Responsabilidad, complejidad e integración en la gestión de las playas

Carolina Martí,[1] Joan Ramis,[2] Rafael Sardá[3]

Resumen

Se efectúa un análisis institucional de los esquemas establecidos de gestión de playas a partir de lo observado en ocho poblaciones de la Costa Brava (Girona, España). El análisis ratifica que el énfasis actual de la gestión de playas se centra en la función recreativa de éstas y evidencia el abandono en la gestión de otras funciones que el sistema socioecológico playa igualmente desempeña. De forma generalizada, la gestión de carácter proactivo solo se desarrolla durante la temporada de baño y, únicamente, cuando aparecen condiciones muy negativas pueden ponerse en marcha planes de acción de carácter reactivo. Urge identificar procesos y estrategias de gobernanza que permitan una gestión moderna e integrada para estos sistemas, para paliar los procesos de erosión y de degradación natural de las playas. Urge evolucionar desde una gestión basada en la atomización de competencias y responsabilidades hacia una gestión basada en resultados. Una gestión por resultados que debiera pasar por identificar y modificar el entramado institucional y competencial actual, planificando el recurso, integrando responsabilidades, asumiendo liderazgos en sus tres grandes áreas de gestión (municipal, autonómica y estatal), facilitando la comunicación y mejorando los procesos de gestión; todo ello para avanzar hacia una gestión por resultado en los sistemas de playa. Es necesario dotar el sistema playa de un reconocimiento que hoy en día se le niega, pues estos sistemas constituyen uno de los activos más importantes del país.

1 Departamento de Geografía, Universitat de Girona. Pl. Ferrater Mora, 1. 17071 Girona (Spain)

1 Departamento de Dirección de Operaciones e Innovación, ESADE. Av. Pedralbes, 60-62. 08034 Barcelona (Spain)

1 Centre d'Estudis Avançats de Blanes (CEAB-CSIC) C. d'Accès a la cala Sant Francesc, 14. 17300-Blanes (Girona)

1. Introduccion

La Gestión Integrada de Zonas Costeras (GIZC) pretende administrar las complejas interacciones que se dan en su área de influencia para facilitar el uso sostenible de sus recursos, mientras se mantiene su integridad y su buen estado medioambiental. Con este objetivo, la GIZC reclama la creación de esquemas integrados de gobernanza costera que sean capaces de transformar la excesiva sectorialización y la fragmentación observada en la actualidad en sus procesos de gestión.

En la costa, las playas son sistemas naturales que presentan un elevado valor social y ecológico, y que están sometidos a una gran presión humana y climática. Al igual que otros sistemas costeros, desempeñan múltiples funciones socio-ecológicas, siendo en este caso tres las más relevantes: actuar como depositarios de biodiversidad, ofrecer protección a la costa, y satisfacer las necesidades humanas de descanso y ocio, así como los procesos culturales que en estos se puedan dar. Una correcta gestión del espacio playa debiera garantizar el correcto funcionamiento de todas estas funciones, estableciendo las prioridades necesarias de acuerdo con su tipología: playa urbanas, urbanizadas o naturales.

Los sistemas de playa están sometidos hoy en día a dos amplios procesos globales, por un lado su antropización y la pérdida consecuente de su estado natural, y por otro una erosión generalizada. La urbanización y consecuente pérdida de hábitats, incluyendo los espacios de playa, ha sido considerada recientemente como uno de los grandes problemas en el Mediterráneo (Langmead *et al*., 2007). La solución a estas problemáticas es compleja, pues implica una planificación territorial integrada y una gestión del territorio que va más allá del ámbito local.

Las playas son asimismo uno de los grandes motores de la economía de numerosos países y regiones. Yepes (2004) calcula que el 0,001% de la superficie del Estado español (las playas que albergan un turismo del llamado «sol y playa») es responsable indirecto del 10% de su Producto Interior Bruto. Yepes lo ejemplifica a través de la Comunidad Valenciana, donde cada metro cuadrado de playa generaría 700 euros anuales en forma de gasto total generado por los turistas que se desplazan a su litoral. Sin embargo, pese al valor económico que generan las playas, persiste un lento pero continuo proceso de degradación y desaparición de uno de los principales recursos: los sistemas-playa (CIIRC, 2010). Existe una falta de prioridad política en su gestión que contrasta con los servicios que estos ambientes son capaces de proveer. La gestión de playas en la actualidad suele estar orientada a administrar básicamente los usos recreativos de estos sistemas, prestando mucha menos atención al recurso en sí y a las funciones de protección del territorio, la preservación de sus calidades naturales, o a sus aspectos culturales. La gestión de todas sus funciones suele estar muy fragmentada, en diversas oficinas, y administrada por varios actores con muy diversas responsabilidades. Así, puede definirse la gestión de playas como una

gestión desarrollada en base a competencias y responsabilidades fragmentadas, una gestión competencial que constituye un impedimento para su uso sostenible.

En el presente trabajo se ha efectuado un análisis institucional de la gestión de playas a partir del estudio de ocho poblaciones de la Costa Brava (Girona, Cataluña-España). Se ha efectuado inicialmente una comparación institucional y competencial, en estos municipios, utilizando el indicador de calidad de playa (Beach Quality Index, BQI) descrito en Ariza *et al*., (2010) (ver Sardá *et al*., este volumen). A partir de este análisis se evidencia la diversidad de estructuras gerenciales y las carencias estructurales de los sistemas actuales de gestión de playas. Una segunda fase del análisis debiera formular una situación hipotética ideal para asumir la gestión de playas siguiendo los criterios anteriormente expuestos, estableciendo una hoja de ruta para acercar los modelos actuales de gestión de playas basados en competencias fragmentadas a un modelo de gestión de playas basado en resultados; un modelo que persiga una visión global del sistema playa y que permita desempeñar las funciones y garantizar los resultados de éste de forma integral.

Tabla 1. Estructura del Índice de Calidad de Playas (BQI)

Índice BQI	Subíndices	Índices / Indicadores parciales
BQI: Índice de Calidad de Playas	**RFI: Función Recreativa**	α: Calidad microbiológica del agua **IC**: Índice de saturación **IEQ**: Calidad medioambiental **ISerF**: Servicios e instalaciones **IAct**: Actividades **IAcPar**: Acceso y estacionamiento **IComf**: Índice de confort **IS**: Calidad del entorno **IBS**: Seguridad en la playa
	NFI: Función Natural	**IN**: Condiciones naturales **IWSP**: Polución de agua y arena **IPQ**: Calidad física
	PFI: Función de Protección	**IPP**: Protección

2. Metodología

El análisis institucional se ha efectuado a partir de un cuestionario estándar y de entrevistas en profundidad realizadas a los gestores de las playas de estudio. El análisis abarcó ocho poblaciones de la Costa Brava: Roses, Castelló

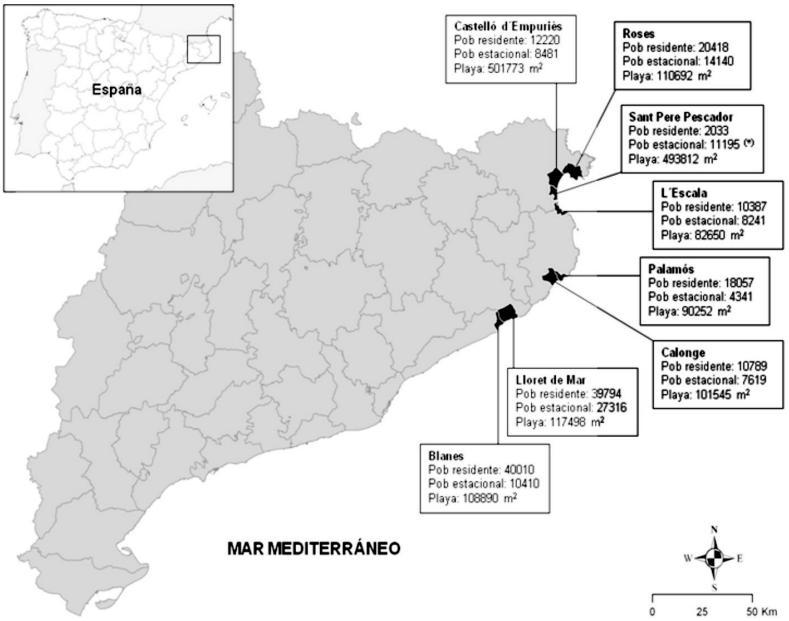
d'Empúries, Sant Pere Pescador y l'Escala, en la comarca de l'Alt Empordà; Palamós y Calonge en la comarca del Baix Empordà, y Lloret de Mar y Blanes en la comarca de la Selva. En los municipios de l'Alt y el Baix Empordà el análisis efectuado se realizó para todas las playas del municipio, mientras que en Lloret de Mar y Blanes los procesos de gestión identificados hicieron referencia únicamente a sus playas más urbanas (Lloret centre y Fenals en Lloret de Mar, y S'Abanell en Blanes). La franja costera de las tres comarcas constituye la conocida Costa Brava en el noreste de la Península Ibérica (fig.1). Las entrevistas fueron realizadas a los primeros actores municipales con responsabilidades en la gestión de las playas de la población (concejales y técnicos municipales).

Para realizar el diseño del cuestionario se utilizó el Indicador de Calidad de Playas (Beach Quality Index, BQI) (Ariza *et al*., 2010; Sardá *et al*., este volumen). El BQI, diseñado para formar parte de la estructura general de la gestión de playas, es una herramienta útil para la mejora continua de las tres funciones básicas de las playas: la función natural, la protectora y la recreativa. La información recogida por el BQI puede desagregarse en indicadores parciales, proporcionando un cuadro de mando de soporte al proceso gerencial, apto para el análisis de problemáticas medioambientales relacionadas con la gestión de playas y sus programas de control. Cada indicador parcial se encargará de evaluar cada uno de los 13 procesos básicos identificados (14 si se considera el proceso de aspectos culturales separadamente) para la gestión de playas en la zona de estudio. Con el BQI como punto de partida, el cuestionario examinó cada uno de los indicadores parciales en los que éste se descompone. Para cada uno de los indicadores se plantearon las siguientes cuestiones:

a. ¿Cuál es la organización municipal o supramunicipal que se encarga de dicho indicador?
b. ¿Qué personas son responsables de su gestión y de su monitorización?
c. ¿En qué períodos se realiza dicha actuación?
d. ¿Con qué frecuencia se realizan dichas actividades?
e. ¿Cuál es el coste de cada actuación?

Asimismo, se realizó una evaluación abierta sobre los planes de uso de las playas, los procesos abiertos de gestión (con o sin certificaciones), y otros aspectos no considerados en el cuestionario, a menudo fruto de casuísticas locales. Posteriormente, se procesaron los resultados obteniendo esquemas sintéticos de la gestión de playas y cronogramas de las actividades realizadas en cada municipio. Todo ello con el fin de responder a la pregunta principal del estudio, ¿cómo intervienen las diferentes instituciones responsables en la gestión de las playas?

Figura 1. Mapa de la zona y municipios de estudio.



3. Resultados

Los resultados se desagregaron en dos apartados. En primer lugar se presenta el análisis de las responsabilidades, se muestran las diversas organizaciones involucradas en los distintos procesos de gestión, evidenciándose el solapamiento de competencias de cada una, y se realiza una estimación de la inversión económica dedicada a cada proceso. El análisis se desglosa en los trece subíndices parciales que forman el BQI por lo que, en realidad, se describen los trece procesos de gestión que se desarrollan (o no) en todas estas playas. En segundo lugar, se presenta la distribución temporal de todas las tareas que se realizan en las playas y se compara la gestión entre los distintos municipios.

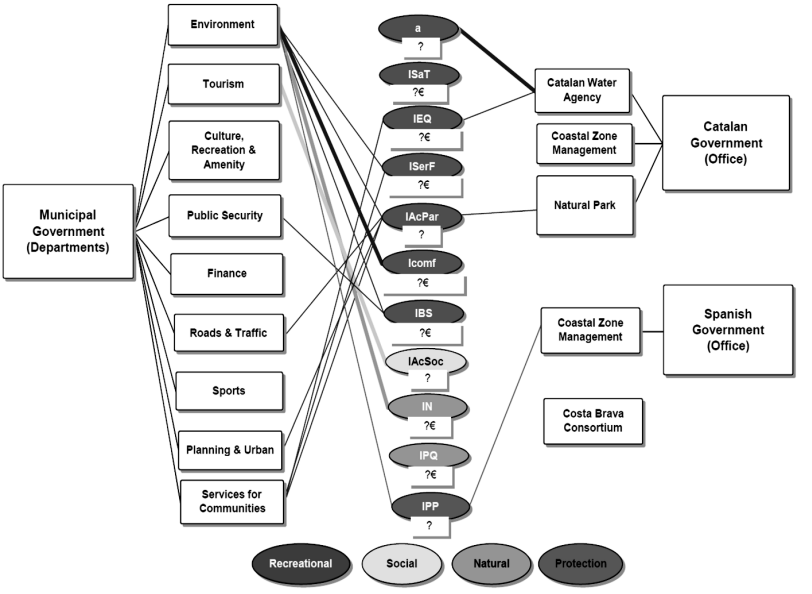
3.1. Análisis de responsabilidades

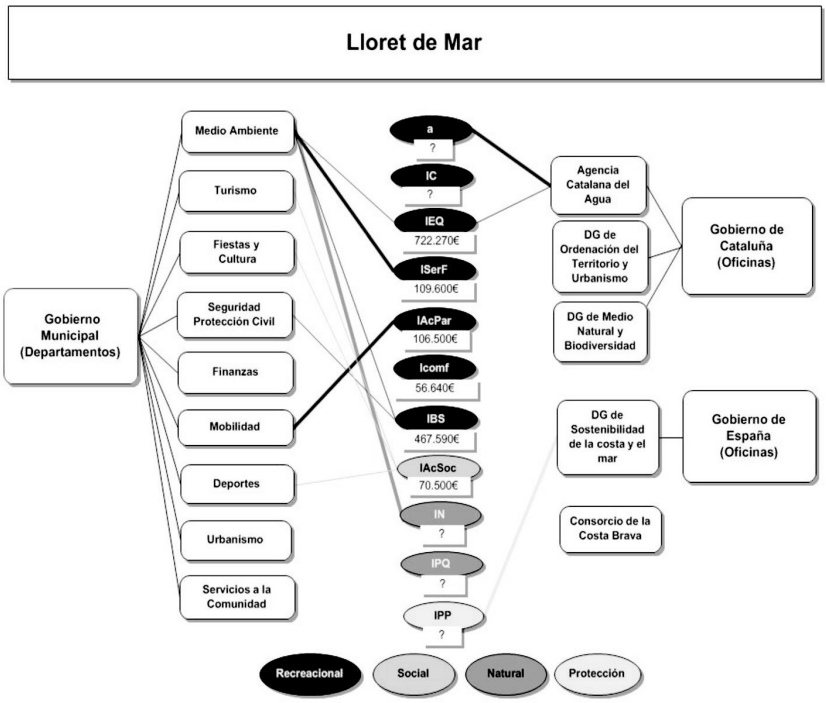
Las funciones evaluadas en el análisis institucional descansan en tres grandes áreas de gestión: a) los municipios con sus distintas concejalías u oficinas, b) los diferentes departamentos del gobierno autonómico catalán, y c) la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar del gobierno español. El grado de implicación de cada una de estas oficinas en las funciones asignadas es diverso y, en general, se relaja a medida que aumenta la distancia respecto al ámbito territorial de la playa gestionada, con excepción notable de la calidad de las aguas (α) debido a su carácter normativo.

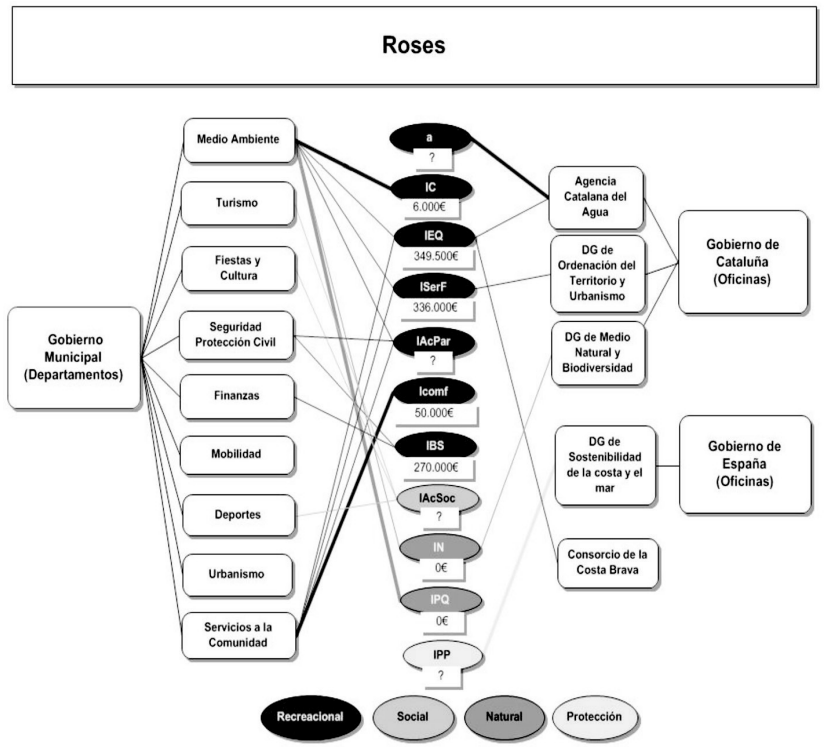
Mediante los gráficos elaborados (véanse en la figura 2 los ejemplos de Roses, Palamós y Lloret de Mar) se sintetizan y clarifican las responsabilidades de cada organismo, y se evidencian la multiplicidad de competencias compartidas entre ellos cuando una tarea atañe a dos o más organismos, departamentos u oficinas. Las líneas delgadas muestran una múltiple responsabilidad sobre un mismo indicador. Las líneas gruesas señalan una responsabilidad única sobre un indicador determinado. La ausencia de líneas expone la ausencia de responsabilidad sobre ese indicador. Asimismo, se detalla (siempre que los datos recogidos lo permiten) la inversión municipal en gestión de playas desglosada por indicadores parciales (Roses y Lloret de Mar). Los procesos se encuentran asociados a los tres grupos de funciones definidas habiéndose separado, en este caso, el proceso cultural de la función recreativa.

Cuando la gestión de los procesos compartidos depende de diferentes oficinas/concejalías dentro de un ayuntamiento, el desarrollo es consensuado y distribuido con coherencia y eficiencia. Opuestamente, las problemáticas aparecen cuando en un mismo proceso de gestión intervienen las responsabilidades locales, autonómicas y/o estatales, pues su resolución/ejecución se demora y/o diluye entre los distintos agentes/instituciones implicadas.

Figura 2. Gráficos de análisis de responsabilidades de Palamós (gráfico superior), Roses (gráfico central)y Lloret de Mar (gráfico inferior).




Lloret de Mar
Medio Ambiente
Turismo
Fiestas y Cultura
Seguridad Protección Civil
Finanzas
Mobilidad
Deportes
Urbanismo
Servicios a la Comunidad
Gobierno Municipal (Departamentos)
a
?
IC
?
IEQ
722.270€
ISerF
109.600€
IAcPar
106.500€
Icomf
56.640€
IBS
467.590€
IAcSoc
70.500€
IN
?
IPQ
?
IPP
?
Agencia Catalana del Agua
DG de Ordenación del Territorio y Urbanismo
DG de Medio Natural y Biodiversidad
Gobierno de Cataluña (Oficinas)
DG de Sostenibilidad de la costa y el mar
Gobierno de España (Oficinas)
Consorcio de la Costa Brava
Recreacional
Social
Natural
Protección


Roses
Medio Ambiente
Turismo
Fiestas y Cultura
Seguridad Protección Civil
Finanzas
Mobilidad
Deportes
Urbanismo
Servicios a la Comunidad
Gobierno Municipal (Departamentos)
a
?
IC
6.000€
IEQ
349.500€
ISerF
336.000€
IAcPar
?
Icomf
50.000€
IBS
270.000€
IAcSoc
?
IN
0€
IPQ
0€
IPP
?
Agencia Catalana del Agua
DG de Ordenación del Territorio y Urbanismo
DG de Medio Natural y Biodiversidad
Gobierno de Cataluña (Oficinas)
DG de Sostenibilidad de la costa y el mar
Gobierno de España (Oficinas)
Consorcio de la Costa Brava
Recreacional
Social
Natural
Protección

La estructura interna de los ayuntamientos de los municipios analizados, organizados en concejalías (llamadas *regidories* en el ámbito municipal catalán), servicios y/o áreas municipales es muy diversa: desde una división en 7 grandes servicios en Lloret de Mar, hasta 17 grandes áreas municipales de gestión en Castelló d'Empúries. La parte izquierda de los diagramas (fig. 2) muestra las 9 concejalías o grandes áreas municipales que suelen presentar competencias en la gestión de playas y cuya posición en el organigrama municipal puede variar según cada ayuntamiento. La diferente estructura de las corporaciones municipales y la falta de un protocolo estandarizado de actuación en la gestión de playas originan una distribución muy diversa de los procesos desarrollados desde el ámbito municipal (17 tareas distintas desarrolladas en Blanes, 16 en Roses, 15 en Castelló d'Empúries, 13 en l'Escala, Calonge-Sant Antoni y Palamós, 9 en Lloret de Mar, 4 en Sant Pere Pescador), lo que conlleva una ordenación del sistema-playa muy compleja.

En el análisis pormenorizado de las áreas involucradas en la gestión municipal de las playas y de cada uno de los procesos desarrollados, cabe destacar que únicamente el Ayuntamiento de Calonge dispone de un área específica de playas que gestiona la mayor parte de estos procesos, a excepción de la limpieza que recae en el Área de Medio Ambiente. En el resto de los municipios, en líneas generales, dos áreas suelen tener la máxima implicación en las playas: medio ambiente y servicios públicos, las cuales gestionan esencialmente «Calidad Medioambiental» (IEQ), «Servicios e Instalaciones» (ISerF) y «Confortabilidad» (IComf). En el caso de Lloret de Mar y Sant Pere Pescador, estas competencias están dentro de la misma área de gestión municipal pero en el resto de los municipios se encuentran separadas. Asimismo, la mayoría de los indicadores parciales considerados dentro de la Función Recreativa se analizan en todos los municipios estudiados, a excepción de Sant Pere Pescador, el municipio de menor población, dónde «Saturación» (IC), «Confortabilidad» (IComf), «Seguridad» (IBS) y «Aspectos Socio-culturales» (IAcSoc) no se evalúan. La saturación tampoco es evaluada en los municipios de Blanes, Lloret de Mar y Palamós.

Un análisis distinto requiere la columna derecha de los diagramas presentados. Aquí, los organismos involucrados y las tareas que cada uno desarrolla son fijos: el Gobierno Autonómico de Cataluña con sus departamentos: Agencia Catalana del Agua (ACA), Dirección General del Territorio y Urbanismo, Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad; y el gobierno de España con la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar.

La Gestión de la Calidad de las aguas, realizada por la Agencia Catalana del Agua (ACA), se desarrolla siguiendo los criterios de evaluación establecidos en la Directiva 1976/160/EC sobre la calidad de aguas de baño, recientemente

modificada por la nueva Directiva 2006/160/EC. El proceso de gestión de monitorización de dicha calidad se realiza durante la estación de baño (1 de junio-31 de septiembre) de la misma forma para todos los municipios analizados (tabla 2). El resto de procesos comprendidos dentro de la función recreativa de las playas son gestionados básicamente por los municipios salvo ayudas puntuales (en el municipio de Roses, el ACA y una empresa pública -Consorcio de la Costa Brava- prestan colaboración en la gestión de la Calidad Medioambiental (IEQ) de las playas).

Tabla 2. Cronograma de actividades de los ocho municipios estudiados.

BQI	Roses	Castelló d'Empúries	Sant Pere Pescador	L'Escala	Palamós	Calonge	Lloret de Mar	Blanes
α(*)	Jun-sep	Jun-sep	Jun-sep	Jun-sep	Jun-sep	Jun-sep	Jun-Sep	Jun-sep
IC	Jun-sep	Jun-sep		P(*)				
IEQ	Jun-sep	Todo el año	Jun-sep	Abr-sep	(Abr) Jun-sep	Jun-sep	Jun-Sep	Jun-sep
ISerF	Jun-sep	Jun-sep	Jun-sep	Abr-sep	Jun-sep	(Abr) Jun-Sep	Abr-Sep	Jun-sep
Iact (^)								
IAcPar	Todo el año		Todo el año	Todo el año	Todo el año	Todo el año	Todo el año	Todo el año
IComf	May			P(Δ)	P(Δ)	P(Δ)	May	May
IS(^)								
IBS	Jun-sep	Jul-ago	Jun-sep	Abr-sep	Jun-sep	Jun-sep		Jun-sep
IN	Todo el año	Todo el año	Todo el año	Abr-sep	Todo el año			
IWSP(^)								
IPQ	P(Δ)							
IPP					P(Δ)	P(Δ)		P(Δ)
IAcSoc(*)	May-sep	Jun-jul	May-jun	May-sep	Jun-sep	Jun-sep	Abr-Sep	Jul-ago

Del análisis de los diagramas de flujo obtenidos pueden extraerse algunos ratios interesantes (fig. 3) que permiten la evaluación comparada de las estructuras de gestión municipales y las funciones que desempeñan entre los indicadores parciales:

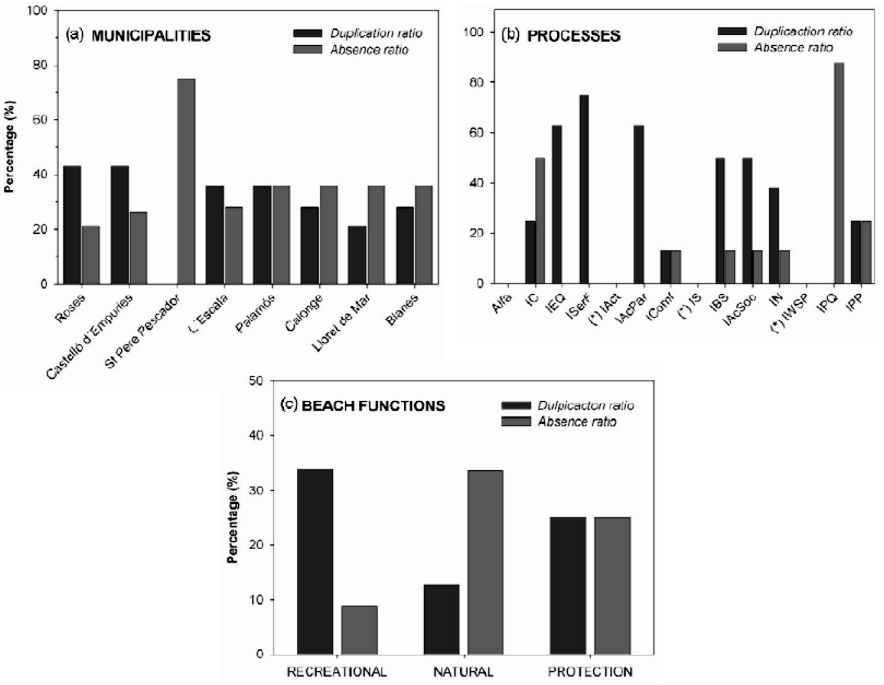
a.1) *Ratio de multiplicidad para ayuntamientos:* % de indicadores con más de una oficina implicada en su gestión sobre el total de indicadores, comparándolo entre los 8 ayuntamientos (14 indicadores parciales, los 11 que en algún momento se evalúan y aparecen en la figura 2, más los tres que no son evaluados pero que aparecen en BQI);

a.2) *Ratio de multiplicidad para indicadores:* % de ayuntamientos en el que este indicador es gestionado por más de una oficina implicada en su gestión sobre el total de ayuntamientos.

b.1) *Ratio de ausencia de responsabilidad para ayuntamientos:* número total de indicadores sin responsable definido sobre los 14 indicadores parciales considerados; y

b.2) *Ratio de ausencia para indicadores*: número total de ayuntamientos en los que este indicador no es gestionado sobre el total de ayuntamientos.

Figura 3. Ratios de multiplicidad y de ausencia por departamentos municipales, procesos y funciones.



El ratio de multiplicidad de esfuerzos indica el grado de dispersión que existe dentro de la administración local. Se observa que, con excepción de Sant Pere Pescador (0%), en todos los municipios entre 20% y 40% de los procesos fueron responsabilidad de más de un cargo (fig. 3a). Roses y Castelló d'Empúries son los municipios con mayor proporción de multiplicidad (43%), mientras que Lloret de Mar ostenta la menor (21%). La multiplicidad de los procesos presenta una mayor variabilidad, pues la «calidad microbiológica del agua (α)» siempre

es responsabilidad de una sola oficina (0%), pero en «Servicios e Instalaciones (ISerF)» el índice asciende al 75% de multiplicidad (fig. 3b).

Respecto las funciones de la playa, el ocio, al ser dirigido por distintas áreas, adquiere el ratio de multiplicidad superior (34%), mientras las responsabilidades de la función natural están más concentradas (13%) (fig. 3c). La función de protección, aunque por ley la responsabilidad legal de la gestión costera recaiga solo sobre el gobierno español, en este análisis también se incluyen las agencias locales que velan por la prevención, protección y rehabilitación del recurso costero (por ejemplo: agencia local de Protección Civil).

La relación de «Ausencia de responsabilidad», o falta de gestión municipal, delata Sant Pere Pescador como el municipio con menor intervención sobre su recurso playa (57%). Roses evidencia un elevado control de los procesos (21%), con lo que puede considerarse el municipio con mejor gestión de playas de la zona de estudio. En cuanto a los procesos, cabe destacar que la variable protección (IPP), con un ratio de 25% de ausencia y 25% de multiplicidad, se explica porque 2 de las 8 playas (Sant Pere Pescador y Castelló d'Empúries) se localizan en parques naturales, las competencias de los cuales están transferidas al gobierno autonómico catalán. Respecto al análisis de ausencia de responsabilidades en las funciones de la playa, los resultados mostraron una vez más que la función lúdica es la más tratada (9%), mientras que la función natural delata ausencias en su gestión (34%), a pesar de que algunas de las playas analizadas estaban situadas en áreas naturales legalmente protegidas (Natura 2000, PEIN).

3.2. Cronograma de actuaciones

En los ocho municipios analizados, la gestión de playas se realiza de manera proactiva casi exclusivamente durante la temporada de baño, en verano. Su objetivo básico es adecuar el espacio playa para albergar determinadas actividades requeridas por la función recreativa. Durante el resto del año y de manera reactiva, pueden activarse acciones ligadas a la función protectora y natural; en este caso, los procesos a realizar están insuficientemente definidos y suelen ser poco eficientes y de lenta aplicación/resolución. Únicamente en el caso de temporales que activen algún plan de riesgo municipal o supramunicipal, determinados equipos de limpieza, emergencia y/o protección civil pueden ser utilizados.

Ninguna de las ocho municipalidades estudiadas presenta el mismo cronograma de actividades. El análisis de estos cronogramas muestra como, en la mayoría de los casos, la gestión de una buena parte de los procesos analizados solo se produce durante la temporada de baño, del 1 de junio al 31 de septiembre (tabla 2). Solo los procesos «Acceso y estacionamiento» (IAcPar) y «Condiciones naturales» (IN), que no son exclusivamente atribuibles a los sistemas de playa, aparecen gestionados durante todo el año. Los procesos «Actividades molestas»

(IAct), «Calidad del entorno» (IS) y «Polución de aguas y arenas» (IWSP) (en este último caso más allá de la limpieza mecanizada o de situaciones de riesgo en la cual interviene algún plan de riesgos de gestión autonómica) no presentan ningún tipo de gestión a lo largo del año en ninguno de los municipios. Finalmente, los procesos vinculados a la morfodinámica de la playa, «Calidad física» (IPQ) y «Protección» (IPP), solo se efectúan actuaciones puntuales (P(Δ)) bajo respuesta (tabla 2). Un cronograma de actividades mucho más detallado puede observarse en la tabla 3

Tabla 3. Cronograma detallado de actividades del municipio de Roses.

ROSES	January				February				March				April				May				June				July				August				September				October				November				December			
Weeks	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
Microbiological water quality																																															
Weekly inspections																					1															24												
Environmental quality																																															
Visual water quality																					1															24												
Cleaning boat																					1															24												
Visual sand quality													Easter								1				Daily service									11				31									
Waste/litter removal													Easter								1				Daily service									11				31									
Beach use																						15													15												
Services and Facilities																																															
Showers and foot washers																					1															30												
Floating platforms																					1															30												
Footbridges-beach access																					1															30												
Sanitary facilities																					1															30												
Restaurants, bars and kiosks																					1															30												
Umbrellas, hammocks...																					1															30												
Sailboats, kayaks, canoes																					1															30												
Access and parking																																															
Acess signaling	1																																														31
Comfort																																															
Beach morphology change																	Punctual																															
Safety: Life guards																																															
Sea condition signaling																					1															30												
Beach safety (towers, boat...)																					1															30												
Buoying																					1															30												
Beach police																																															
Police patrol																					1															30												
Socio-cultural change																																															
Sant Joan party																		24																															
Beach aerobics (Santa Margarida beach)																																															
Beachpolo tournament (waterpolo)																										9	10																					
Beach football tournament + Music festival																											16																					
Music festival																												23	5																			
beach volei tournament + foam party																												30																			
Beach volley tournament																													6																		
Swimming race + traditional games + goose chasing																														14																	
Short swimming race +port race + fireworks + ball																															15																
Beach volley tournament																															20																
Rope pulling festival																															21																
Music festival																																		9														
Natural function																																															
Dune system barriers	1																																														31
Dune system waste removal													Easter								1				Daily service									11				31									
Beach nourishment																																															
Beach surface changes																																															

El mayor esfuerzo municipal para la gestión de playas se centra en ofrecer durante la temporada de baño unas playas limpias y de óptima calidad (Ariza *et al*., 2008c; Roca *et al*., 2008a). Ello determina que la gestión de playas se realice, básicamente (en muchos casos únicamente), durante dicha temporada. En algunos casos, como las actividades de playa pueden comenzar en Semana

Santa, algunas actuaciones de gestión se realizan también durante la primavera (tabla 1).

Se busca obtener para el espacio gestionado una calidad determinada, medible, que en algunos casos puede dar lugar a acreditaciones de estándares de calidad o de gestión (a nivel español: bandera azul, Q de Calidad, Norma ISO 14001, certificación EMAS, premio Ecoplayas). En líneas generales, solo se producen ayudas puntuales externas al municipio en el caso de la calidad medioambiental de las aguas, concretamente por parte del ACA y del Consorcio de la Costa Brava.

La Dirección General de Ordenación del Territorio y Sostenibilidad (Departament de Territori i Sostenibilitat de la Generalitat de Catalunya) verifica los planes municipales de usos de las playas, aunque su cometido es meramente administrativo.

La gestión de los procesos básicos incluidos en la función natural de las playas es, asimismo, mucho menos evidente que la de los procesos de la función recreativa. Básicamente solo el proceso de «Condiciones naturales» (IN) es gestionado. En el caso de los municipios de la Selva y el Baix Empordà con carácter únicamente municipalista, mientras que en los municipios del Alt Empordà existe una implicación mucho más acusada de la Dirección General de Medio Natural y Biodiversidad de la Generalitat de Catalunya. Resulta paradójica la ausencia de esta implicación en los municipios de la Selva, donde existen espacios protegidos que incluyen la superficie de playa, algunos dentro de la Red Natura 2000.

Finalmente, la función de protección recae básicamente en la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar del Estado español. Dados los importantes procesos de erosión que se evidencian en la zona, la falta de comunicación entre los municipios y dicha dirección general, y los graves problemas presupuestarios del gobierno, en la actualidad esta función se encuentra enormemente descuidada. Esta desidia pone en riesgo evidente otros servicios y funciones que las playas desempeñan. Por todo ello, en algunos casos, para resolver problemas puntuales con celeridad, los municipios actúan con carácter de urgencia sin seguir el protocolo administrativo establecido, o los procesos y normativas de obligado cumplimiento.

4. Discusión y conclusiones

El análisis institucional realizado muestra cómo el énfasis actual de la gestión de playas se centra sobre la función recreativa de éstas, y evidencia el abandono en la gestión de otras funciones que el sistema-playa igualmente

desempeña. Al prestar mayor atención a los aspectos recreativos, la gestión tiende a desarrollarse casi únicamente durante la temporada de baño (situación de verano) y es casi inexistente durante el resto del año. Únicamente, cuando puntualmente aparecen condiciones muy negativas que afectan el sistema-playa, se puede poner en marcha un plan reactivo para solventar en lo posible las alteraciones y/o los daños producidos.

La multiplicidad de responsabilidades detectada evidencia patentes disfunciones. Tras firmar el Protocolo de Gestión Integrada de Zonas Costeras para el Mediterráneo (PAP/RAC, 2007), España adquirió la obligación de realizar una gestión integrada para evitar la erosión de las playas (Jiménez *et al*., 2011) que no es ejecutada en la actual gestión de playas. Dicha problemática solo se afronta reactivamente, bajo pedido, desde la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar del Estado español, pero la ineficiente comunicación entre esta administración estatal y las autoridades municipales dificultan y ralentizan la resolución. Igualmente, la protección de la función natural de las playas es prácticamente nula en playas urbanas y urbanizadas, aun localizándose dentro de alguna figura de protección (es el caso de la desembocadura de S'Abanell -Red Natura 2000- en Blanes, o la playa de Treumal -Paraje Natural de Interés Nacional- en Lloret de Mar).

Siguiendo el ejemplo de la óptima gestión de determinadas calidades de las playas (higiénicas, de limpieza, de servicios, etc.), debería implantarse una correcta gestión de la función de protección de los sistemas naturales y del recurso indispensable: los sedimentos. La ausencia de dicha gestión denota una falta de prioridad política y presupuestaria, generando un proceso de degradación generalizado en las playas del litoral catalán (CIIRC, 2010). Si, como se ha evaluado (Yepes, 2004; Ariza *et al.,* 2012), cada metro cuadrado de playa útil genera un gasto turístico anual de entre 700-1.320 euros, los 0,96 millones de metros cuadrados útiles de las playas de los 8 municipios analizados (31.880 m lineales de playa por 30 m de anchura útil de ocupación turística) podrían ser capaces de generar un gasto turístico entre 670 y 1.270 millones de euros/año, lo que generaría unos ingresos a la administración vía impuestos de unos 100-200 millones de euros. Incluso reduciendo estos cálculos en un orden de magnitud, mucho podría hacerse si se dedicara una parte de dicha recaudación a la protección y la gestión de las playas, máxime cuando se compara con la inversión actual (un total de 1,53 millones de euros al año en el municipio de mayor inversión, Lloret de Mar).

El proceso de degradación actual hace urgente la necesidad de identificar procesos y estrategias de gobernanza que permitan una gestión moderna e integrada de estos sistemas naturales. Una correcta gobernanza debería planificar las actuaciones necesarias para solventar los procesos de erosión y

definir la visión natural de las playas protegidas, redefiniendo el estado dentro del cual los procesos de gestión debieran desarrollarse. Una gestión moderna de los sistemas de playa debiera considerar los aspectos multifuncionales que estos sistemas desarrollan, gestionando de forma integrada todos sus componentes y sus interacciones. La gestión de playas debiera tener como objetivo final el disponer de un espacio de playa adecuado que pueda desempeñar todas las funciones que estos sistemas socioecológicos realizan durante todo el año, siendo éste el resultado esperado de su gestión. Esta gestión por resultados debiera pasar por identificar y modificar el entramado institucional y competencial actual, planificando el recurso, integrando responsabilidades, asumiendo liderazgos en sus tres grandes áreas de gestión (municipal, autonómica y estatal), facilitando la comunicación y mejorando los procesos de gestión, todo ello para avanzar hacia una gestión por resultado en los sistemas de playa.

Con carácter de urgencia creemos necesario: a) asegurar el espacio físico de playa ante los procesos erosivos ampliamente detectados en las playas catalanas (Jimenez *et al*., 2011); b) introducir las recomendaciones europeas sobre gestión del capital natural (European Commission, 2011) en los espacios de playa; y c) integrar estos aspectos con la gestión actual recreativa de las playas para cumplir con las recomendaciones del protocolo sobre ICZM del Mediterráneo (PAP/RAC, 2007). Es imperioso e inaplazable adecuar la gestión actual de playas a una gestión por resultados para no descapitalizar, aún más, los apreciados espacios de playa.

5. Una propuesta para la gestión integrada de los sistemas de playa

En primer lugar se propone la creación de estructuras supramunicipales, observatorios de playas que puedan desarrollarse por áreas geográficas en las que los sistemas de playa puedan ser similares; por lo tanto, incluyendo varios municipios. Asimismo, cabría integrar en dichos observatorios tanto representantes de las comunidades autónomas como del gobierno central. Dichos observatorios se podrían crear a través de partenariados público-privado y así integrar también una representación de la sociedad civil.

Los cronogramas realizados muestran que la mayoría de los indicadores normalmente solo son seguidos durante la temporada de verano. Cabría pues ampliar dicho seguimiento, en algunos casos, en períodos anuales. Para cada uno de los indicadores se identifican cuatro procesos básicos de gestión que sería importante realizar:

a. Recogida de información
b. Toma de decisión
c. Acciones
d. Control

Los observatorios podrían ser los encargados de los diferentes procesos de gestión, con una toma de decisiones consensuada en el seno de los mismos.

Finalmente, los observatorios deberían enfocarse en la mejora continua de la gestión de los sistemas de playa. El objetivo sería la mejora continua de los resultados relativos a los diferentes indicadores. Para ello, sería necesario entrar asimismo en los procedimientos y los métodos de gestión que nos permitan una mejora de los mismos.