

## La gestión de los espacios y recursos costeros en España: Política e instituciones de una legislatura (2004-2008)

### *Managing coastal resources and spaces in Spain: Policy and institutions of a legislature (2004-2008)*

Juan Manuel Barragán Muñoz\*

#### OBJETIVOS Y ENCUADRE TEÓRICO

El presente trabajo tiene dos objetivos fundamentales: a) analizar la reciente evolución de la gestión costero marina en España, desde la perspectiva de la Administración General del Estado (AGE). En esta escala administrativa la Dirección General de Costas (DGC) del Ministerio de Medio Ambiente será, como principal responsable de la gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre (DPMT), la institución de referencia. b) Comprobar que el denominado Decálogo para la gestión costera, utilizado en trabajos anteriores (Barragán, 1997, 2003, 2004, 2005, 2008), sirve como guía para la evaluación de este tipo de políticas públicas.

Dentro del primer objetivo señalado una de las tareas más importantes será demostrar si han existido cambios en el modelo de gestión; así como valorar su alcance. Para ello se estudiarán los elementos clave que definen una determinada política de gestión costera; en este caso la perteneciente a la última legislatura (2004-2008). El interés de este trabajo radica en que la evaluación de cualquier política pública, cualitativa en este caso, es fundamental para mejorar la Administración. Además, ante la crisis global de los recursos y espacios cos-

---

\* Facultad de Ciencias del Mar y Ambientales. Universidad de Cádiz.

tero marinos (Instituto de Recursos Mundiales, 2004) las instituciones de todos los países deben realizar un gran esfuerzo de cara al progreso de su gestión.

No obstante, hay que realizar una advertencia sobre el alcance de nuestras conclusiones. El modelo político y administrativo español tiene distribuidas las responsabilidades de la gestión del litoral entre las tres escalas territoriales: nacional (Estado), regional (Comunidades Autónomas, CCAA) y local (municipios o entidades locales, EELL). Y es la escala intermedia la que más competencias ha acumulado, aunque la AGE todavía conserva importantes responsabilidades.

El encuadre teórico que sustentará buena parte de nuestro razonamiento tiene varias premisas:

- 1) La gestión costera es una función pública debido a que afecta a temas de naturaleza o propiedad pública, y a intereses básicos de nuestra sociedad. Estos intereses adquieren forma de espacios, bienes y recursos (naturales o culturales), actividades humanas que pueden entrar en conflicto, etc. Por eso la administración pública debe garantizar la conservación y buen aprovechamiento de ese patrimonio para el desarrollo humano, pero también la armonía entre intereses ciudadanos.
- 2) El marco general en el que la administración pública toma determinadas decisiones para el gobierno y la gestión de la costa es político (Subirats y Gomá, 1999). Por esta razón, interesa el análisis de la política pública costera.
- 3) Para el análisis de las políticas públicas y las instituciones, ciertos postulados de la corriente Neoinstitucionalista subrayan la necesidad de funcionar menos en un marco de formalidad normativa y eficacia procedimental. Por el contrario, y sin negar lo anterior por necesario, recomienda un trabajo más orientado a buscar resultados y ahondar en los actores sociales y sus relaciones (Rivas, 2003; Pérez y Valencia, 2004).
- 4) El nuevo paradigma de la gobernanza plantea un concepto descentralizado de la dirección social como trabajo de la administración pública. La dirección o liderazgo de una sociedad no puede hacerse mediante mando jerárquico y subordinación (Aguilar, 2006). La gestión de las costas españolas no puede basarse solo en legislación, procedimientos administrativos y mecanismos sancionadores. Entre otras razones porque esta fórmula se ha mostrado poco efectiva. En consecuencia, el trabajo para un modelo de gestión integrada de zonas costeras (GIZC) hay que plantearlo teniendo en cuenta, además, principios y estrategias ligadas a la coordinación y cooperación, a la construcción de redes, al ensayo de nuevos instrumentos, al aprendizaje social, etc.

- 5) Para ello hay que aceptar, como indiscutible, la participación de los agentes sociales, la transparencia en la toma de decisiones, la formación de alianzas estratégicas, la búsqueda de acuerdos voluntarios, la accesibilidad de la información y nuevos modelos de capacitación para los administradores costeros.
- 6) Por último, los hechos y actuaciones analizados en páginas siguientes hay que interpretarlos, siguiendo a Subirats (2006), como tareas de gobierno o de gestión. Así se podrán entender mejor los éxitos y fracasos de la institución costera. El primer concepto, gobierno, se vincula a la formulación de la política pública; y se sitúa, en consecuencia, en una órbita más estratégica. Es la que realizan, en el caso costero español, desde el Ministerio, la Secretaría General correspondiente y la DGC. Esta última instancia, junto a las Subdirecciones Generales, concreta e implanta la política costera a través de instrucciones y directrices. El segundo concepto, gestión, se utiliza para llevar a la práctica la política antes definida. Funciona dentro del ámbito operativo de la institución; es la que desarrollan los Jefes de Servicio de la DGC pero también, in situ y de forma directa, los servicios periféricos de la administración costera (23 Demarcaciones o Servicios Provinciales). No cabe duda que el progreso del sistema dependerá, entre otras cosas, del buen ajuste e interacción entre los diferentes ámbitos: de gobierno y de gestión, estratégico y operativo, formulación e implantación (cuadro 1). La explicación es sencilla. Una relación fluida es la que establece un diálogo en los dos sentidos: de arriba hacia abajo y viceversa.

CUADRO 1

ÁMBITO DE GOBIERNO Y DE GESTIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN COSTERA  
ESPAÑOLA

	Operativo	Estratégico
<b>Gestión</b>	Personal de la Demarcación o Servicio Provincial de Costas (aplican la política)	Jefes de Servicio de la DGC y Jefes de la Demarcación o Servicio Provincial de Costas (desarrollan la política)
<b>Gobierno</b>	Director General de Costas y Subdirectores Generales (concretan e implantan la política)	Ministra y Secretario General (formulan la política general)

Fuente: Elaboración propia siguiendo el esquema de Subirats (2006).

## ANTECEDENTES, HIPÓTESIS DE TRABAJO Y MÉTODO

Los antecedentes de este trabajo hay que buscarlos en los citados al principio. Ahí está reflejada nuestra preocupación por la relación que se establece entre el modelo de gestión costera y el perfil de las instituciones españolas responsables. En especial nos interesan sus políticas, criterios de actuación e inversión, capacidad de aprendizaje social, mecanismos de evaluación y trayectoria evolutiva. Las conclusiones obtenidas en aquellas publicaciones servirán de punto de partida para la presente. Otros trabajos precedentes de interés son los de Gómez Pina (1994), Fernández (1995), Montoya (1995), Mulero (1999), Trigueros (2002), Sanz-Larruga (2003), Chica (2008) y Arenas (2008).

Las hipótesis de trabajo son las siguientes:

- 1) La política de gestión de la DGC no se ha desarrollado de forma integrada. Esto habrá que comprobarlo a través de las cinco etapas secuenciales en las que puede descomponerse cualquier política pública (Olmeda, 1999). En el esquema de este autor aparecen los siguientes hitos de un mismo proceso: a) identificación de los temas o problemas de interés, b) formulación de la política que pretende dar respuesta a esos problemas, c) adopción de un programa de actuación, d) implantación del mismo y e) evaluación.
- 2) Sí han existido cambios institucionales, muy positivos por cierto, durante el período estudiado. Lo que sucede es que, hasta el momento, estas innovaciones no han superado los niveles de gobierno para llegar a la estructura de gestión. Y viceversa: algunos magníficos ejemplos del nivel de gestión no han calado en la esfera de gobierno. En este sentido la «correa de transmisión», aquella que comunica gobierno con gestión y al contrario, no ha funcionado adecuadamente (por lentitud, por la existencia de barreras...).
- 3) La DGC no ha completado, todavía, su proceso de modernización institucional. Esto explicaría la ausencia de un modelo de gestión más participativo y abierto a la sociedad. Dicha situación fortalece la resistencia hacia cambios más democráticos en la institución pública.

El método utilizado consiste en estudiar el modelo político de gestión costera. Este último se analiza a partir de los elementos del citado decálogo: política, normativa y responsabilidades, instituciones, coordinación y cooperación, estrategias, instrumentos, capacitación, recursos, información y participación. Además de la revisión de estos diez aspectos en los servicios

centrales de la DGC (Madrid), se estudiará de forma concisa lo sucedido en uno de los servicios periféricos (Demarcación de Costas Andalucía Atlántico). Con ello pretendemos mostrar una nueva e interesante experiencia de gestión costera. Esta última no es significativa de lo que ocurre en el resto de España pero orienta sobre otros caminos para una gestión más integrada. Las fuentes de información son diversas, pero sobresalen las de organismos oficiales.

#### GESTIÓN COSTERA EN ESPAÑA: ANÁLISIS DE UNA LEGISLATURA (2004-2008)

Para conocer el alcance de lo sucedido entre 2004 y 2008 es necesario describir la situación de partida. En un trabajo anterior (Barragán, 2005) se perfiló el modelo de gestión costera desde la perspectiva de la AGE. Un resumen del diagnóstico realizado entonces, y de utilidad ahora, se ofrece en el cuadro 2.

CUADRO 2

#### DECÁLOGO PARA LA GESTIÓN COSTERA DE LA AGE EN ESPAÑA

Aspecto	Diagnóstico general 1988-2003
1. Política	No es asunto prioritario en las políticas públicas; no hay política costera y marina explícita y bien definida; prioridad al desarrollo antes que a la conservación de los recursos; no hay integración de las políticas sectoriales; escasas iniciativas políticas para la gestión integrada; no se detectan criterios de política regional por parte del Estado hacia las CCAA costeras.
2. Normativa y responsabilidad	Abundantes instrumentos legislativos y dispersión de los mismos; existe normativa sobre el DPMT pero no un texto específico para la gestión integrada; no hay suficientes mecanismos para desarrollar la GIZC; la regulación del medio marino todavía es un objetivo pendiente. Competencias muy importantes de la AGE ya que el DPMT constituye la columna vertebral de las áreas litorales.
3. Instituciones	Existe una administración específica de costas del Estado que se adscribe, por primera vez en 1996, a un Ministerio de Medio Ambiente y no a uno vinculado a la construcción de equipamientos e infraestructuras; se estructura desde un organismo central (DGC) que se implanta en el territorio a partir de unidades periféricas (23 Demarcaciones de Costas o Servicios Provinciales de Costas); la específica de Costas es casi la única administración del Estado que no cuenta con órganos colegiados para su gestión.

Aspecto	Diagnóstico general 1988-2003
4. Coordinación y cooperación	El reparto que hace nuestra Constitución obliga a la coordinación y a la cooperación con los entes regionales; se han constatado importantes conflictos competenciales en la gestión de las áreas litorales. No hay órganos de coordinación costera y muy pocos instrumentos que fomenten la cooperación entre distintas escalas territoriales de gestión.
5. Estrategias	Durante mucho tiempo las estrategias de gestión han estado al servicio de las actividades turísticas; el Estado no tiene una estrategia bien definida y que se haya dado a conocer para la GIZC; los instrumentos de carácter estratégico para la gestión costera no han sido refrendados por los responsables políticos en el período 1996-2004.
6. Instrumentos	Los reglamentarios son muy numerosos y de diversa naturaleza; no hay Programa Nacional de GIZC; los instrumentos más efectivos se asocian a diferentes sectores de actividad y a obras de ingeniería; escasa relevancia de los instrumentos voluntarios; se desconocen los criterios generales para la aplicación de los instrumentos derivados de la Ley 22/88 de Costas.
7. Administradores	La formación de los administradores en el organismo de costas del Ministerio de Medio Ambiente sesga por completo hacia la ingeniería; no hay un programa institucional de formación complementaria para los gestores de la zona costera; no se da la importancia adecuada a las destrezas intelectuales necesarias para la gestión integrada; graves carencias al respecto del sistema universitario de nuestro país.
8. Recursos	De procedencia casi exclusivamente pública; la DGC es el principal vehículo para las inversiones en el DPMT; la cuantía es todavía reducida pero ascendente; el destino de dichas inversiones se asocia en mayor medida a ámbitos urbanos y a una finalidad productiva que a otra de tipo conservacionista en ámbitos naturales; los criterios que utiliza la DGC para la asignación de recursos no son de público conocimiento.
9. Información	No hay un sistema que aglutine la información litoral; el conocimiento sobre el sistema litoral tiene graves carencias en el ámbito marino; la gestión de la información a través de SIG todavía encuentra grandes dificultades para su implantación, sobre todo en las administraciones periféricas; la información sobre los objetivos y los resultados de gestión de la DGC es tan escasa como reducida su difusión.
10. Participación	No existen órganos colegiados o foros donde se puedan debatir las posibles soluciones de los problemas que aquejan a las costas de nuestro país; la mayor parte de las instituciones que gestionan recursos o competencias relacionadas con el sistema litoral, se han adaptado a las exigencias de una sociedad democrática y participativa, en lo que a órganos colegiados se refiere; la DGC es una de las pocas instituciones con reconocida capacidad de actuación y de inversión en el que dichos órganos están completamente ausentes.

Fuente: Elaboración propia.

## Política de costas

En este apartado nos centraremos en los diferentes pasos que forman la secuencia de toda política costera. Antes conviene recordar nuestro contexto: La gestión costera, comparada con otros temas generales (empleo, inmigración, vivienda, turismo), o vinculados al medio ambiente (residuos, cambio climático, energía, agua), sigue sin ser un asunto prioritario en la política pública nacional. Por el reducido espacio que le dedicaron los principales partidos políticos en los programas electorales de 2004, puede afirmarse que es un tema de cuarto o quinto orden de interés político y social. Resulta evidente, entonces, que es necesaria una política de costas con rango similar al de otras políticas sectoriales, o incluso superior.

En 2004 finaliza una etapa de gobierno conservador (iniciada en 1996) y empieza otra del Partido Socialista. Este hecho, trascendente en la política general de España, no lo es tanto para la gestión costera. En trabajos anteriores (Barragán, 2004) hemos demostrado que, en lo esencial, los dos principales partidos han llevado a la práctica políticas costeras parecidas; al menos en lo que a objetivos, estrategias y criterios de inversión se refiere. Además, la política de un equipo de gobierno condiciona al siguiente. Esto es debido a que el proceso administrativo, de planificación y ejecución de las obras públicas, puede superar los cuatro años del período legislativo.

De todas formas, la legislatura objeto de análisis es la que más ha marcado la diferencia con etapas anteriores. Aunque lo hecho es todavía insuficiente, se reconocen ciertos avances en la búsqueda de un modelo integrado de gestión costera.

El inicio de la legislatura es prometedor. A diferencia de lo sucedido con anterioridad, se da a conocer un documento explícito sobre la nueva política de costas del gobierno. Su contenido se organiza en siete apartados: 1) Plan director para la gestión sostenible de la costa, 2) Programa de inversiones, 3) Deslinde del DPMT, 4) Concesiones, 5) Puertos deportivos, 6) Instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, 7) Puertos de Interés General. Los cuatro primeros puntos son de plena responsabilidad de la DGC. Pero el resto no, y ello obliga a negociar con las CCAA (5 y 6) y con el ente público Puertos del Estado del Ministerio de Fomento (7).

Cabe afirmar, por tanto, que la etapa primera y segunda de toda política pública, es decir identificación de los temas clave y formulación de la propia política, ha sido cubierta al menos en teoría. Con el título «Síntesis de la política de costas del Ministerio de Medio Ambiente» (DGC, 2004), fue presentada a los medios de comunicación por la propia Ministra a mediados de julio de 2004.

Hay que advertir, sin embargo, que las medidas propuestas no aparecían en el programa con el que Partido Socialista concurrió a las elecciones de 2004. Esto último, unido a la manera informal de ser editado, así como su forma de redacción, inducen a pensar que el texto nació con cierta premura o improvisación una vez ganadas las elecciones. Las consecuencias de concretar la política costera a través de este procedimiento son evidentes: no ha tenido el debate previo y el refrendo del partido que gana las elecciones, su elaboración no ha sido participativa, no se ha enriquecido con la aportación de las 23 Demarcaciones o Servicios Provinciales de Costas (las administraciones más cercanas al ciudadano y a los problemas reales), etc. En efecto, no es la mejor opción entre las posibles.

Además, este documento no fue publicado y difundido ampliamente como se hace en otros países con la política costera y marina (Countryside Council for Wales, 1996; New South Wales Government, 1997; Intergovernmental Oceanographic Commission, 2007). Aunque las principales ideas fueron incluidas en la Memoria Anual del Ministerio de Medio Ambiente (2005), su contenido y programación no fue explicado con detenimiento y detalle, sobre todo en el interior de la institución. Tampoco se conocen iniciativas para preparar a los niveles de gestión en la tarea de abordar un cambio de política costera. Pensamos que la adopción del programa de actuación (tercer paso) de la nueva política costera no fue adoptada en realidad por la DGC al completo. Es posible que esto ocurriera en las esferas de gobierno pero no en los niveles de gestión. Un cambio real de política pública es una tarea mucho más compleja y ardua.

Sólo un año después, la DGC presenta otro documento titulado «Reorientación de la política de costas. Actuaciones desarrolladas entre julio 2004 y julio 2005» (DGC, 2005). Su contenido organiza la política costera en diez apartados: 1) Convenios marco con las CCAA para la gestión integrada de la costa, 2) Puesta en marcha de un Plan director para la sostenibilidad de la costa, 3) Aceleración del plan de deslindes del DPMT, 4) Programa de Inversiones, 5) Conservación y recuperación de la biodiversidad marina, 6) Colaboración con el urbanismo litoral, 7) Adquisición de suelo para proteger el DPMT, 8) Mantenimiento y conservación de la costa, 9) Estrategia de colaboración con las CCAA en puertos deportivos, 10) Control de la gestión del DPMT.

En principio el documento pretende ser solo el balance público del primer año de legislatura. Esto es algo novedoso y positivo porque significa rendir cuentas al ciudadano. Pero su comparación con el anterior induce a pensar sobre un cambio en la agenda política. Por un lado, porque fueron diez los pun-



tos prioritarios y no siete. Y por otro, porque aparecen temas que adquieren mayor protagonismo. Lo anterior puede interpretarse de la siguiente manera: cuando se redactó el primer documento de la política de costas no se tuvo en cuenta suficientemente el marco político general. En este sentido, es posible que al principio de la legislatura, la concepción técnica predominara sobre la política a la hora de confeccionar la agenda. A medida que avanza la legislatura el contexto impone sus propios temas clave.

En la preocupación por la gestión del medio marino tenemos un buen ejemplo. Su posterior incorporación a la agenda política de la DGC ha estado muy relacionada con el trabajo de la Comisión, el Consejo y el Parlamento europeos. En efecto, hay referencias de política, estrategia y directiva para el medio marino desde casi una década antes. Pero el punto álgido de este proceso en Europa es casi paralelo a la legislatura que estamos analizando. Prueba de ello es que la nueva Directiva 56/CE, por el que se «establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre a estrategia marina)», se aprueba en junio de 2008 después de varios años de intenso trabajo.

En términos generales la política de costas 2004-2008 permite varias observaciones respecto a sus predecesoras (Ministerio de Medio Ambiente, 2005, 2006, 2007). Primero, y sobre todo, propone que las actuaciones se orienten más hacia la conservación del medio ambiente. Este aspecto es muy relevante, pues una de las principales fortalezas de esta institución es su potencia inversora en obra pública (orientada a la regeneración de playas y construcción de paseos marítimos en espacios urbanos y turísticos). La nueva política costera desea romper con la historia de la institución: se anuncia la reducción progresiva de las inversiones en infraestructuras urbanas de paseos marítimos. La alternativa que se ofrece es simple: en su financiación deben comprometerse, además de la DGC, las CCAA, las EELL, incluso la iniciativa privada. No cabe duda: existe la intención de abordar un cambio sustancial en la filosofía de la política costera española.

Por otro lado, refleja bien el reconocimiento del papel que juegan en la gestión costera las CCAA; y es que son las responsables de la ordenación del territorio litoral. Ello obliga a plantear la relación de la AGE con otras escalas territoriales en términos más voluntarios que reglamentarios. Por eso se reitera la búsqueda de consenso y concertación, la necesidad de coordinación y cooperación, la conveniencia de firmar convenios de colaboración...

Además, la propuesta política tiene de positivo el hecho de que, en su agenda, ciertos temas cobran especial protagonismo: instrumentos de planificación estratégica para la DGC, integración de determinadas políticas sectoriales. A los anteriores se añaden temas que tradicionalmente han preocupado

a la institución: erosión, deslindes, etc. Este último es fundamental ya que resulta inexplicable que, después de casi dos décadas de aprobada la Ley 22/88 de Costas, no se conozca con certeza jurídica y administrativa cuál es el DPMT español completo.

De todas formas hay temas elementales que no aparecen o que no son concretados como merecen. Por ejemplo, apenas se mencionan aspectos tan relevantes en la GIZC como el origen de los recursos, el perfil y la capacitación de los técnicos y funcionarios, la difusión de la información, las posibilidades de participación pública o la evaluación pública de la gestión realizada. Y es que los temas señalados son de enorme interés para los cambios que es preciso abordar en el interior de la DGC. Pero muy polémicos también. Consideramos que, debido a estas ausencias, la agenda política estuvo durante un tiempo bastante incompleta. Tampoco algunas políticas sectoriales fueron incorporadas al principio: biodiversidad, medio marino, pesca, transporte marítimo o energía eólica *off shore*.

Una observación más acerca de la política de costas. Hasta el tercer año de legislatura (Ministerio de Medio Ambiente, 2007) no se hacen propuestas novedosas de cara a la organización institucional: reforzar la coordinación interna de la propia DGC, y entre ésta y las Demarcaciones de Costas, conceder más protagonismo a estos Servicios Periféricos, mejorar la formación de los administradores, establecer criterios o directrices para las actuaciones e inversiones de la DGC, etc. Los señalados sí son objetivos clave para un modelo de GIZC. Lástima que esto no haya ocurrido al inicio del período de gobierno. Entre otras razones porque en 2007, y sobre todo en 2008, no ha habido nuevas iniciativas políticas; estas han dejado paso al desarrollo de las planteadas con anterioridad.

En resumen, la nueva política de costas ha intentado, con relativa fortuna, algunos cambios muy necesarios. Pero esta voluntad política se ha visto neutralizada, en gran medida, por la manera de abordar su contenido y desarrollo. El enunciado de la política de gestión costera del gobierno ha sido modificado en el transcurso de la legislatura. A la hora de establecer la agenda, no se ha sabido diferenciar bien entre temas costeros (qué hay que hacer) y temas de gestión costera (quién, cómo y cuándo hay que hacerlo). Esto es fundamental en un modelo de GIZC pues, aunque están íntimamente relacionados, no son la misma cosa. Además, la formulación del programa de acción ha quedado marcada por esos temas clave. Tampoco la adopción de una nueva política costera ha sido preparada de forma adecuada; ni en su entorno institucional ni dentro de la DGC. Las circunstancias descritas, como se verá en páginas sucesivas, consiguen frenar su implantación. Sobre el último paso de cualquier política pública, evaluación, no se conocen iniciativas.

## Normativa y responsabilidades

La producción normativa, relacionada con la gestión costera, de la legislatura 2004-2008 ha sido poco relevante. Dos excepciones cabría hacer al respecto, y las dos están relacionadas con el medio marino. La primera de ellas hace referencia a la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. La principal aportación está relacionada con una mejor definición de las competencias de la AGE sobre el medio y los recursos marinos.

La segunda novedad es el Real Decreto 1028/2007. Su objetivo es establecer un procedimiento administrativo para la tramitación de las solicitudes de instalaciones de generación eléctrica en el mar territorial. En teoría viene a resolver un problema de coordinación administrativa. La autorización de parques eólicos *off shore* depende de varios ministerios: los responsables de la industria, el transporte marítimo, la pesca, la defensa nacional y el medio ambiente. Pero es este último el que, a través de la DGC, otorga las autorizaciones y concesiones de ocupación del DPMT.

Por otro lado, el reparto de competencias relacionadas con la gestión del espacio y los recursos costero marinos, sigue siendo uno de los temas clave en España. Su distribución entre el Estado y las CCAA ha sido permanente foco de problemas. En la breve historia de nuestra joven democracia estas desavenencias han llegado, en diferentes ocasiones, hasta el Tribunal Constitucional. Pero la legislatura anterior, comparada con otros períodos, ha servido para reducir la tensión.

La conclusión más evidente de lo sucedido entre 2004 y 2008 se resume de la siguiente manera: la AGE ha iniciado una nueva etapa de transferencias, a las CCAA, de importantes responsabilidades sobre el DPMT. Al mismo tiempo desea consolidar ciertas competencias relacionadas con el medio marino.

Sobre las transferencias Cataluña inaugura un camino que, probablemente, otras CCAA seguirán:

- 1) Se incorporan, en la negociación del nuevo Estatuto de Autonomía, ciertas funciones sobre gestión del DPMT que hasta la fecha desarrollaba el Estado (2005).
- 2) El Estado concede su visto bueno aprobando, en el Parlamento español, dicho contenido sobre gestión del DPMT en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006).
- 3) Una Comisión bilateral negocia la concreción y valoración de las transferencias, en términos de recursos humanos y financieros (2007).
- 4) Se produce el traspaso de las funciones y los recursos acordados (2008).

El proceso seguido por Andalucía es muy parecido. Su nuevo Estatuto de Autonomía también fue aprobado con las nuevas responsabilidades en la gestión del DPMT (2007). Sin embargo todavía no se han dado los pasos tercero y cuarto, aunque es previsible que esto ocurra muy pronto.

En lo referido a las competencias en el medio marino la AGE está consolidando su situación respecto a las CCAA. El propio Tribunal Constitucional tuvo que intervenir en determinados conflictos relacionados con la conservación de la biodiversidad marina en aguas exteriores (Sentencias del Tribunal Constitucional 38/2002, 35 y 36/2005). Y ello no solo se refiere a las relaciones entre dos escalas territoriales de la administración pública. También puede interpretarse como un problema sectorial: entre la actividad pesquera y la creación de reservas marinas. Además, sucede que en el medio marino no existen límites entre CCAA, y en ocasiones un espacio protegido se sitúa frente a dos o más CCAA. Y nuestro país todavía no está preparado para que más de una Comunidad Autónoma gestione áreas marinas protegidas (AMP) comunes.

Con estos antecedentes, el gobierno encarga al Consejo de Estado (2006), principal órgano consultivo, un informe sobre las «Competencias de las distintas administraciones territoriales y la AGE en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración y gestión de AMP». El interés propio está reforzado por el de los organismos europeos; éstos han situado al medio marino en un importante lugar de la agenda política. Y tomar determinadas decisiones internas implica primero despejar ciertas dudas.

La detallada respuesta del Consejo de Estado (junio de 2006, 409 pp.), que sirvió para la redacción de algunos artículos de la comentada Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad, tiene en uno de sus párrafos la clave (p. 330): «La cuestión principal reside, pues, en que debe quedar claro que en principio es la AGE la competente para gestionar los sistemas discontinuos (especialmente los de aguas profundas) y los ecológicamente continuos pero cuya biodiversidad con valor esté localizada sólo en aguas alejadas de la costa, ya que en general la gestión de los parques marítimo-terrestres corresponderá a la Comunidad Autónoma al ser más clara la continuidad ecológica de los ecosistemas.»

En síntesis la situación competencial es la siguiente: mientras las CCAA refuerzan su protagonismo en la gestión del litoral terrestre y marítimo-terrestre, el Estado ha optado por afianzarse en la gestión del medio marino.

## Instituciones

Puede afirmarse que no hay cambios importantes dentro de la institución española que administra la costa. Los constatados, son más bien formales y nominales. El Real Decreto 1477/2004, que reorganiza el Ministerio de Medio Ambiente, por ejemplo, divide la DGC en dos nuevas Subdirecciones: Sostenibilidad de la Costa y Gestión Integrada del DPMT. Tienen nueva denominación, en la anterior legislatura se llamaban Actuaciones en la Costa y Gestión del DPMT, pero sus funciones siguen siendo muy similares: obras y administración del dominio público respectivamente. Tampoco las Demarcaciones y Servicios Provinciales de Costas sufren alteraciones significativas; ni en sus estructuras internas, ni respecto a los procesos de coordinación con la DGC.

En términos generales ha predominado la continuidad en la organización interior. Hay al menos dos excepciones aunque de alcance bastante limitado. Una está relacionada con la consolidación de la División de Protección del Medio y Ecosistemas Marinos en el organigrama de la DGC. Otra hace referencia a la creación de un Grupo de Trabajo, sobre Gestión integral del litoral, en el Consejo Asesor de Medio Ambiente (órgano consultivo del Ministerio). De todas formas, no cabe duda que existe una evidente necesidad de modernizar la institución costera, igual que ha ocurrido hace algún tiempo con la portuaria (Barragán, 2005).

## Coordinación y cooperación institucional

Al contrario de lo sucedido en el apartado anterior, la cooperación entre la DGC y las CCAA sí aspiraba a jugar un papel importante durante la legislatura. La voluntad política era evidente en el texto del Decreto 1477/2004. Entre las funciones asignadas a la DGC se menciona de forma explícita: «la concertación y coordinación con las CCAA, EELL y organismos públicos o privados de las actuaciones o proyectos que contribuyan a la mejora de la sostenibilidad de la costa». Para este fin se había concebido, como comentamos en páginas precedentes, un modelo de convenio con las CCAA para la gestión integrada del litoral. El resultado es el siguiente: han suscrito acuerdos Asturias, Galicia, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Murcia y Valencia. Las CCAA que no han firmado los Convenios son el País Vasco, Andalucía y Cataluña (esta última ha firmado en marzo de 2007 un acuerdo que afecta solo a los 4,5 km. del litoral de la ciudad de Barcelona).

La lectura de todos los Convenios lleva a varias conclusiones:

- a) La DGC ha asumido como usual, y no como extraordinario, un valioso instrumento voluntario de coordinación entre instituciones y administraciones territoriales. Esta iniciativa, independientemente de los resultados obtenidos, se valora de forma muy positiva. Entre otras razones porque es el camino inequívoco para la GIZC en España.
- b) Los resultados no son los esperados, quizás porque esto implica una capacidad de entendimiento y experiencia política en gestión costera que, por el momento, no poseen ni la DGC ni las CCAA.
- c) El balance de la política de convenios es tan desigual como significativa su interpretación: 1º hay CCAA que no firman convenio, todas son de extraordinario peso político y/o económico; 2º hay CCAA, mediterráneas y muy turísticas, cuyos convenios han estado influenciados por la voluntad del partido conservador y se suscriben con un alcance limitado (en el tiempo, en las actuaciones, en la longitud de costa), 3º hay CCAA en la cornisa cantábrica y con menor presión turística (a las que se añade Canarias), que ya tenían experiencia en este tipo de instrumentos, que firman textos cuyos contenidos aspiran a tener un mayor alcance. En este último caso el convenio se corresponde con el modelo que crea la DGC al principio de la legislatura.

No cabe duda, para entender lo sucedido es necesario hacer la lectura de los resultados a la luz de la política general, y no solo en términos de gestión costera. Dentro de esta lógica, es posible que la inercia autonómica haya pesado más que el color político. Porque, ¿cómo se explica entonces que Andalucía y Cataluña, donde gobierna el mismo partido que en el Estado, no hayan firmado un convenio de alcance regional?

## Estrategias

Tres son los hitos (o documentos) que marcan este apartado: a) Estrategia española de GIZC, b) Plan director para la gestión sostenible de la costa, c) Estrategia para la sostenibilidad de la costa. En teoría, estas tres iniciativas eran más que suficientes para que nuestro país contara con algún instrumento estratégico de gestión costera. En la práctica ha sido todo lo contrario: España no tenía estrategia al principio de la legislatura y, una vez finalizada, sigue sin tenerla. La situación es muy original: hay una Estrategia Española en Bruselas que aquí se ignora incluso desde un punto de vista formal. Por otro lado, se

abandona un Plan director para volver a confeccionar una Estrategia. Es difícil de entender, pero veamos qué ha ocurrido.

a) Estrategia española de GIZC. En respuesta a la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002, sobre aplicación de GIZC, España remitió a la Comisión Europea, en 2006, el Informe titulado «Gestión Integrada de las Zonas Costeras en España» (Anónimo, 2006). Se trataba de la «Estrategia española de GIZC». Y realizamos esta afirmación por dos razones: 1) porque la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo instaba a los países miembros a formular una Estrategia nacional, y 2) porque a lo largo de todo el documento se habla, de forma muy explícita, de la «Estrategia española de GIZC».

El proceso de formulación tuvo notables deficiencias desde el principio. Para empezar los representantes institucionales del Ministerio y de la DGC, tanto en la etapa 2002-2004 del partido conservador como en la de 2004-2006 del partido socialista, interpretaron la Estrategia de GIZC como un documento de trámite; y no como el instrumento que debía orientar el futuro de la gestión costera. En consecuencia, no se le prestó la atención debida ni hubo liderazgo político para llevarla adelante. Tampoco las CCAA y EELL participaron como tales en su formulación; es decir, estando representadas por aquellos que pueden hacerlo de forma legítima. El proceso participativo no fue previsto, y quedó reducido a unas pocas reuniones de perfil técnico y académico. La formulación de la Estrategia disponía de tiempo más que suficiente (45 meses), aunque apenas se utilizaron los últimos meses para ello. Un documento de esta naturaleza, que está obligado a un diagnóstico interno, no profundizó en la organización interior de la DGC. Sin embargo, el remitido a Bruselas tenía una estructura clara y varias propuestas de interés (Observatorio de Sostenibilidad del Litoral Español, Consejo Nacional de la Costa, etc.).

Pero a pesar del contenido, de que se redacta a demanda de los máximos organismos de la Unión Europea, de que se presenta como la respuesta de un país comunitario, de que los objetivos estratégicos y los instrumentos propuestos eran de interés... todo lo que se hizo después en España sobre gestión costera, ignoró este documento. ¿Esto qué quiere decir? Muy sencillo: que la Estrategia española de GIZC nunca fue un instrumento tomado en cuenta desde el punto de vista político. El procedimiento utilizado en su formulación, siguiendo un protocolo técnico y administrativo antes que político y participativo, anticipaba su destino.

b) El Plan director para la gestión sostenible de la costa era el instrumento estratégico por excelencia de la legislatura. Su propuesta en 2004, dentro de la nueva política de costas, fue muy celebrada. Hacía más de una década que Es-

paña no disponía de un Plan de este tipo para orientar sus actuaciones. Las condiciones técnicas de esta iniciativa fueron muy exigentes y detalladas (Pliego de Bases para la contratación de la asistencia técnica del Plan director para la gestión sostenible de la costa, 2005). El presupuesto de consultoría, más que generoso, superaba los 6 millones de euros.

Pues a pesar del apoyo político, de la extrema necesidad de una herramienta así, y de los recursos asignados, el Plan director no fue realizado como estaba previsto. Parece ser que la obligada Evaluación Ambiental Estratégica pudo ser un inconveniente importante para su finalización. No sabemos las razones con exactitud, pero sobre 2007 ya no se hablaba de Plan director sino de Estrategia. Esto plantea dudas conceptuales; resulta evidente que no es lo mismo una cosa que otra. Sobre todo porque el Plan director se concibe como un Plan de actuaciones; no como un modelo alternativo de gestión.

Además, la doctrina más elemental recomienda que sea la Estrategia la que justifique la elaboración de un Plan de esta naturaleza; y lo impregne con sus criterios y principios. Ahora puede estar ocurriendo lo contrario: el diagnóstico y algunas actuaciones propuestas en el Plan director podrían estar alimentando la futura Estrategia. De esta manera la lógica de la obra pública vuelve a primar sobre los principios de GIZC.

c) Estrategia para la sostenibilidad de la costa. En septiembre de 2007 la propia Ministra de Medio Ambiente presenta el Documento de inicio (DGC, 2007a). Lo único que se conoce es un texto de 21 páginas donde no aparecen los detalles más elementales de una estrategia: calendario, método, fases, publicidad, procedimiento y mecanismos de participación. En cualquier caso, su escueto contenido apenas es relevante o novedoso.

Lo principal se resume en cuatro retos: «frenar la ocupación masiva, recuperar la funcionalidad natural, mitigar los efectos del cambio climático y cambiar el modelo de gestión de la costa». Pero estos retos no son los mismos objetivos remitidos a Bruselas un año antes (dentro de la Estrategia española de GIZC). Ni siquiera el título coincide con la nomenclatura que le asigna la Estrategia española de desarrollo sostenible, pues le denomina Plan Estratégico de Gestión Integrada de Zonas Litorales (Oficina Económica del Presidente del Gobierno, 2007). Por último, se da a conocer otro documento (sin fecha) titulado Estrategia para la Sostenibilidad de la Costa (ESC). Documento de iniciación que es lo más parecido posible a un proceso de reciclaje del trabajo hecho para el Plan director, pero ahora con la intención de que se interprete como el comienzo de la Estrategia.

Resulta evidente, en el apartado estratégico es donde menos se ha avanzado en la legislatura. Esta ha finalizado sin ningún instrumento estratégico



en vigor; reina la confusión sobre la validez de la Estrategia Española de GIZC existente (se está iniciando otra); y como remate hay un Plan director que no ha sido redactado ni aprobado, pero que está alimentando con sus propuestas de actuaciones a la futura Estrategia (en vez de ser al revés). Hay que reconocer, por parte de la DGC, serios intentos de cambiar la situación precedente. Pero no ha habido acierto y el balance desalienta. Desde el punto de vista estratégico la política de gestión costera se ha manifestado, sobre todo en la segunda parte de la legislatura, errática e improvisada; ha provocado incoherencias y contradicciones, y no sólo de naturaleza operativa, también de tipo metodológico y conceptual.

Algunas CCAA (Cataluña, Asturias, Valencia) ya tienen su propia Estrategia de GIZC. Y otras, como Andalucía, la tendrán posiblemente antes que la AGE. En ese caso ¿quién marcará la pauta?, ¿quién liderará y coordinará los procesos de cambio?, ¿es mejor que las partes influyan en el todo, o al revés?, ¿cómo se relacionan las estrategias regionales con la nacional?

## Instrumentos

En este apartado ha habido considerables avances respecto a legislaturas anteriores. Destacamos cuatro instrumentos que suponen cambios muy positivos:

- 1) Plan de deslindes del DPMT. Aunque no se trata de un plan propiamente dicho, sí constituye un objetivo concreto al que se le otorga prioridad. Y el resultado es bastante positivo. A principios de 2008 estaba deslindado casi el 82% de la costa española (62% en 2004). Gracias a un esfuerzo sin precedentes, durante toda la legislatura se aprobaron cerca de 2.000 km de DPMT. Esto supone un ritmo anual casi del doble al registrado por la DGC anteriormente.
- 2) Directrices para el tratamiento del borde costero (especialmente en fachadas urbanas) y sobre actuaciones en playas (DGC, 2008, c y d). Supone, en teoría, la reorientación de las principales funciones de la DGC. De la lectura de estos documentos se desprende un cambio de filosofía sobre los criterios de actuación y, por lo tanto, de inversión. Se aprecia un considerable giro hacia la conservación ambiental, en detrimento de las inversiones que antes estaban orientadas, sobre todo, al fomento de actividades productivas. Su utilidad práctica ser verá en el futuro ya que fueron aprobadas al final de la legislatura.
- 3) Programa de adquisición de fincas de interés para proteger el DPMT. En la legislatura anterior ya se comenzó a utilizar este instrumento. No

obstante, ha sido entre 2004 y 2008 cuando se ha usado como instrumento relevante de la nueva política de costas: Se han comprado más de 13 millones de metros cuadrados con una inversión de casi 50 millones de euros.

- 4) La DGC ha colaborado, de forma muy activa, en la aprobación (enero de 2008) del proyecto de Protocolo relativo a la GIZC en el Mediterráneo. Ello puede considerarse un avance en el marco internacional de la Convención para la Protección del Medio Marino y la Región Costera del Mediterráneo. También en el Levante de Almería se ha puesto en marcha, de acuerdo con la Junta de Andalucía, un Proyecto piloto de GIZC dentro del Plan de Acción del Mediterráneo.

Los instrumentos señalados constituyen referencias positivas de la DGC en la legislatura. Varias razones apoyan esta opinión: hay una razonable concordancia con los objetivos propuestos por la nueva política de costas, se empiezan a valorar los criterios ambientales de actuación (este razonamiento no es secundario para un Ministerio de Medio Ambiente que ha estado demasiado identificado con objetivos de desarrollo turístico), se dan a conocer nuevos criterios para tomar decisiones en los proyectos de la institución, algunos instrumentos mandan mensajes de cambio a administradores y administrados. A pesar de lo anterior la realización de obras de ingeniería sigue siendo uno de los principales instrumentos operativos de la institución. Resulta evidente que también en este apartado queda un cambio estructural pendiente para lograr un modelo de GIZC.

## Administradores

El perfil profesional que domina, y con diferencia, en la DGC es la ingeniería relacionada con las obras públicas (Barragán, 2004). No cabe duda que la capacitación de los funcionarios es fundamental para abordar con éxito un cambio en el modelo de gestión costera. Entre 2004 y 2008 la oferta formativa institucional no ha cambiado de forma considerable. Pero sí han existido algunas iniciativas interesantes sobre GIZC: un curso de experto de diez semanas para el personal técnico en 2005 (Santander), un seminario organizado por la Fundación Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente (Palma de Mallorca), un master europeo de GIZC, de periodicidad anual, en el que imparten y reciben docencia técnicos de la Demarcación de Costas (Cádiz), etc. En cualquier caso, sigue sin existir un programa permanente relacionado con la formación en GIZC para los administradores de la DGC.

Y es que no puede olvidarse que cualquier cambio o innovación que la esfera de gobierno (Ministra, Secretario General, Directora General) quiera llevar a cabo, tiene que contar con el apoyo y las capacidades de trabajo del ámbito de gestión (mandos intermedios de la DGC, Jefes de Demarcación, etc.). Por lo tanto, la comunicación entre estos debe ser fluida. Además, hay que disponer de nuevas capacidades técnicas y habilidades sociales. Especialmente si consideramos la gestión integrada como búsqueda de oportunidades en: el trabajo en red, la coordinación y cooperación entre agentes sociales e institucionales, la resolución de conflictos, la búsqueda de consenso, la participación pública, etc.

## Recursos

Sobre este tema hay avances de cierto interés; sobre todo teniendo en cuenta que la DGC es un órgano inversor. En términos generales el dinero destinado a la protección ambiental costera sigue siendo muy escaso si se compara con el que cuentan otros recursos naturales o actividades vinculadas al desarrollo (agua o puertos, por ejemplo). No obstante, dichos recursos siguen creciendo. Además, parece que estamos en un período de transición en el que, por un lado, los criterios de inversión están cambiando y, por otro, empiezan a ser de público conocimiento (las directrices comentadas en el apartado instrumentos es prueba de ello).

En efecto, el gasto total entre 2000 y 2003 se elevó a 500 millones de €, si se excluyen las partidas extraordinarias destinadas a paliar la catástrofe provocada por el hundimiento del Prestige. Esta cantidad ascendió entre 2004 y 2007 a 630 millones de €. Las CCAA más beneficiadas fueron Andalucía (21%), Galicia (19%) y Valencia (16%). El destino de estos recursos durante la última legislatura todavía muestra la importancia de los ámbitos urbanos y del sector turístico: casi las dos terceras partes del presupuesto se empleó en la transformación de las fachadas urbanas (33%) y el control de la erosión en playas (27%). Otros destinos de la inversión, como los accesos al DPMT y la protección o recuperación de ecosistemas costeros (con un 15% cada uno), constituyen objetivos de segundo nivel para la DGC. Por último, la adquisición de terrenos y la realización de los deslindes, a pesar ser objetivos prioritarios de la nueva política de costas, apenas suman el 10% de todo lo invertido (DGC, 2008 a).

Pero lo más positivo es, sin duda, la evolución de las inversiones a lo largo del período estudiado. Mientras el gasto destinado a transformación de fachadas urbanas desciende, el referido a la protección y recuperación de ecosistemas costeros, construcción de accesos al DPMT y senderos aumentan. Todavía

está pendiente, no obstante, la fijación de criterios de reparto del costo de determinadas inversiones entre la DGC, CCAA, EELL y agentes privados.

## Información

No es este un aspecto que la DGC haya cuidado con esmero. Hay que reconocer ciertos avances, algunos de los cuales han sido mencionados, pero en términos generales la gestión de la información deja mucho que desear todavía. Por ejemplo, no existe un sistema de indicadores que permita conocer el impacto real de las inversiones en la protección y conservación de la costa. Tampoco cómo evolucionan los principales atributos que definen la calidad del DPMT, o los principales ecosistemas costeros. Ni siquiera los procesos de gestión están vinculados a un sistema formal de indicadores; ni de la propia DGC, ni del Observatorio Español de Sostenibilidad. La única excepción es el Programa SENDA que prevé, desde 2006 y de forma experimental, indicadores de las actuaciones de la DGC en relación a las previsiones presupuestarias.

En el cuadro 3 se ofrece una evaluación cualitativa referida a los principales medios, fuentes o temas relacionados con la información que proporciona la DGC. Aunque solo pretende orientar sobre nuestra opinión, es posible que subraye algunas carencias que explican una conclusión: la comunicación entre la sociedad y la DGC no es un tema relevante para esta institución.

CUADRO 3

### LA INFORMACIÓN SOBRE GESTIÓN Y RECURSOS COSTEROS DE LA DGC

	Información y comunicación	Valoración
Medios y fuentes	Memorias (del Ministerio)	Positiva
	Hoja electrónica	Negativa
	Boletines, libros, folletos, etc.	Negativa
	Otros (prensa, circulación interna, etc.)	Regular
Temas	Instrumentos estratégicos	Negativa
	Instrumentos operativos (deslindes...)	Positiva
	Aspectos financieros (inversiones...)	Regular
	Obras y actuaciones	Positiva
	Demarcaciones	Negativa

Fuente: Elaboración propia.

Dicha opinión se apoya en un razonamiento. Los medios de comunicación o fuentes de información mejor valoradas tienen un menor alcance en la difusión, y no son estrictamente costeros (Memorias del Ministerio). Por otro lado, el apartado de costas de la hoja electrónica del ministerio ([www.mma.es](http://www.mma.es)) deja mucho que desear (ofrece poca información, no se actualiza), y apenas se han editado publicaciones que traten la gestión costera (boletines, libros o folletos). Pensamos que la DGC es una institución cuyas funciones y envergadura presupuestaria merecen una memoria anual, y específica, sobre los resultados de la gestión costera en España. Del mismo modo que lo viene haciendo Puertos del Estado, por ejemplo.

Es posible concluir, por tanto, que la repercusión social de la DGC podría ser bastante mayor que la actual. Y ello sin hacer demasiado esfuerzo. Además, la transparencia en la toma de decisiones, el trabajo en red, la visibilidad de la propia institución y el resultado de su trabajo, recomiendan una mayor dedicación a los temas de información y comunicación. Es necesario, desde luego, que nuestra sociedad conozca mejor la labor de la DGC y sus funcionarios. También en este sentido conviene una modernización de la institución costera española.

## Participación pública

Apenas es posible comentar nada de lo hecho en esta legislatura. En 2004 no había cauces ni órganos estatales de participación pública en la gestión costera. En 2008 nada ha cambiado. Cualquier observación sobre un Consejo o un Foro Costero es hablar del futuro. Todo está por hacer y se ha hecho muy poco en estos cuatro años. Este aspecto es crucial pues la democratización de las instituciones públicas exige posibilidades de participación ciudadana. Además, la mayoría de las instituciones españolas ya han modernizado su modelo de gestión, adaptándolo a los requerimientos de una sociedad democrática y participativa. Este es, con certeza, uno de los mayores déficits estructurales que presenta el sistema de gestión costera estatal.

## CONCLUSIONES

Hemos analizado el modelo de gestión costera de la pasada legislatura. Para ello se ha utilizado el «decálogo», que se ha mostrado una herramienta muy útil para esta labor y la evaluación de los progresos hechos. La princi-

pal conclusión es la siguiente: se observan avances, alguno de ellos significativo, pero, en conjunto, apenas han sido capaces de transformar las estructuras. Algunas veces porque los cambios no han afectado a todos los elementos del sistema de gestión, y otras porque se han realizado con excesiva lentitud.

Quizás lo que más llama la atención es que la DGC, como institución estatal para la gestión costera, sigue sin verse afectada por cambios sustanciales en su organización interna. Y eso puede estar indicando que todavía no existe una perspectiva política integrada para los asuntos costero marinos. De todas formas, a nuestro juicio, lo más preocupante es que la mayoría de los elementos clave de todo el sistema público de gestión costera no han progresado de manera significativa.

Las tres hipótesis planteadas al principio de este trabajo ayudan a explicar lo sucedido:

*Hipótesis 1.* La política de gestión de la DGC no se ha desarrollado de forma integrada por: incompleta, inconexa y ausencia de carácter secuencial. En ocasiones, incluso ha dado impresión de haber sido improvisada (sobre todo al principio y mitad de la legislatura). En la identificación de los problemas (primera etapa) se atendió, demasiado, fuera de la propia institución; y casi nada dentro. Con una agenda así establecida es lógico, por tanto, que la formulación (segunda etapa) de la política pública de costas no abarcara ciertos temas. La adopción de un programa de actuación (tercera etapa) no ha sido formalizado como corresponde (concediéndole rango institucional, otorgándole legitimidad, publicidad, etc.), dentro y fuera de la DGC.

La implantación de la política pública de costas (cuarta etapa), es posible que haya sido lastrada por la deficiente comunicación entre las partes de la propia institución: servicios centrales y servicios periféricos de la DGC (ámbito de gobierno y de gestión del sistema costero). Pero también, y sobre todo, por la lentitud y las dificultades a la hora de diseñar o poner en marcha nuevos instrumentos. De la evaluación de la política pública (etapa final) no merece la pena comentar nada; no hay un informe de gestión, público y accesible al menos, que contraste lo hecho en la legislatura con lo que se propuso al principio. Ello hubiera permitido, además, retroalimentar y facilitar el avance de un nuevo ciclo de la política costera estatal.

*Hipótesis 2.* En el modelo institucional se han constatado interesantes novedades durante esta legislatura. Pero es posible que estas no circulen de

manera fluida, ni desde los niveles de gobierno a los de gestión ni al contrario. Tampoco hay que descartar que los beneficios de estos cambios puedan observarse durante la próxima legislatura (2008-2012). Es necesario destacar el trabajo realizado en relación con el medio marino; un nuevo ámbito que se empieza a incorporar, poco a poco, a la gestión pública española. También ha mejorado de forma ostensible la conexión con el sistema internacional; en especial con aquellas iniciativas vinculadas a la Unión Europea o a Naciones Unidas. En cualquier caso, los cambios observados tampoco son suficientes para enfrentarse a las necesidades de nuestra sociedad en el presente y futuro. Hace falta decisión para abordar cambios tan necesarios, como los señalados al principio de las conclusiones. Conviendría prestar más atención a las aportaciones provenientes de las propias Demarcaciones. De esa manera los niveles de gestión enriquecerían, con su experiencia directa y mayor cercanía al ciudadano, a las esferas de gobierno.

*Hipótesis 3.* Los anteriores argumentos, en especial la ausencia de política de conjunto y la extrema lentitud en los cambios, pueden explicar porqué la DGC no ha completado su proceso de modernización institucional. También es posible que la DGC esté bloqueada por su inercia institucional, por los condicionamientos de su función socioeconómica y por las relaciones de poder entre las tres escalas de gestión pública. Pero lo más preocupante es que no lidera su destino. Ello se observa, por ejemplo, en su incapacidad para asumir una estrategia corporativa propia, o un instrumento estratégico que oriente los cambios en su organización.

En términos generales la última legislatura ha sido mejor que otras anteriores. Se han dado algunos pasos positivos de cierta trascendencia. No obstante, la situación actual dista mucho de los modelos integrados propuestos, por organismos internacionales, para un desarrollo más sostenible. Los apartados que deberían centrar la atención de la futura gestión costera española, son aquellos en los que urgen cambios estructurales y donde se ha progresado menos durante la pasada legislatura: política, instituciones, estrategia, administradores y participación pública (cuadro 4). En consecuencia, pensamos que cualquier acercamiento real a un modelo de GIZC debe hacerse a través de cambios más decisivos. Ello implica, en primer lugar, la sustitución de la actual concepción del sistema de gobierno por el de gobernanza.

CUADRO 4  
PROGRESO Y SITUACIÓN ACTUAL DEL DECÁLOGO DE GESTIÓN COSTERA  
EN ESPAÑA

Aspecto de gestión	Progreso 2004-2008	Situación actual
Política	Poco significativo	Urgen cambios estructurales
Normativa y responsabilidades	Poco significativo	Necesidad de cambio
Instituciones	No hay	Urgen cambios estructurales
Coordinación y cooperación	Razonable	Necesidad de cambio
Estrategias	No hay	Urgen cambios estructurales
Instrumentos	Razonable	Urgen cambios estructurales
Administradores	Poco significativo	Urgen cambios estructurales
Recursos	Razonable	Necesidad de cambio
Información	Poco significativo	Necesidad de cambio
Participación pública	No hay	Urgen cambios estructurales

Fuente: Elaboración propia.

Recibido: 22/12/2008

Aceptado: 29/04/2010

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F.: *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.
- Anónimo: *Gestión integrada de las zonas costeras en España*. Informe de España en cumplimiento de los requisitos del capítulo VI de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre aplicación de la GIZC en Europa, 2006.
- Arenas Granados, P.: *Gestión del litoral y política pública en España: un diagnóstico*. Proyecto CYTED IBERMAR, 2008.
- Barragán Muñoz, J. M.: "Planning and Management of the Coastal Zone in Spain", *Coastline*, 2, 1997, 28-30.
- Barragán Muñoz, J. M.: "Coastal zone management in Spain (1975-2000)". *Journal of Coastal Research*, 19, 2, 2003, 314-325.
- Barragán Muñoz, J. M.: *Las áreas litorales de España. Del análisis geográfico a la gestión integrada*. Ariel. Barcelona, 2004.



- Barragán Muñoz, J. M.: *La gestión de áreas litorales en España y Latinoamérica*. Universidad de Cádiz. Cádiz, 2005.
- Barragán, J. M., Chica, J. A. y Pérez, M. L.: *Propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras*. Consejería de Medio Ambiente. Cádiz, 2008.
- Chica Ruiz, J. A.: *Conservación y desarrollo en el litoral español y andaluz: Planificación y gestión de espacios protegidos*. CEP. Madrid, 2008.
- Consejo De Estado: *Informe sobre las competencias de las distintas administraciones territoriales y órganos de la AGE en materia de protección de hábitats y especies marinas y de declaración de gestión de AMP*. Consejo de Estado. Madrid, 2006.
- Countryside Council For Wales: *Seas, shores and coastal areas. Maritime policy*. Gwydedd. CCW, 1996.
- Department Of Environment: *Policy guidelines of the coast*. DOE. London, 1995.
- DGC (Dirección General De Costas): *Síntesis de la política de costas del Ministerio de Medio Ambiente*. Ministerio de Medio Ambiente (MIMAN). Madrid, 2004.
- DGC: *Reorientación de la política de costas. Actuaciones desarrolladas (julio 2005-julio 2005)*. MMA. Madrid, 2005.
- DGC: *Estrategia para la sostenibilidad de la costa, Documento de Inicio*. MIMAN. Madrid, 2007a.
- DGC: *Memoria Anual 2006 de la Demarcación de Costas en Andalucía-Atlántico*. DGC del MIMAN. Cádiz, 2007b.
- DGC: *Balance de Gestión 2004-2008 de la DGC*, (Presentación Powerpoint). MIMAN. Madrid, 2008a.
- DGC: *Memoria Anual 2007 de la Demarcación de Costas en Andalucía-Atlántico*. MIMAN. Cádiz, 2008b.
- DGC: *Directrices para el tratamiento del borde costero*. MIMAN. Madrid, 2008c.
- DGC: *Directrices sobre actuaciones en playas*. MIMAN. Madrid, 2008d.
- Fernández, J.: "La gestión integral de la costa: hacia una nueva estrategia territorial". *Ingeniería del Agua*, 2, 1995, 7-18.
- Gómez Pina, G.: *Mejora de aspectos técnicos en el tratamiento integral de la costa en España. Informe Final*. Beca MOPTMA-Fulbright para estancia en EEUU, 1994.
- Instituto De Recursos Mundiales, *Recursos Mundiales 2004*. Washington D.C., WRI, 2004.
- Intergovernmental Oceanographic Commission: *National Ocean Policy. The Basic Texts from: Australia, Brazil, Canada, China, Colombia, Japan, Norway, Portugal, Russian Federation, United States of America*. IOC Technical Series, 75., UNESCO. Paris, 2007.
- Ministerio de Medio Ambiente (MIMAN): *Política de Costas*. Medio Ambiente en España 2004. Madrid, MIMAN, pp. 173-189.
- MIMAN: *Política de Costas, Medio Ambiente en España 2005*. MIMAN. Madrid, 2006.
- MIMAN: *Política de Costas, Medio Ambiente en España 2006*. MIMAN. Madrid, 2007.
- Ministerio de Medio Ambiente, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio: *Informe de sostenibilidad ambiental y es-*

- tudio estratégico ambiental del litoral español para la instalación de parques eólicos marinos*. MIMAN. Madrid, 2007.
- Montoya Font, F.: "Legislación en la gestión del litoral". *Ingeniería del Agua*, 2, 1995, 10-30.
- Mulero Mendigorri, A.: *Introducción al medio ambiente en España*. Ariel. Barcelona, 1999.
- New South Wales Government: *Nsw Coastal Policy*. Department of Urban Affairs and Planning. Sydney, 1997.
- Oficina Económica Del Presidente Del Gobierno: *Estrategia Española de Desarrollo Sostenible*. Ministerio de la Presidencia. Madrid, 2007.
- Olmeda Gómez, J. A.: *Ciencia de la Administración. Teoría de la Organización y gestión pública*. UNED. Madrid, 1999.
- Pérez Pérez, G. y Valencia, E. L.: "El Neoinstitucionalismo como Unidad de Análisis Multidisciplinario". *Actualidad Contable FACES*, 7, 8, 2004, 85-95.
- Rivas Leone, J. A.: "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones", *Reflexión Política*, 5, 9, 2003, 37-44.
- Sanz-Larruga, F. J.: *Bases doctrinales y jurídicas para un modelo de gestión integrada y sostenible del litoral de Galicia*. Xunta de Galicia. Santiago, 2003.
- Subirats Humet, J.: "Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales". *Ekonomiaz*, 60, I, 2006, 18-37.
- Subirats, J. y Gomá, R.: *Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis, Políticas públicas en España*. Ariel. Barcelona, 1999.
- Trigueros, J.: "La política de gestión del litoral de la DGC". *Ingeniería y Territorio*, 61, III, 2002, 4-7.

## RESUMEN

El artículo estudia la gestión costera del gobierno de España a lo largo de una legislatura (2004-2008). Este ejercicio se interpreta como análisis de una política pública específica. Los avances constatados en el modelo de gestión se evalúan a través de diez temas clave relacionados con la Dirección General de Costas del Ministerio de Medio Ambiente. Los resultados permiten varias afirmaciones: 1) La situación de la gestión costera en España todavía dista mucho de ser integrada. 2) Surgen interesantes iniciativas de cambio en el modelo tradicional de gestión costera. 3) Estas iniciativas han tenido bajo impacto en la gestión real por diferentes causas (ausencia de política de amplia perspectiva, aplicación muy lenta, dificultades de relación entre el sistema de gobierno y el ámbito de gestión). 4) El modelo de gestión tendrá grandes obstáculos para mejorar mientras no se progrese en varios de los temas clave estudiados (política, coordinación, instituciones, estrategia, administradores, participación, etc.).

**PALABRAS CLAVE:** política costera; instituciones; gestión estratégica; Dirección General de Costas.

**ABSTRACT**

This article studies the government of Spain's coastal management during one legislature (2004-2008) as an analysis of a specific public policy; it assesses progress in the management model through ten key issues related to the Ministry of the Environment's Directorate General of Coasts. The results allow us to offer several affirmations: firstly, a notable lack of integration in Spain's coastal management still remains; secondly, interesting initiatives for changing the traditional coastal management model have arisen; thirdly, these initiatives have had very little impact on management for a number of different reasons (the absence of a policy based on a broad perspective, very slow-paced application, impediments in the relationship between the government system and the scope of management) and lastly, the management model will need to overcome serious stumbling blocks as long as progress is not achieved in several of the key issues studied (policy, coordination, institutions, strategy, administrators and participation, etc.).

**KEY WORDS:** coastal policy; institutions; strategic management; Directorate General of Coasts.

**RÉSUMÉ**

L'article étudie la gestion côtière du gouvernement espagnol sur une législature (2004-2008). Cet exercice s'interprète comme l'analyse d'une politique publique spécifique. Les avancées constatées dans le modèle de gestion sont évaluées à travers dix thèmes clés en relation avec la Direction Générale des Côtes du Ministère de l'Environnement. Les résultats autorisent plusieurs affirmations: 1) La situation de la gestion côtière en Espagne est encore loin d'être intégrée. 2) D'intéressantes initiatives de changement dans le modèle traditionnel de gestion côtière apparaissent. 3) Ces initiatives ont eu un faible impact sur la gestion réelle pour différentes raisons (absence de politique d'envergure, application très lente, difficultés de relation entre la gouvernance et le cadre de gestion). 4) L'amélioration du modèle de gestion devra faire face à d'importants obstacles tant qu'il n'y aura pas de progression significative dans plusieurs des thèmes clé étudiés (politique, coordination, institutions, stratégies, administrateurs, participation, etc.).

**MOTS CLÉS:** politique côtière; institutions; gestion stratégique; Direction Générale des Côtes.