and management of coastal areas (PMCA) in Spain

Aspecto PGAL / Aspect of PMCA	Diagnóstico General / General Diagnosis
1. POLÍTICA / POLICY	No es asunto prioritario en políticas públicas; No hay política costera explícita y bien definida; Prioridad al desarrollo sobre la conservación de los recursos; Escasas iniciativas políticas para la gestión integrada durante los años 90 / <i>Not a priority area in public policy; there is not an explicit, well-defined coastal policy; development is given priority over conservation of resources; few policy initiatives for Integrated management during the 90s.</i>
2. NORMATIVA / LEGISLATION	Abundante y dispersa; Avances importantes durante los últimos 25 años; Existe normativa sobre el DPMT pero no un texto específico para la gestión integrada; La ordenación del litoral es poco efectiva en las regiones / <i>Wide and spread; important progress made over the last 25 years, legislation for DPMT but no specific text for integrated management; relatively ineffective coastal regulation at regional level.</i>
3. COMPETENCIAS / RESPONSIBILITIES	Importantes las del Estado (Dominio Público) y Comunidades Autónomas (Ordenación del litoral); El reparto que hace nuestra Constitución obliga a la coordinación y cooperación; Papel poco relevante en la escala local / <i>Important at State (Public Domain) and Regional (Coast planning) level; the provisions set out in the Constitution make coordination and cooperation necessary; local authorities play a relatively unimportant role.</i>
4. ADMINISTRACIÓN / ADMINISTRATION	Específica de costas del Estado; Situaciones variables en las regiones; No hay órganos de coordinación costera; Existen considerables posibilidades desde las instituciones actuales para la gestión integrada / <i>Specific State coastal Administration; varied situation in the regions; no coastal coordination bodies; wreaking of legislative base, financial resources and personnel during the 90s; no well-defined strategy at present.</i>
5. ESTRATEGIAS / STRATEGIES	Durante los años 80 se desarrollan líneas estrategias de gestión muy interesantes sobre: base normativa, recursos financieros y personal que se debilitan durante los 90; En la actualidad no existe una estrategia bien definida / <i>During the 80s interesting management strategies developed for legislation, financial resources and personnel, which were weakened in the 90s. At present there is no well-defined strategy.</i>
6. INSTRUMENTOS / TOOLS	Numerosos y de diversa naturaleza; No existen Programas Nacionales o Regionales de gestión Integrada; Los más efectivos se asocian a obras de ingeniería; Relativo fracaso de los vinculados a la ordenación del espacio / <i>Numerous and varied in nature; no national or regional integrated management programmes; the most effective ones are related to engineering works; relative failure of those related to land use.</i>
7. ADMINISTRADORES / ADMINISTRATORS	Notables deficiencias respecto a la formación específica para la gestión integrada; No se da la importancia adecuada a las destrezas intelectuales necesarias para la gestión integrada / <i>Notable shortcomings in specific training for integrated management; insufficient importance given to intellectual skills necessary or integrated management.</i>
8. RECURSOS / RESOURCES	De procedencia pública; No existe correspondencia entre los beneficios obtenidos del litoral y los recursos destinados para su conservación; Su destino funcional y geográfico se asocia preferentemente a fines productivos / <i>Of public origin; No relation between the profits gained from the coast and the resources destined for its conservation; resources allocated according to purely productive criteria.</i>
9. INFORMACIÓN / INFORMATION	No hay un sistema que aglutine la información litoral. El conocimiento sobre el sistema litoral necesita mejorar en el ámbito marino; La información sobre los objetivos y resultados de la gestión es escasa y genérica / <i>There is no system to centralise coastal information; improved knowledge of marine areas is called for; there is little information on the aims and results of management.</i>
10. PARTICIPACIÓN / PARTICIPATION	La participación social e institucional en el proceso de gestión costera estatal tiene graves carencias; No existe correspondencia por parte de los entes regionales para que el Estado participe en sus tomas de decisiones / <i>Serious defects in social and institutional participation in the coastal management process; the State is not sufficiently represented in decision making bodies at regional level.</i>
VALORACIÓN GENERAL / GENERAL EVALUATION	Las deficiencias del sistema de gestión costera son de gran trascendencia. No hay gestión integrada en la actualidad; Avances muy significativos desde mediados los 70 pero insuficientes; El período 1975-2000 puede ser definido como de transición hacia una gestión más integrada / <i>There are serious shortcomings in the coastal management system. Nowadays there is no integrated management system; important, but insufficient progress made during the 70s; the period 1975-2000 can be defined as a period of transition towards more integrated management.</i>



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

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

### **5. Hacia la mejora urgente del sistema de planificación y gestión del litoral español (el futuro)**

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

- a) Conceder especial atención al espacio y los recursos costeros definiendo un proyecto político específico; sobre todo en las escalas de gobierno Estatal y Regional.
- b) Aprobación de una legislación básica estatal para la gestión de las áreas litorales que, siendo respetuosa con el reparto Constitucional de competencias, fomente la coordinación y la cooperación entre las tres escalas de la Administración Pública; y entre estas y el resto de los agentes sociales e institucionales.
- c) Mejor detalle de las competencias de cada escala territorial de administración en determinados ámbitos geográficos y actividades. Asignación de mayores competencias y recursos a la Administración Local.





- d) Redefinición de la administración costera estatal: Actuaciones más cercanas a la protección y conservación ambiental, creación de un órgano de gobierno participativo que haga más democrático y transparente el proceso de toma de decisiones, etc. Creación de una administración específica para el litoral en los entes regionales. Creación de los Consejos Costeros en diferentes escalas de administración pública.
- e) Recuperar algunas de las líneas estratégicas de gestión que el Estado, y algunas Comunidades Autónomas, desarrollaron a finales de los años ochenta y principio de los noventa. Asumir nuevas estrategias, empezando por la delimitación del espacio litoral y los recursos naturales y culturales objeto de especial atención.
- f) Aprobación del Programa Nacional de Gestión Integrada de Áreas Litorales y los correspondientes Regionales (así como los Planes Locales). Reforzar los diferentes instrumentos sectoriales: especialmente los planes orientados a los usos del suelo y del agua, de espacios naturales protegidos y de recursos vivos (pesca, marisqueo,...).
- g) Mejorar la formación de los técnicos responsables de la administración del litoral con conocimientos de naturaleza multidisciplinar y destrezas intelectuales vinculadas a la búsqueda de consenso y gestión de conflictos.
- h) Prever la financiación del Programa Nacional (y los Regionales) de Gestión Integrada de Áreas Litorales, al menos, a medio plazo. Al mismo tiempo es preciso buscar el equilibrio entre inversiones netamente productivas y aquellas orientadas a la protección y conservación del espacio y los recursos litorales.
- i) Promoción de iniciativas vinculadas al conocimiento científico del sistema litoral así como a la difusión de los esfuerzos públicos realizados para la mejora de su administración...
- j) Establecimiento de nuevas fórmulas de participación pública que refuercen la presencia ciudadana en los ámbitos donde se toman las decisiones que afectan al litoral. Equilibrar la presencia de las diferentes Administraciones Públicas en los órganos de gobierno, especialmente la del Estado en las instituciones regionales.
- k) Aumento de la concienciación y educación pública en relación a los recursos costeros.
- l) Elaboración de Programas de Cooperación Transfronteriza con nuestros socios europeos (Portugal, Francia, Italia) y países vecinos (Marruecos, Argelia, Mauritania).

tendency, the most outstanding of which is the capital city, Madrid. The coastal area therefore has a strategic importance which is not always recognised.

In the preceding pages, ten of the most important aspects of coastal management in Spain have been analysed. In most cases we have seen the advances made over the last twenty-five years, the shortcomings, and some suggestions for improvement. In Table 2 some of these ideas are set out, along with others not mentioned previously for lack of space, allowing a global evaluation of the situation.

The general evaluation of the situation leads us to recognise important shortcomings which are in turn responsible for the fact that there is no system of integrated management for coastal zones. In this sense Spain is not fully integrated in the new international tendencies. This is true even when recognising the considerable progress made during the last twenty-five years in terms of the administration of coastal areas and resources. This progress is, however, insufficient. Considerable pressure is exerted by our economic structure, based in a large extent on leisure-related activities. Another difficulty is the organisation of a decentralised State. Better interrelation mechanisms are needed in this three-tiered system of government where responsibilities in coastal areas are shared.

One has the impression that this period of time could serve as the preparation for another stage in the process of coastal management; as if slowly, but surely, progress is being made towards a more integrated and more advanced model. Some interesting possibilities are opening up in order to achieve this aim, such as the growing public awareness of coastal problems. Advantage must be taken of opportunities that arise in our system of administrative organisation and initiatives sponsored by the European Commission.

The main conclusion that can be drawn from our diagnosis is that the changes that have taken place in Spain have not been matched by the changes needed in coastal management. While there has been a noticeable increase in the social and economic dependence on the coastal area and resources, the current management system has not been adapted to fit these changing circumstances.

##### **5. Towards the urgent improvement of the planning and management system of the Spanish coast (the future)**

The following are possible strategies which could be used to improve the present system of coastal management. Most of



## Bibliografía

- Acosta, G.** (1998): *Experiencias en la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Simposio Litoral y Costa de Euskadi, San Sebastián, 18 pp.
- Alvar-González Rodríguez, R.** (2001): *Los puertos españoles*. Ponencia del XV Congreso de Geógrafos Españoles, Santiago de Compostela, 103-199.
- Barragán Muñoz, J. M.** (1993): *Perspectiva regional de la Ordenación, Planificación y Gestión del espacio litoral*. *El caso andaluz*. Revista de Estudios Regionales, 37, 129-138.
- (1994): *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona, Oikos-Tau, 300 pp.
- (1997): *Planning and Management of the Coastal Zone in Spain*. *Coastline* 1997, 2, 28-30.
- (1998): *Frameworks for and approaches to ICZM: Spanish case. Comparative Approaches to ICZM and to the Institution of Integrated Management Workshop*. European Commission, Brussels, April, 1998 (Invited Speaker).
- Bridge, L.** (2001): *Policy instruments for ICZM in selected european countries*. Maidstone, Coastline. 95 pp.
- Cendredo, A. y Fischer, D. W.** (1997): *A procedure for Assessing the Environmental Quality of Coastal Areas for Planning and Management*. *Journal of Coastal Research*, 13 (3), 732-744.
- CEOTMA, Centro de Estudios de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente** (1982 a): *Los espacios litorales en el derecho comparado*. Madrid, CEOTMA, Serie Normativa, Nº 5, 180 pp.
- (1982 b): *Ordenación de los espacios litorales. Criterios metodológicos y normativos*. Madrid, CEOTMA, Serie Normativa, Nº 7, 266 pp.
- (1982 c): *Riberas marítimas, fluviales y lacustres: elementos para una ordenación*. Madrid, CEOTMA, Serie Documentación, Nº 2, 88 pp.
- CEP, Centre D'estudis de Planificació** (1987): *Análisis Integrado del Litoral*, Barcelona.
- Clark, J. R.** (1996): *Coastal Zone Management Handbook*. New York, Lewis Publishers, 694 pp.
- Comisión de las Comunidades Europeas** (1995): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la gestión integrada de las zonas costeras*. Bruselas, COM-95, 511 al final), 35 pp.
- Comisión Europea** (1997): *Para una mejor gestión de los recursos del litoral. Un Programa europeo para la ordenación integrada de las zonas costeras*. Bruselas, Oficina de Publicaciones Oficiales de la CE, 47 pp.
- Comisión Europea** (1999): *Hacia una estrategia europea para la gestión integrada de las zonas costeras. Principios generales y opciones políticas*. Documento de reflexión, Luxemburgo, Comisiones Europeas, 32 pp.
- Conferencia de Regiones Periféricas Marítimas de Europa** (1981): *Carta Europea del Litoral*. Revista de Estudios Territoriales, Nº 6, pág. 193-199.
- Consejería de Medio Ambiente y Urbanismo (Principado de Asturias)** (1995): *Directrices Regionales de Ordenación del Territorio para la franja costera de Asturias*. Oviedo, 87 pp.
- Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía)** (1995): *Plan de Medio Ambiente de Andalucía 1995-2000*. Sevilla, Agencia de Medio Ambiente, 340 pp.
- Consejería de Obras Públicas y Transportes (Junta de Andalucía)** (1988): *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la Provincia de Cádiz*. Dirección General de Urbanismo, 323 pp.
- (1990): *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*. Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes, 171 pp.
- Consejería de Política Territorial (Junta de Andalucía)** (1986): *Programa de Planeamiento Litoral*. Documento de Trabajo 1 y 2
- Council of Europe** (2000, a): *European Code of Conduct for Coastal Zones*, Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environmental Series, Nº 101, 84 pp.
- (2000, b): *Model Law on Sustainable Management of Coastal Zones*. Strasbourg, Council of Europe Publishing, Nature and Environmental Series, Nº 101, 27 pp.
- Cullia, J. A.** (1998): *Experiencias en la Comunidad Autónoma de Asturias*. Simposio Litoral y costa de Euskadi, 1998, San Sebastián, 20 pp.

them could be useful in themselves in isolation but they are more effective when implemented as part of a collective strategy. But I do not intend to make an exhaustive list of possible lines of action. My intention is to offer some ideas which may serve as a basis for debate about the Spanish model for integrated management of coastal zones.

- a) Special attention should be paid to coastal areas and resources by defining a specific policy, particularly at national and regional government levels.
- b) Basic legislation should be approved for the management of coastal areas which, while respecting the division of responsibilities set out in the Constitution, should encourage coordination and cooperation between the three levels of government, and between the latter and the other social and institutional agents.
- c) Clearer definition is needed of the responsibilities of each level of government regarding certain geographical areas and activities. Wider responsibilities and more resources for local authorities are needed too.
- d) A redefinition of State coastal administration should be carried out, with more measures for the protection and conservation of the environment, and the creation of a

participative governing body to make the decision-making process more democratic and transparent.

- e) Some of the strategies put into practice by the State and some Regions in the late eighties and early nineties should be recovered, and new strategies implemented, such as the demarcation of coastal areas and the natural and cultural resources that are the object of special treatment.
- f) A National Programme for the Integrated Management of Coastal Zones should be approved, along with the corresponding Regional Programmes (as well as Local Plans). The different sectorial tools need reinforcing, especially the plans for land and water use, protected natural areas and live resources (fish, seafood and so on).
- g) Training of technical staff responsible for coastal administration should be improved to include multidisciplinary studies and intellectual skills in reaching consensus and conflict management.
- h) The funding of the National (and Regional) Programmes for the Integrated Management of Coastal Zones should be ensured for at least the medium term. This should be accompanied by a balance between purely productive investments and those aimed at the protection and conservation of coastal areas and resources.



- Defensor del Pueblo Andaluz** (1995): *Ordenación y protección del litoral andaluz*. El cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, Sevilla, Defensor del Pueblo Andaluz, 175 pp.
- Dirección General de Costas (Ministerio de Medio Ambiente)** (2000): *Plan Nacional de Actuaciones en la Costa, 2000-2006*. Memoria, 2 vol.
- Dirección General de Puertos y Costas (Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo)** (1991): *Actuaciones en la costa 1988-1990*. Madrid, MOPU, 307 pp.
- European Commission** (1999): *Lessons from the European Commission's Demonstration Programme on Integrated Coastal Zone Management*. Luxembourg, EC, 93 pp.
- García Álvarez, A.** (1981): *Criterios metodológicos y normativos para la ordenación integral de zonas costeras*. Rev. Estudios Territoriales, Nº 6, 41-59.
- González Paz, J.** (1982): *Política de ordenación integrada de los espacios litorales*. Estudios Territoriales, nº 6, 97-109.
- Instituto para la Conservación de la Naturaleza** (1990): *Guía natural de las costas españolas*. Madrid, CERSA (Sin paginar).
- ITUR (Instituto del Territorio y Urbanismo)** (1987): *Análisis del litoral español*. Diseño de políticas territoriales, Madrid, MOPU, 243 pp.
- Jiménez de Cisneros, F. J.** (1995): *La ley de costas*. Conferencia Internacional sobre el litoral, Valencia, pág. 89-99.
- Jimeno Almeida, R.** (1988): *Planeamiento y gestión del litoral*. Madrid, ITUR-MOPU, 4 vol.
- Joven, M. y Tekke, R.** (1994): *The Shores Act: a coastal law in practice*. Coastline European Union for Coastal Conservation Magazine 1994-2, pág. 9 -13.
- Malvárez, G. y Domínguez, R.** (2000): *Origins, management, and measurement of stress on the coast of Southern Spain*. Coastal Management, 28: 215-234.
- Menéndez Rexach, A.** (1989): *El rol de los poderes locales y regionales, Impactos urbanísticos en el litoral onubense: el dilema entre conservación y desarrollo*, Huelva.
- (1991): *La nueva ley de Costas: el Dominio Público como régimen jurídico de especial protección*. Ordenación y Desarrollo del Turismo en España y Francia, Palma de Mallorca, pág. 39-49.
- Ministerio de Medio Ambiente** (1999): *Plan estratégico español para la conservación y el uso racional de los humedales, en el marco de los ecosistemas acuáticos de que dependen*. MMA, 101 pp.
- Montoya Font, F.** (1995): *Legislación en la gestión del litoral*. Rev. Ingeniería del Agua, vol 2., pág. 10-30.
- Olmos Llorens, J.** (1990): *Política de costas y desarrollo urbanístico*. Revista del Colegio de Ingenieros. El Litoral, Nº 17, pág. 20-27.
- Osorio Páramo, F. J.** (1990): *Aspectos prácticos de la aplicación de la Ley de Costas*. Revista del Colegio de Ingenieros de C.C.P., Nº 17, pág. 4-9.
- Santos Solla, X. H.** (2001): *La explotación de los recursos marinos: pesca, acuicultura y marisqueo*. Ponencia del XV Congreso de Geógrafos Españoles, Santiago de Compostela, 213-254.
- Suárez de Vivero, J. L.** (1992, a): *The Spanish Shores Act and its Implications for Regional Coastal Management*. Ocean & Coastal Management, Nº 18, pág. 307-317.
- (1992, b): *Las aguas interiores en la ordenación del litoral*. Madrid, ITUR-MOPT, 101 pp.
- Torres Alfosea, F.** (1997): *Ordenación del litoral en la Costa Blanca, Alicante*. Publicaciones de la Universidad de Alicante, 269 pp.
- Vera Rebollo, J. F.** (2001): *Los usos humanos del litoral: conflictos y complementariedades*. Ponencia del XV Congreso Nacional de Geografía, Santiago de Compostela, 39-82.
- Villalobos, M.** (1998): *Planificación y ordenación del litoral vasco: Situación actual y marco previsto*. Simposio litoral y costa de Euskadi, San Sebastián, 64 pp.

- 
- i) Initiatives should be promoted related to scientific research of the coastal system and to increase the level, of awareness of public efforts to improve its administration.
- j) New forms of public participation should be established to reinforce the presence of citizens in areas where the decisions which have been taken affect the coast. A balancing-out of the representation of the different levels of government in the various governing bodies, particularly the representation of the State in regional institutions is also necessary.
- k) Public awareness and education related to coastal resources should be increased.
- l) Transnational Cooperation Programmes should be presented in collaboration with our European partners (Portugal, France and Italy) and neighbouring countries (Morocco, Algeria, Mauritania).