

LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS COMO CATEGORÍA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. EL CASO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA

M.^a LUISA GÓMEZ MORENO*

Recibido: 20-12-10. Aceptado: 15-01-11. BIBLID [0210-5462 (2010-2); 47: 317-346].

PALABRAS CLAVE: Espacios naturales protegidos, Ordenación del territorio, Desarrollo Rural, Desarrollo sostenible, Políticas regionales.

KEYWORDS: Land management, Rural development, Sustainable development, Regional planning.

MOTS-CLES: Aménagement du territoire, Développement rural, Développement durable, Développement régional.

RESUMEN

Se analiza la incidencia de la declaración de espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio de la comunidad autónoma andaluza según las siguientes líneas: 1.-Origen; 2.-La relación con elementos del territorio andaluz; 3.-Aportaciones de su gestión a la ordenación del territorio y a las políticas sectoriales correspondientes a medio ambiente y desarrollo rural; 4.-Las perspectivas que abre el cambio de legislación introducido por la Ley 42/2007. Los resultados de este análisis ponen de manifiesto que la lógica de la función de los espacios naturales protegidos en Andalucía responde a una escala de comunidad autónoma en cuanto a objetivos de planificación sectorial enfocada a la conservación de los factores bióticos y abióticos y al suministro de bienes ambientales y a una escala municipal respecto a la planificación urbana pero desatiende de facto objetivos de planificación sectorial destinada al desarrollo rural de escala municipal-supramunicipal.

ABSTRACT

The issues of Andalusia protected areas over their land management are analysed from these viewpoints: origin; relation with the elements of Andalusia territory; contribution to land planning and rural and environmental planning; the new prospect opened by new law 42/2007. The outcome of this analysis make evident that protected areas have as main function to protect natural elements of environment and to provide environmental services to people at the regional scale, with a strong ability in communal urban planning, but their management neglects rural planning aimed to affected communities.

RESUMÉ

Des effets de la déclaration des espaces naturels protégés sont analyses dès ces lignes : leur origine; leur relation avec les éléments du territoire andalous, les apportassions de leur

aménagement a l'aménagement du territoire et aux politiques de développement rural et de développement durable; les perspectives ouverts par la nouvelle loi 42/2007. Les résultats de c'analyse exposent que la fonction des espaces naturels protégés en Andalousie a une logique d'échèle régionale quant a objectives de conservation des éléments biotiques et abiotiques et de fournissement des services environnementaux et communal a l'égard de la planification urbaine, mais délaisse les objectives de développement rural d'échèle communal et supra communal.

1. PRESENTACIÓN

La configuración de la conservación como una categoría de ordenación del territorio a través del concepto de espacio natural protegido forma parte de lo que Ortega (ORTEGA VALCÁRCEL, J., 2000, pág. 528, 529) denomina prácticas territoriales: «El territorio... es el espacio de las prácticas territoriales del Estado. El ámbito de la gestión, del control, de la programación y planificación, de la ordenación, de la atribución funcional y social». Éstas prácticas «forman parte de la dinámica interna de los Estados, ...en dos direcciones: como un instrumento de ordenación del propio aparato del Estado en orden a la administración de su territorio moderno; y como un mecanismo de redistribución del propio poder del Estado entre distintos sectores sociales del mismo». «El territorio, en esta acepción, es el marco por excelencia de las prácticas espaciales de los agentes sociales, en todas sus escalas. Como marco administrativo, legislativo, de asignación de recursos, de intervención, de programación, de conflicto entre los intereses de los diversos agentes, individuales y colectivos y con la propia administración o poderes del propio Estado».

Partiendo de esta definición, la asunción por el marco legislativo español del concepto de conservación como factor de segregación del espacio refleja el interés y aceptación por el sistema de valores de la sociedad española de las inquietudes por el estado del medio ambiente que, con distintas manifestaciones, venían produciéndose en otras sociedades occidentales desde los años setenta del s. XX (GÓMEZ MORENO, M., 2001).

En este contexto, la incidencia de este instrumento de ordenación en el territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía es notable: 2.542.252 ha (ver Tabla 1) equivalentes al 30% del territorio andaluz.

Para analizar su relación con la ordenación del territorio andaluz se han desarrollado las siguientes líneas de reflexión:

- Su origen, en la medida en que éste refleja la distinta atribución de valores a la que ha ido respondiendo la identificación como naturales protegidos de los espacios.
- La relación entre su categorización, su escala y sus características territoriales.
- Un balance de las aportaciones de su gestión en relación con los objetivos de las normativas que los regulan: conservación, desarrollo sostenible, desarrollo rural.
- Una perspectiva de las posibilidades abiertas por la modificación del marco legal que suponen la extensión a España y a la Comunidad Autónoma Andaluza

Tabla 1. *Distribución de la superficie de los espacios naturales protegidos andaluces por categorías reconocidas por la RENPA*

		<i>Superficie</i>	
		<i>Hectáreas</i>	<i>%</i>
	Monumento Natural	1.061	0,06
	Paisaje protegido	19.664	1,16
	Paraje natural	88.651	5,23
	Parque Nacional	136.928	8,08
	Parque Natural	1.420.308	83,79
	Parque Periurbano	5.996	0,35
	Reserva Natural	21.731	1,28
	R. N. Concertada	803	0,05
	Total	1.695.142	100,00
Espacios Protegidos Red Natura 2000	LICs	847.110	–
Suma		2.542.252	–

E.P.

Fuente: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/_CONSULTA 25 DE OCTUBRE DE 2010: Superficie ocupada por espacios bajo figuras de protección correspondientes a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

de la Red Natura 2000; la aprobación de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y la Biodiversidad y la presentación y discusión del documento AN+20 El desafío de la gestión de los espacios naturales de Andalucía en el siglo XXI.

Para ello se han utilizado fuentes estadísticas generadas por la Consejería de Medio Ambiente y contenidas en su web; bibliografía técnica correspondiente a las memorias de las distintas figuras de ordenación del territorio regional; legislación estatal y autonómica y bibliografía académica geográfica seleccionada bajo el criterio temático de espacio natural protegido, desarrollo rural y desarrollo sostenible.

2. LO NATURAL COMO CRITERIO DE PROTECCIÓN. UNA CONFUSIÓN DE PARTIDA

Hemos tomado como referencia las definiciones del diccionario de María Moliner (MOLINER, 1998, pág. 430) de «Natural» (primera acepción) «producido por la naturaleza y no por el hombre» y de «Naturaleza» (tercera acepción): «Universo físico, o sea, ajeno a la intervención espiritual del hombre: “ciencias de la Naturaleza”». Si las contrastamos con las aportaciones de la geografía al conocimiento del ámbito europeo y mediterráneo, se deduce que aplicar estos términos a espacios incluidos en ellos, sea cuál sea su escala, es inadecuado por cuanto la duración y la intensidad de la presencia humana ha afectado y afecta al conjunto de estos territorios. Sin embargo,

es perfectamente posible aplicarlos a elementos de flora y fauna, que comparten estos espacios con otros especímenes introducidos por el hombre y que son gestionados por éste. Así pues, el origen natural de un elemento del territorio no lo exime de su influencia humana.

A esta confusión derivada de la contigüidad de elementos naturales y antrópicos sobre espacios antropizados y, por tanto, no naturales, hay que unir la yuxtaposición de dispares conceptos de protección que contiene en su enunciado la ley que vamos a considerar como origen del actual elenco de espacios naturales protegidos de Andalucía: la 4/1989 de 27 de marzo Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Por una parte, el punto 1 de su artículo 10 afirma que:

Aquellos espacios del territorio nacional, incluidas las aguas continentales, y los espacios marítimos sujetos a la jurisdicción nacional, incluidas la zona económica exclusiva y la plataforma continental, que contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes, podrán ser declarados protegidos de acuerdo con lo regulado en esta Ley.

Pero, sobre este criterio de orden «natural», el punto 2 precisa que:

La protección de estos espacios podrá obedecer, entre otras a las siguientes finalidades: 1. Constituir una red representativa de los principales ecosistemas y regiones naturales existentes en el territorio nacional. 2. Proteger aquellas áreas y elementos naturales que ofrezcan un interés singular desde el punto de vista científico, cultural, educativo, estético, paisajístico y recreativo. 3. Contribuir a la supervivencia de comunidades o especies necesitadas de protección, mediante la conservación de sus hábitats. 4. Colaborar en programas internacionales de conservación de espacios naturales y de vida silvestre, de los que España sea parte.

Si analizamos ambos puntos se deduce lo restrictivo del criterio de declaración, lo natural, frente a la pluralidad de la valoración desde la que puede aplicarse este criterio: recreativo, paisajístico, estético, cultural, científico, objetivos no siempre coherentes pero que, como se verá más adelante, explican las características de los espacios naturales protegidos.

Esta confusión entre lo que se protege (lo natural) y para qué se protege puede rastrearse en las distintas normativas que se han sucedido en España sobre la protección de espacios antes de llegar a esta ley. Otros autores ya han abordado su evolución. Siguiendo la periodización propuesta por SERRANO GIL, O y otros (2007), se observa una sucesión de modelos de atribución de valores y funciones que encaja con la pluralidad de finalidades antes expuesta. Varias líneas argumentales se entrelazan.

Una es la de la protección respecto a riesgos vinculados con elementos naturales que son bien causa de peligros para la sociedad humana (desforestación-pérdida de suelo-inundaciones) bien consecuencia de la actividad desordenada de ésta (reservas de caza para asegurar la reproducción de las especies). La administración forestal, surgida en el último tercio del s. XIX es el agente público que lleva a cabo esta línea (GÓMEZ

MENDOZA, J. 1992) vinculándose a dos categorías de espacios no necesariamente coincidentes: los montes de utilidad pública y los montes de titularidad pública.

Otra, coincidente en el tiempo, es la protección destinada para un uso público que, en el caso de España, se vincula con los postulados de la Institución Libre de Enseñanza, como ha puesto de manifiesto Sanz Herraiz en sus estudios sobre las sierras madrileñas, y con el movimiento excursionista (RUIZ URRESTARAZU, E., 2007)

Una tercera, unos años posterior, une a esta última una finalidad que podemos relacionar con los postulados nacionalistas, los valores históricos. Estas dos últimas son las que explican la Ley de Parques Nacionales en 1916, así como la aparición entre 1927 y 1929 de otras dos figuras de protección: Monumento Natural de Interés Nacional y Sitio Natural de Interés Nacional. Son éstas las que dan lugar a los primeros espacios protegidos andaluces, los Sitios Naturales de Interés Nacional, de el Picacho Virgen de la Sierra (Córdoba-Cabra) y el Torcal de Antequera (Málaga).

La incidencia de estas líneas va a tener un alcance muy desigual hasta la citada ley de 1989, ya que, como bien afirma Casado (apud SERRANO GIL, O. y otros, 2007, pág. 142) «a partir de 1941, la actuación en torno a los espacios protegidos se centrará en dos aspectos: forestal y cinegético», lo que supone la recuperación del protagonismo de la vía técnico-forestal. El seguimiento de esta línea conservacionista-forestal como origen de los espacios naturales protegidos está jalonado por diferentes hitos.

Por orden cronológico, la Ley de Montes de 8 de junio de 1957 que supone la derogación de la de 1916, traspasando todas sus competencias a la administración forestal (HIDALGO MORÁN 2009, pág. 29).

Le sigue la creación en 1971 del ICONA, Instituto para la Conservación de la Naturaleza, que nace por la fusión (y consiguiente supresión) del Patrimonio Forestal del Estado y el Servicio de Pesca Continental, Caza y Parques Nacionales. Es de destacar cómo su denominación ya recoge explícitamente el concepto conservacionista, aunque su gestión siguió enfocada hacia los espacios forestales.

Sin embargo, a ésta unió otra cuya trayectoria se difuminaría bajo los efectos de la Transición política. Nos referimos a la redacción y promulgación de la Ley de Espacios Protegidos (Ley 15/1975 de 2 de mayo) que introduce unas categorías que ya van a reaparecer en sucesivas normativas: reservas integrales de interés científico, parajes naturales y parques naturales. El enunciado de su finalidad: «otorgar regímenes de adecuada protección especial a las áreas o espacios que lo requieran por la singularidad e interés de sus valores naturales» supone la eliminación de los valores simbólicos, estéticos e historicistas en beneficio de los puramente naturales. Sin embargo, tácitamente, los resultados de la aplicación de aquellos criterios se mantuvieron, ya que las figuras de «monumento natural» y «sitio natural» fueron recalificadas por la Ley de 1975 en las de «parajes naturales de interés nacional» y «parques naturales». Precisar el alcance de su aplicación es complejo. Mientras que SERRANO y VÁZQUEZ (SERRANO GIL, O. y otros, 2007) reconocen una etapa de transición hacia el autonomismo entre 1978 y 1989, Hidalgo (HIDALGO MORÁN, S. 2009) extiende la vigencia de la gestión del ICONA hasta 1984, para hacer comenzar en este año la etapa de transición hacia las competencias autonómicas (1984-89), siendo este intervalo el que hemos recogido en la Tabla 2. En cualquier caso, el protagonismo de la administración forestal en esta

nueva orientación conservadora sigue siendo fundamental. Así, el estudio de Serrano y Vázquez (SERRANO GIL O. y otros, 2007 pág. 146) resalta la presencia activa de ICONA en la gestión del parque natural de Las Lagunas de Ruidera como organismo redactor y gestor de la normativa, si tenemos en cuenta que este parque se declara en 1979 ya bajo la ley de 1975, de ello se deduce la competencia de esta entidad en relación con su aplicación. En este mismo sentido es ICONA quien edita las Prácticas para la planificación de los Espacios Naturales (1991) con un enfoque polarizado por la conservación y el uso público, en clara sintonía con las propuestas de la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza).

Por otra parte, y en relación con la inclusión de las nuevas categorías de reservas y parajes hay que introducir nuevos agentes que retoman las líneas conservacionista y esteticista-simbólica: los organismos y acuerdos internacionales. Nos referimos a dos en concreto, la ya citada UICN y la UNESCO a través del programa Man and Biosphere. La primera a través de su sistematización de las categorías de protección. La segunda a través de su línea de actuación consistente en la declaración de Reservas de la Biosfera y de Patrimonio de la Humanidad. Sin entrar en un análisis detallado de sus definiciones, que escapan del objeto de este artículo, sí queremos destacar que sus puntos de partida son diferentes. Mientras que para la UICN la finalidad de la conservación es la que rige la categoría a aplicar (UICN web) para la UNESCO, el reconocimiento como patrimonio de la Humanidad depende del nivel de cumplimiento de una serie de criterios por los espacios que presentan su candidatura, criterios que combinan variables naturales y culturales (BENOS, R. y otros, 2007). En el caso de la UICN, su incidencia en la configuración de los espacios naturales andaluces es indirecta, al derivarse de la analogía de las categorías de protección en las que más adelante abundaremos, y en el caso de las Reservas de la Biosfera es directa, al reconocer en nuestro territorio 9 de éstas entre los años 1977 y 2006. Finalmente, en 1975 entra en vigor el tratado intergubernamental sobre la conservación y uso racional de los humedales (aprobado en la ciudad iraní de Ramsar), también reconocido en territorio andaluz.

En la tabla 2 se recoge la incidencia de esta fase en la configuración de los espacios naturales protegidos andaluces y sus datos apoyan la periodización de Hidalgo Morán. Así, antes de 1984 sólo Doñana viene a unirse a los dos ya citados (Torcal y Pico Virgen de la Sierra), con la categoría de parque nacional. Paralelamente, y aunque, como se verá más adelante, las reservas de la biosfera tienen un tratamiento diferenciado por lo que no se han incluido en la tabla, antes de 1984 se declaran cuatro: S^a de Grazalema (1977), Doñana (1980), Sierras de Cazorla, Segura y las Villas (1983) y Marismas del Odiel (1983).

1984 es un año crucial por el Real Decreto 1.096/1984 de 4 de abril que precisa el traspaso de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de conservación de la naturaleza, y por la creación del AMA (Agencia de medio ambiente de Andalucía) por la Ley 6/1984 de 12 de junio (MULERO MENDI-GORRI, 2000, pág. 255). Como se observa en la tabla 2, el 22,5% de la superficie de los espacios naturales protegidos se declaran en esta fase, con un neto predominio de reservas naturales. Sin embargo, su aportación al conjunto de los parques naturales se ve ensombrecida por la que tiene lugar en la siguiente fase, la de auténtica eclosión

Tabla 2. *Distribución temporal de la declaración de los espacios naturales protegidos en Andalucía 1978-2005*

<i>Superficie declarada por categoría y años</i>							
	<i>1978</i>	<i>1984-1988</i>	<i>1989</i>	<i>1990-1995</i>	<i>1996-2000</i>	<i>2001-2005</i>	
Has.	53.416				86.208		139.624
%	38,35				61,7		100,0
Has.		7.185	57.417			26.375	90.978
%		7,9	63,1			29,0	100,0
Has.		366.276	991.630		40.663	9.684	1.408.253
%		26,0	70,4		2,9	0,7	100,0
Has.		2.952	1.434				4.386
%		67,3	32,7				100,0
Has.				47	618	126	791
%				6,0	78,1	15,9	100,0
Has.				3.663	1.595	737	5.995
%				61,1	26,6	12,3	100,0
Has.						1.046	1.046
%						100,0	100,0
Has.						19.034	19.034
%						100,0	100,0
Has.	53.416	376.413	1.050.482	3.711	129.083	57.002	1.670.106
%	3,2	22,5	62,9	0,2	7,7	3,4	100,0

Fuente: Elaborado a partir de http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/_CONSULTA_25_DE_OCTUBRE_DE_2010:_Espacios_naturales_protegidos_de_Andalucía._Datos_básicos._2007,_donde_figura_la_superficie_correspondiente_al_decreto_de_su_declaración.

de la declaración de espacios naturales a la luz de la Ley con la que empezamos este epígrafe.

Analizando las características de los espacios declarados en esta fase de transición se comprueba la aparición del concepto conservacionista desligado de la gestión forestal ya que los humedales de distinto tipo y localización (costeros e interiores) son los que dan cuerpo a las reservas, recogiendo así la incidencia del tratado RAMSAR al que aludíamos. Por su parte, los parques declarados vienen a reconocer las declaraciones de reserva de la Biosfera (Grazalema, Cazorla) e inician el patrón que se impondrá en la siguiente fase: áreas de montaña, sin un criterio específico y áreas litorales con valores específicos: Cabo de Gata y su combinación de relieve volcánico y humedales costeros. A estas declaraciones de orden regional hay que unir la que en 1986 reconoce como Reserva de la Biosfera a Sierra Nevada.

Llegamos así a la fase abierta por la promulgación de la Ley 4/1989 de 27 de marzo Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres que, al producirse ya bajo el traspaso de competencias, va a aplicarse en el territorio andaluz a través de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales

para su protección. En este epígrafe nos vamos a limitar a analizar las categorías de protección que ambas leyes introducen, para retomar más adelante otras dimensiones de las mismas relacionadas con la ordenación del territorio.

En la tabla 3 hemos recogido las categorías de protección introducidas por estas dos leyes así como las reconocidas por la Ley 42/2007 de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, a la que aludiremos más adelante. A las figuras de protección antes enunciadas la legislación andaluza les añade cuatro: las reservas naturales concertadas, los parajes naturales, los parques periurbanos y las Zonas de Importancia Comunitaria. Pero, dato importante, las Reservas de la Biosfera no se incluyen entre éstas.

Para fijar la distribución temporal de la aplicación de la Ley 2/1989 recogida en la tabla 2 hemos tomado como criterios de periodización la aparición de las dos leyes citadas en 1989 y los cambios de legislatura y de titular de la Consejería de Medio Ambiente. Sin embargo, hemos considerado oportuno no romper el período 1990-1995 en función de la creación de esta Consejería en 1994 dada su escasa incidencia en la declaración de espacios naturales protegidos. A la vista de esta tabla se observa que la declaración de una u otra categoría responde a criterios políticos. Así, el 91% de los parques naturales y el 100% de las reservas naturales son declarados entre 1984 y 1989; el 87% de los parques periurbanos se concentra en el período 1990-95 y el 100% de los monumentos naturales y de los paisajes protegidos entre 2001 y 2005. Los parajes son la única categoría que muestra un mayor reparto en el tiempo, con el 63% declarado en 1989 y el 29% entre 2001 y 2005. La muy dispar superficie de estas categorías explica que para 1989 ya se hubiera reconocido el 85% de la actual superficie protegida andaluza.

Paralelamente, la declaración de Reservas de la Biosfera por parte de la UNESCO seguía su camino con vinculaciones diversas con los ENP andaluces: en los casos de Sierra de las Nieves (1995) y Cabo de Gata-Níjar (1997) se superpone a los parques homónimos; en el de Dehesas de Sierra Morena (2002) aglutina a los ubicados en el sector occidental de Sierra Morena (Aracena, Sierra Norte y Hornachuelos) mientras que en la más reciente Intercontinental del Mediterráneo Andalucía (España)-Marruecos (2006) reúne diferentes figuras ubicadas en las estribaciones de la Serranía de Ronda.

Pero este estancamiento del avance de la superficie protegida en el último decenio convive con una notable ampliación de ésta derivada de la llevada a cabo por otro agente: la Unión Europea a través de su Directiva 92/43/CEE, para la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, Directiva Hábitats; Lugares de Importancia Comunitaria y Zonas Especiales de Conservación LIC/ZEC articuladas en la Red Natura 2000. En este caso, el criterio de declaración sí es preciso: la contribución a la biodiversidad en la medida en que se trata de hábitats de especies de supervivencia amenazada.

En la Tabla 1 hemos recogido la superficie declarada como espacio natural protegido a partir de las categorías reconocidas por la Ley 2/1989 y la superficie incluida en los LIC no coincidentes con aquellas. Ésta supone un incremento del 50% de la superficie protegida andaluza, pasando de 1.695.142 ha a 2.542.252 ha.

Tabla 3. *Categorías y tipos de protección de espacios naturales, reconocidas por las distintas leyes nacionales y de la C.A. de Andalucía*

	<i>Ley 42/2007 de 13 de diciembre del patrimonio natural y la biodiversidad</i>		
	<i>Capítulo II Protección de espacios</i>	<i>Capítulo III Espacios protegidos Red Natura 2000</i>	<i>Cap. IV. Otras figuras de protección de espacios (instrumentos internacionales)</i>
Parques	x	x	x
Reservas naturales	x	x	x
Reservas Naturales Concertadas		x	
Parajes Naturales		x	
Monumentos naturales	x	x	x
Paisajes protegidos	x	x	x
Parques Periurbanos.		x	
Zonas de Importancia Comunitaria		x	
Áreas marinas protegidas		x	
LICs			x
Reservas de la Biosfera declaradas por la UNESCO			x
Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional			x
Lista del Patrimonio Mundial de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y natural			x
OSPAR			x
ZEPIM			x
Geoparques declarados por la UNESCO			x
Reservas biogenéticas del Consejo de Europa			x

Fuente: Elaboración propia a partir de las leyes enunciadas en el Apéndice legislativo.

En síntesis, a lo largo de casi un centenar de años (1916-2010) las distintas políticas aplicadas han generado un corpus de espacios protegidos por razones tan diversas como sus valores estéticos, simbólicos, naturales, o su armonía en la relación hombre-medio y esa protección se ha hecho para fines dispares como la delectación del pueblo, el uso recreativo y la protección de especies amenazadas. En el siguiente epígrafe abordamos la interacción entre el resultado de estas políticas y el territorio sobre el que se han aplicado.

3. LOS ESPACIOS PROTEGIDOS ANDALUCES: UNA INTERPRETACIÓN DEL TERRITORIO

La aplicación de cualquier política sobre el territorio tiene un carácter interactivo: la política aplicada realiza una lectura intencional de los elementos y sectores del territorio a los que va dirigida. A la inversa, del resultado de esa aplicación surgirán nuevos elementos contribuyendo así al continuo proceso de construcción del territorio.

Las definiciones de cada categoría de protección recogen su intencionalidad y de los resultados de su aplicación puede deducirse la coherencia de su aplicación, esto es, si esta intencionalidad ha afectado de modo homogéneo a territorios con características semejantes o si por el contrario otros factores ajenos a su finalidad han distorsionado esta aplicación. En este epígrafe vamos a analizar esta coherencia.

3.1. *Los parques naturales*

La Ley 4/1989 de 27 de marzo Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres define a los parques como

[...] áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.

La indefinición genérica con que abríamos este artículo se repite y, hecho fundamental desde el punto de vista geográfico y de la ordenación del territorio, no hay alusión alguna a escala (magnitud) como criterio de delimitación.

La superficie media de los parques naturales andaluces es 58.677 ha pero este estándar oculta, como en todos los casos de distribuciones espaciales, grandes diferencias: entre las 5.000 ha de los más reducidos (Montes de Málaga y Barbate) y las 214.300 de Cazorla, Segura y las Villas. Su caracterización geográfica muestra un claro predominio de los espacios de montaña, como ocurre en casi todo el mundo occidental por una razón que interrelaciona factores físicos y humanos. En efecto, la pérdida de funcionalidad de las áreas de montaña en la sociedad industrial tuvo como conse-

cuencias indirectas la ausencia de procesos de urbanización o de tecnificación agraria y ello supuso la conservación en éstas de factores como agrosistemas que conservan muchos de los rasgos preindustriales y que, por ello, presentan mayor biodiversidad y menores inputs artificiales que los correspondientes a las llanuras; también mayor extensión de tierras con vegetación natural, debido al abandono de parte de las tierras de cultivo, y en algunos casos, a la recuperación de la vegetación arbórea de forma espontánea o inducida por el hombre (GÓMEZ MORENO, M. 2008). En este sentido, el reconocimiento de las áreas de montaña como espacios naturales protegidos se ha convertido en una tendencia generalizada que liga una determinada función dentro de la ordenación del territorio a una determinada formación geográfica, con unas consecuencias socioeconómicas que más adelante abordaremos.

Si se analizan los factores bióticos ligados a estos parques encontramos que los criterios de biodiversidad no siempre explican su selección. Si bien los casos de Grazalema o Sierra de las Nieves sí vienen explicados por flora relictica (pinsapo) o el de Sierra Nevada por la complejidad de sus formaciones bióticas inducida por su altitud y emplazamiento, otros reconocen como protegidos espacios cuya cubierta arbórea responde a la repoblación con especies alóctonas, mientras que montañas como Sierra Bermeja, con un alto número de endemismos por su composición litológica, no mereció esta declaración. Desde el punto de vista de su localización, Sierra Morena es la estribación en la que esta figura presenta mayor continuidad, mientras que la amplitud de las Béticas la dificulta. Destaca dentro de éstas el extremo occidental (Grazalema-Alcornocales), y el oriental (Cazorla, Segura y las Villas y Castril), mientras que en el complejo y vasto tramo central la ubicación de los parques no responde a un criterio uniforme. Fuera de esta categoría quedan los parques litorales que sí responden a circunstancias bióticas y abióticas más concretas. Así un factor que es el rector de las reservas naturales: los humedales, explica la localización de los parques gaditanos litorales prolongados en Doñana. No entra en esta categoría el del Estrecho, que recoge la incidencia de su posición intercontinental e interoceánica, ni el de Cabo de Gata, con su especificidad climática y litológica.

3.2. *Reservas, parajes y paisajes protegidos*

Recordemos que mientras las reservas se incluyen en la Ley 4/1989 los parajes son una categoría introducida por la administración regional andaluza en la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. En la tabla adjunta hemos recogido sus definiciones.

Cómo se puede observar, las diferencias entre ambas categorías radica en la inclusión de la definición de los parajes naturales de un factor, el geomorfológico, y de un calificativo, la «especial belleza». Una vez más, la dimensión no es perfilada. A la vista de los espacios objeto de esta calificación en el territorio andaluz se comprueba la difuminación de los límites entre una y otra categoría, pero además, entre la de paraje y la de parque.

Tabla 4. Comparación de las definiciones de «reserva natural» y «paraje natural»

	<i>Ley 4/1989 de 27 de marzo Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres</i>	<i>Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía</i>
Objeto	1. Las Reservas Naturales son espacios naturales cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial.	Art. 2. Son Parajes Naturales aquellos espacios que se declaren como tales por Ley del Parlamento de Andalucía, en atención a las excepcionales exigencias cualificadoras de sus singulares valores, y con la finalidad de atender a la conservación de su flora, fauna, constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes de muy destacado rango natural. La declaración de un Paraje Natural llevará aparejada su inclusión en el Inventario.
Uso/ protección	2. En las Reservas estará limitada la explotación de recursos, salvo en aquellos casos en que esta explotación sea compatible con la conservación de los valores que se pretenden proteger. Con carácter general estará prohibida la recolección de material biológico o geológico, salvo en aquellos casos que por razones de investigación o educativas se permita la misma previa la pertinente autorización administrativa.	Art. 10. 1. Las actividades tradicionales que se realicen en los Parajes Naturales, podrán continuar ejerciéndose en los términos que reglamentariamente se establezca, siempre que aquéllas no pongan en peligro los valores naturales objeto de protección. 2. Toda otra actuación en el interior de los Parajes Naturales deberá ser autorizada por la Agencia de Medio Ambiente, quien, previa presentación por su promotor del oportuno estudio de impacto ambiental, la otorgará cuando aquélla no ponga en peligro los valores protegidos.

Fuente: Ver Apéndice legislativo.

Así, las reservas sí presentan una homogeneidad centrada, como ya se enunció, en los humedales, con la excepción del Peñón de Zaframagón. Ello supone que son estos elementos del medio biótico y abiótico los que concentran este especial tratamiento. Es conocido que los humedales pueden considerarse como una de las manifestaciones más claras del cambio del sistema de valores a que aludíamos: mientras que desde los postulados fisiocráticos los humedales son objetivo sistemático de desecación tanto en busca de buenas tierras de cultivo en regadío como de eliminación de enfermedades endémicas, desde los planteamientos conservacionistas configuran uno de los primeros

tipos de ecosistemas cuyos valores se reconocen y defienden. En el caso de Andalucía, estos humedales presentan una tipología que va desde las zonas endorreicas campiñesas ligadas a las biocalcarentas miocenas o a los yesos triásicos hasta los litorales vinculados a los esteros de la costa occidental o a los de régimen climático desértico de la costa oriental. Llama la atención que en la primera «hornada» de reservas declaradas no se incluyera la importante turbera de Padul y su inclusión en el parque de Sierra Nevada no impide que, como en otros casos, se superpusieran distintas figuras. En general, la magnitud de las reservas es reducida (media de 156 ha. con un máximo en la laguna de Fuente de Piedra con 1.354 ha y un mínimo de 5 ha de la Laguna de Chinche).

Frente a esta identificación reserva-humedal, los parajes reúnen espacios contrastados, unas veces semejantes a los de las reservas, humedales, y otras a los de los parques, espacios de montaña. A ello hay que unir la diversificación introducida por el nuevo factor, geomorfológico, como el Karst en yesos de Sorbas, el Desierto de Tabernas o el Torcal. Otra novedad es la inclusión en los espacios litorales de superficies marítimas (Alborán, Maro-Cerro Gordo). En relación con esta disparidad sus dimensiones son muy divergentes: de las 27 ha del estuario del río Guadiaro a las 12.266 ha del Sierra Pelada y rivera del Aserrador (media de 2.843 ha). La reflexión que plantea esta distribución es: ¿qué criterios justifican, por ejemplo, que ésta última sea un paraje y la Sierra de Aracena un parque? Hemos visto como espacios de montaña más reducidos se han declarado como tales. Desde luego el nivel de antropización y consiguiente permisividad de usos no puede ser la razón que justifique esta diferenciación en un contexto de sistema de ocupación del territorio muy homogéneo. Análogamente, el reconocimiento como parque de los esteros que rodean la Bahía de Cádiz, como reserva de los del Puerto de Santa María y como paraje de las marismas de Sancti Petri no parece obedecer a una lógica fácilmente aprehensible.

En este sentido, la razón de incluir en este epígrafe los paisajes protegidos responde a que los espacios así reconocidos en el territorio andaluz tienen unas características de tal índole que también inducen a la reflexión sobre los criterios aplicados para su reconocimiento como tales. Hay que resaltar ante todo la escasa inclinación de los distintos equipos técnico-políticos de la Agencia de Medio Ambiente primero y de la Consejería homónima después, a su aplicación, ya que hasta los años 2003 y 2004 no han aplicado la definición incluida en la Ley 4/1989: «Los Paisajes Protegidos son aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial». ¿Cuál puede ser el valor cultural de un lugar natural? ¿Aceptarían los naturalistas la expresión «valor natural de una obra arquitectónica»? Esta mixtificación conceptual está implícita en los espacios así declarados en Andalucía. Uno es el Corredor Verde del Guardamar, cuyo principal valor es de orden natural, al ser el conector hídrico y, por tanto, biológico, de Sierra Morena con Doñana, función gravemente amenazada, como quedó de manifiesto tras la catástrofe de Boliden en 2008, por la actividad minera. Otro es el Río Tinto, en cuyo caso valores biológicos, culturales y estéticos sí convergen. La cuestión es, ¿por qué no se reconoció antes como paraje, reuniendo estos valores semejantes, por su peculiaridad, a los del Desierto de Tabernas? ¿Qué criterios de prioridad explican estas declaraciones?

3.3. *Parques periurbanos, monumentos naturales y reservas concertadas*

Hemos reunido estas tres categorías por la nitidez de sus criterios de definición y delimitación. Así, la Ley 2/1989 enuncia que:

Se entiende por Parques Periurbanos aquellos espacios naturales situados en las proximidades de un núcleo urbano, hayan sido o no creados por el hombre, que sean declarados como tales con el fin de adecuar su utilización a las necesidades recreativas de las poblaciones en función de las cuales se declara.

Se trata, por tanto, de una figura destinada a la recreación y que ha de situarse en entornos urbanos. Formaría parte, desde nuestro punto de vista, de la dimensión de la ordenación del territorio ligada a la planificación urbana. Sus dimensiones son relativamente semejantes con una media de 285 ha (aunque sus extremos sean muy dispares: máximo de 2.720 ha en monte la Sierra y mínimo de 13,5 ha en Castala). En este caso la reflexión que se plantea es, ¿qué criterios se han adoptado para dotar a unas ciudades sí y otras no de este «pulmón verde»? ya que sólo se han declarado 21 espacios como tales. Una cifra muy corta en relación con los 70 núcleos de más de 20.000 habitantes de nuestra comunidad autónoma, y más si se tiene en cuenta que no pocos de estos parques periurbanos están ligados a ciudades con menos de 50.000 habitantes.

En cuanto a los Monumentos Naturales la Ley 4/1989 los define como:

[...] espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial. 2. Se considerarán también Monumentos Naturales las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos.

Aunque como se ve tampoco hay definición de su magnitud (habla de espacios o elementos), la aplicación de esta categoría se ha traducido en un elenco situado en escalas de detalle: de 0,19 ha de los árboles como el Acebuche de El Espinillo a las 207 ha de Piedra Lobera (media de 28 ha) y en cuanto a su composición: se trata de elementos individualizados: islotes, cañones, árboles, peñones. Por tanto, su incidencia en la ordenación del territorio es semejante a la anterior, esto es, fácilmente vinculable a los planes generales de ordenación urbana.

Finalmente, hemos incluido aquí las reservas concertadas porque su declaración es la única de entre las figuras reconocidas por la Ley 2/1989 que responde a iniciativa (evidentemente no aprobación) distintas de la de la administración regional:

Se entiende por Reserva Natural Concertada aquellos predios que, sin reunir los requisitos objetivos que caracterizan las figuras declarativas previstas en los apartados anteriores y en la legislación básica estatal, merezcan una singular protección, y que sus propietarios insten de la Administración ambiental la aplicación en los mismos de un régimen de protección concertado.

La respuesta a esta invitación ha sido muy parca: sólo 5 reservas naturales concertadas que suponen menos de un 0,1 % de la superficie protegida en Andalucía. Tres son propiedad municipal (Puebla del Río, Motril, Chiclana) y las otras dos pertenecen a entidades privadas Cañada de los Pájaros, S.A. y Fundación Bios). No muestran una pauta de comportamiento temporal, ya que se escalonan entre 1991, 1994, 2000 y 2009. Su reducida extensión aminora su incidencia en la ordenación del territorio pero su régimen las convierte en un instrumento que puede ser muy útil en relación con la futura gestión de los LIC.

4. LA INCIDENCIA DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO DE LA C. A. DE ANDALUCÍA

Una vez expuesta la relación entre declaración como espacio protegido y elementos del territorio andaluz, la reflexión que planteamos es: ¿qué supone esta declaración desde el punto de vista de la ordenación del territorio? Para desarrollarla es necesario enunciar algunas premisas. Primera, la inclusión dentro del concepto de ordenación del territorio de las planificaciones sectoriales, una línea que ya ilustraron los primeros documentos generados por la administración regional andaluza como las Bases para la ordenación del territorio de Andalucía (JUNTA DE ANDALUCIA, CONSEJ. DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES, CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS, 1990) y que mantiene las Bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (JUNTA DE ANDALUCIA. CONS. DE DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES, 1998); en este sentido, la planificación destinada al desarrollo rural es la más afectada por estas figuras. Segunda, y derivada de la anterior, que esta incidencia se va a analizar tanto desde el punto de vista de la gestión de dichas figuras como de la planificación física a distintas escalas: municipal, supramunicipal, de la comunidad autónoma. Tercera, que la vinculación estrecha de su criterio de definición, los valores naturales asociados a un espacio, con el calificativo «sostenible» de tan prolijo como abusivo uso en cualquier instrumento de planificación, incluidos los dedicados a la ordenación del territorio (la propia expresión «sostenibilidad de los territorios») ha venido a intensificar el valor de su función en el conjunto del territorio en el que se localiza.

4.1. *Parques naturales en zonas de montaña, desarrollo rural y uso público. Planificación a meso y microescala*

Como se deduce del epígrafe 2, los espacios rurales son los más afectados, desde el punto de vista de su superficie, por la declaración de espacios naturales protegidos, y, dentro de aquellos, los de montaña, en la medida en que los humedales se localizan preferentemente en las campiñas y en el litoral y su superficie es mucho más reducida. Desde nuestro punto de vista, la relación entre desarrollo rural y espacios naturales protegidos en España en general y en Andalucía en particular no se ha enfocado por los

derroteros más adecuados de modo que donde podía haber sinergia (como demuestran los casos de los parques regionales franceses y de los parques ingleses (HIDALGO MORÁN, 2009, pág. 36) hay desencuentro, al menos en la mayor parte de los casos, como se verá más adelante. Y este desenfoque responde a la identificación (casual o intencional) entre los principios orientadores de la gestión de los ENP españoles y los enunciados por la UICN: polarizados entre la conservación de los factores abióticos y bióticos y el uso público por y para los visitantes, las poblaciones locales tienen un papel muy secundario en esa gestión, postergadas a las decisiones de los técnicos.

La cuestión es si esta situación es nueva para estas áreas de montaña, esto es, si la declaración como espacio natural protegido ha cambiado su función en el modelo territorial. A escala nacional trabajos como los de García Manrique (GARCÍA MANRIQUE, 1961) pusieron muy pronto de manifiesto que, desde sus primeros pasos en el último tercio del s. XIX, la administración forestal practicó una serie de medidas sobre los montes de propiedad pública (sobre los que, como ha estudiado MULERO MENDIGORRI, A. 1984, se ubican la mayor parte de los parques naturales) tendentes a eliminar los usos tradicionales y caracterizados por la simplificación de la composición de los bosques, con un objetivo más ligado a la gestión de las cuencas hidrográficas (reforestación en relación con control de inundaciones aguas abajo) que al bienestar de las poblaciones tradicionalmente gestoras de los mismos.

A partir de los trabajos contenidos en Espacios naturales protegidos. III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural (MOLINERO HERNANDO, F. 2007) puede constatarse como, con la excepción de la Comunidad Foral de Navarra, este distanciamiento vecinos-dirección técnica de los parques naturales se mantiene en la práctica totalidad del territorio nacional, y, por ende, en Andalucía. Así, Ana Ugalde (UGALDE ZARATIEGUI, A. 2007) pone de manifiesto como en Navarra la gestión sí está más adaptada a los usos tradicionales gracias al mantenimiento de las facerías y de una participación más activa de los ayuntamientos dentro de la estructura organizativa de los parques naturales, en un modelo similar al de los «contratos» de los parques regionales franceses.

En este sentido, la declaración de los parques naturales en zonas de montaña andaluzas no ha cambiado en gran medida las formas de uso y gestión de esos espacios cuando coincidían con la propiedad pública. Antes de profundizar en este aspecto es conveniente hacer una precisión: la complejidad de la gestión del territorio introducida por la normativa andaluza en materia de parque natural al introducir dos categorías ambas de escala supramunicipal: el parque natural *sensu stricto*, regido por el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), por el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) y por el Plan de Uso Público (PUP), y su área de influencia socioeconómica, correspondiente a la suma de los términos municipales que forman parte del parque natural *sensu stricto*, y a la que corresponde el Plan de Desarrollo Sostenible (PDS) así como la denominación de calidad «parque natural».

A partir de ella hay que distinguir tres situaciones de gestión/propiedad: la gestión privada, correspondiente a la superficie bajo propiedad privada en la parte de los términos municipales fuera del parque natural *sensu stricto* (Área de Influencia Socioeconómica); la gestión pública, correspondiente a la superficie bajo propiedad

pública en la parte de los términos municipales fuera o dentro del parque natural sensu stricto; la gestión privada bajo PORN, PRUG y PUP correspondiente a la superficie bajo propiedad privada en la parte de los términos municipales dentro del parque natural sensu stricto. Es en estas propiedades sobre las que recae la aplicación del artículo 10 de la Ley 4/1989:

La declaración de un espacio como protegido lleva aparejada la de utilidad pública, a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados, y la facultad de la Administración competente para el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto, en las transmisiones onerosas inter vivos de terrenos situados en el interior del mismo,

lo que sí constituye una novedad respecto a la situación previa a la declaración.

La aplicación de las normativas ligadas a la gestión de los espacios naturales protegidos se ciñe al parque sensu stricto y tiene un carácter meramente enunciativo y conservacionista (MULERO MENDIGORRI, A. 2005), de modo que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión aprobados a partir del 2005, que han venido a renovar los iniciales, siguen sin incluir una planificación territorial de los usos que sí podrían hacerse en las zonas bajo su influencia. Por ello, creemos que el rasgo más relevante es la inadecuación de los procedimientos de gestión destinados a ejecutarlas ya que no han ido acompañados de una reflexión profunda sobre cuáles serían los sistemas de puesta en valor más acertados para hacerlos compatibles con el desarrollo rural.

Se produce así una dicotomía entre los procedimientos de gestión de las actividades tradicionales y las de las actividades recreativas ligadas al concepto de «Uso público». Las primeras, aprovechamientos forestales, ganaderos, de recolección, siguen sometidas al procedimiento también tradicional: bien a subasta (si no tienen la propiedad), bien a régimen de autorizaciones (si la propiedad es de ellos). Se trata de tipos de gestión arcaicos difícilmente compatibles con el desarrollo sostenible. A ellas hay que unir las actuaciones llevadas a cabo por la propia administración regional que, por el Decreto 17/1989 de 7 de febrero, creó un organismo paralelo: EGMASA (Empresa de Gestión Medioambiental S.A.), una empresa pública cuyo cometido en la gestión directa de los espacios naturales protegidos. Así, el hecho de que la Consejería de Medio Ambiente delegue en EGMASA buena parte de las tareas de conservación de los espacios naturales protegidos (excepto retenes contra incendios) repercute en una desconexión más respecto a las poblaciones locales.

Las segundas, las ligadas al «uso público» limitado a actividades recreativas o de educación ambiental, también requieren el planteamiento de otra cuestión previa: Si el uso público es gratis por definición (HIDALGO MORÁN, S. 2009, pág. 51-53) ¿en qué procedimiento radicaría la relación entre desarrollo rural y espacio natural protegido prevista por las leyes 4/1989 y 2/1989?. Profundicemos en estos planteamientos. Las tareas de creación y mantenimiento de los equipamientos destinados a uso público (senderos, miradores, centros de visitantes, hoteles) son financiadas con dinero público pero, una vez ejecutados, pasan a la gestión de EGMASA que, como empresa mixta, puede anteponer (en el caso de servicios de hostelería) criterios de resultados econó-

micos a criterios de desarrollo local. A su vez, EGMASA puede proceder a la gestión directa de estos equipamientos o a su concesión tras procedimiento público anteponiendo también el criterio de mejor oferta al de beneficio del tejido productivo del Área de Influencia Socioeconómica. Este hecho no sería tan paradójico si, paralelamente, la propia Consejería de Medio Ambiente no hubiera redactado y aprobado los planes de desarrollo sostenible de cada parque bajo los más académicos procedimientos de la teoría del desarrollo local: participación de agentes, matriz DAFO, etc. Por tanto, los Planes de Uso Público revierten directamente sólo en los visitantes del parque, sin que los habitantes de las Áreas de Influencia Socioeconómica puedan o quieran beneficiarse sistemáticamente del teórico provecho económico inducido por esta afluencia.

Frente a esta capacidad ejecutiva concentrada en la administración regional, las escasas competencias de las Juntas Rectoras, organismo reconocido por la Ley 4/1989, con su amplio espectro de representación pero en el que los agentes locales quedan en clara minoría, no pueden corregir las numerosas reservadas a la administración técnica.

Abundando en esta línea y tomando como información de base el estudio de Mulero (MULERO MENDIGORRI, 2005) sobre la gestión de los espacios naturales protegidos andaluces, se concluye la absoluta supeditación de la dimensión de desarrollo rural incluida en la legislación (estatal y autonómica) a los objetivos de conservación y uso público y, aunque documentos como los planes de desarrollo sostenible sí tendrían carácter propositivo, la condición no vinculante para la Administración Regional de las inversiones necesarias para su ejecución y la generalidad y amplio número de líneas de actuación que contienen se están traduciendo en la desafección de los agentes sociales implicados en su redacción de los mismos.

Algunas cifras pueden ilustrar estas afirmaciones. En la tabla 5 hemos calculado la distribución provincial de la relación entre personal adscrito a la gestión de los espacios naturales protegidos andaluces y superficie de aquellos.

Como puede observarse, la disparidad es el rasgo más sobresaliente, lo que pone en tela de juicio la aplicación de unos criterios sistemáticos de dotación de personal. Así, la superficie protegida correspondiente a cada agente de medio ambiente oscila entre las 1.848 ha. de la provincia de Granada y las 11.969 ha. de la provincia de Sevilla. La prorrateada entre los técnicos se mueve entre las 5.884 de Huelva y las 25.135 de Sevilla, y si sumamos ambas categorías de personal las mismas provincias retienen la mejor dotación, 1443 ha y la más baja, 8108 ha.

También hay que destacar los contrastes de la eficiencia de la capacidad de gestión de la administración entre los distintos parques naturales en lo que se refiere a dotación y mantenimiento de servicios públicos, como se deduce del trabajo de HIDALGO MORÁN. Estas deficiencias son especialmente notables en lo que se refiere a la medición de su frecuentación, sesgada por llevarse a cabo sólo en los centros de visitantes, lo que deja fuera a aquellos que no hacen uso de tal instalación. Aún contando con esta limitación, en la tabla 6 hemos recogido la distribución del número de visitantes por parque natural y año.

En números absolutos, Doñana (con 288.897) y Cabo de Gata-Níjar (con 242.897) son los más frecuentados, seguidos de Cazorla-Las Villas (197.282) y Estrecho (152.986). Esto es, sólo un parque natural de montaña se encuentra entre los más visitados, aun-

Tabla 5. *Relación entre superficie de los espacios naturales protegidos y personal especializado de la Consejería de Medio Ambiente*

	<i>Personas especializado Consejería M.A.</i>				<i>Ratio superficie/ personal especializado</i>		
	<i>Agentes M. A.</i>	<i>Técnicos</i>	<i>Suma</i>		<i>Ha/ agte.</i>	<i>Ha/ tco.</i>	<i>Ha/ gte.+tco.</i>
Almería	27	11	38	176.862	6.550	16.078	4.654
Cádiz	65	25	90	223.722	3.442	8.949	2.486
Córdoba	30	11	41	166.974	5.566	15.179	4.073
Granada	121	34	155	223.658	1.848	6.578	1.443
Huelva	97	52	149	305.977	3.154	5.884	2.054
Jaén	104	26	130	317.009	3.048	12.193	2.439
Málaga	33	6	39	96.991	2.939	16.165	2.487
Sevilla	21	10	31	251.352	11.969	25.135	8.108
ENP compartidos entre provincias*	–	–	–	4.235	–	–	–
Total	498	175	673	1.766.780	3.548	10.096	2.625

(*Málaga-Granada ; 1.815 has.; Córdoba-Sevilla:1.972 has; Cádiz-Sevilla:448).

Datos de superficie: Elaborado a partir de <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/> Superficie ocupada por espacios bajo figuras de protección correspondientes a la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía. Se ha desglosado el peso de los parques multiprovinciales.

Fte.: Datos de personal: JUNTA DE ANDALUCIA: Memoria de actividades y resultados 2009. Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

que podría sumarse Grazalema con 101.521 visitantes. 6 parques reciben menos de 10.000, otros 6 entre 10.000 y 20.000, 4 entre 20.000 y 50.000 y, finalmente, 3 entre 50.000 y 85.000. Dado que, como hemos expuesto, la mayor parte de estos parques están declarados desde 1989, ello supone que su consolidación no ha ido acompañada del de su uso público, con una clara concentración en las zonas costeras y en las montañosas más conocidas que retienen el 68% de la afluencia.

Por tanto, la incidencia del uso público sobre la economía de las poblaciones correspondientes a sus áreas de influencia socioeconómica será proporcional a esta afluencia, esto es, reducida para la mayor parte de las mismas. Pero también podemos calibrarla a través de una variable indirecta: la vinculación de sus empresas a la Marca Parque Natural de Andalucía (JUNTA DE ANDALUCIA CONSEJ. DE MEDIO AMBIENTE, DIRECCIÓN GENERAL DE ESPACIOS NATURALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA). En 2009 se han incorporado un total de 16 empresas lo que supone el 8% de las 190 empresas que están certificadas con esta distinción de calidad. Según la tipología de las empresas, las que se incorporaron en 2009 fueron en su mayoría de turismo de naturaleza (14), superando ampliamente a las agroalimentarias (2) y artesanales (0). Este hecho es indicativo de la mínima incidencia de la gestión de los parques naturales en el fortalecimiento del tejido socioproductivo agrario que

Tabla 6 *Distribución del número de visitantes por parque natural y año. 2009*

<i>Parque natural</i>	<i>Superficie ha</i>	<i>% sup.</i>	<i>n.º visitantes 2009</i>	<i>% visit.</i>
Cabo de Gata-Níjar	49.512	3,2	242.032	17,3
Natural Sierra María-Los Vélez	22.562	1,4	15.938	1,1
Sierra Nevada	88.966	5,7		0,0
Bahía de Cádiz	10.522	0,7	50.581	3,6
De la Breña y Marismas del Barbate	5.077	0,3	30.021	2,2
Del Estrecho	18.931	1,2	152.986	11,0
Doñana	53.835	3,4		0,0
Los Alcornocales	167.767	10,7	11.335	0,8
Sierra de Grazalema	53.411	3,4	101.521	7,3
Sierra de Cardeña y Montoro	38.449	2,5	11.799	0,8
Sierra de Hornachuelos	60.032	3,8	14.482	1,0
Sierras Subbéticas	32.056	2,1	26.877	1,9
Sierra Nevada	85.883	5,5	83.003	5,9
Sierra de Baza	53.649	3,4	1.454	0,1
Sierra de Castril	12.696	0,8	8.557	0,6
Sierra de Huétor	12.128	0,8	7.964	0,6
Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama	40.663	2,6	3.587	0,3
Doñana	54.252	3,5	288.897	20,7
Sierra de Aracena y Picos de Aroche	186.827	12,0	8.380	0,6
Despeñaperros	7.649	0,5	10.504	0,8
Sierra de Andújar	74.774	4,8	9.471	0,7
Sierra Mágina	19.961	1,3	25.499	1,8
Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas	209.920	13,4	197.282	14,1
Montes de Málaga	4.996	0,3	12.716	0,9
Sierra de las Nieves	20.163	1,3	57.000	4,1
Sierra Norte de Sevilla	177.484	11,4	23.505	1,7
Total	1.562.165	100,0	1.395.391	100,0

Fuente: JUNTA DE ANDALUCIA: Memoria de actividades y resultados 2009. Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

difícilmente percibe y, por tanto pone en valor la visibilidad de mercado que aporta la pertenencia a un parque natural.

La discusión científica sobre los efectos de la declaración como espacio natural protegido en la sociedad rural contrapone dos enfoques. Uno, que compartimos, y que podríamos enunciar como la pérdida de carácter agrario de el espacio rural calificado como protegido ante los procesos de uso turístico inducidos por la declaración y la falta de funcionalidad agrícola derivada del mayor atractivo de aquellos. Benos, Urrestarazu, y Plaza así lo constatan en el Pirineo, el País Vasco y los Picos de Europa (BENOS, R. y otros 2007: URRESTARAZU, E. y otros, 2007; PLAZA, I. y otros, 2007). Otro, que bajo el paradigma de «naturbanización» (PRADOS, M., 2007; TULLA, A., 2007)) valora positivamente como procesos de desarrollo local los incoados por esta declara-

ción. A la vista de los resultados de los trabajos de Prados y Tulla, no cabe duda que, mientras en el Alt Pirineu la evolución de las actividades agropecuarias sí responde a este calificativo, en el caso de Sierra Nevada, Cazorla, Cantabria y País Vasco, son los usos residenciales los que dirigen una diversificación económica y un repunte demográfico ajeno a la actividad agraria o a cualquier otra actividad económica motriz. En este sentido, los habitantes de los municipios con propiedades afectadas por la declaración de espacio natural protegido valoran como una rémora dicha declaración en la medida en que les ha impedido acceder a los procesos de urbanización difusa del último decenio. Sin embargo, la simple observación de los entornos de estos mismos municipios externos al parque sensu stricto (Cómpeta, Alcaucín, en el caso del parque Tejeda-Almijara) revela que tal limitación en nada ha afectado a sus amplias Áreas de Influencia Socioeconómica (YUS, R. y otro, 2009).

En síntesis, y en lo que a la montaña se refiere, la declaración como parque natural ha modificado su función en la ordenación del territorio andaluz induciendo nuevos usos recreativos que benefician más homogéneamente a las poblaciones urbanas que a las rurales, que sólo de forma puntual (Cazorla, Sierra Nevada, Grazalema) se benefician de economías residenciales propiciadas por aquellos. No ha servido, por el contrario, como instrumento para corregir los desequilibrios territoriales que la presencia de la montaña viene introduciendo de forma más acentuada desde los años Ochenta, cuando las campañas consiguieron el estancamiento demográfico y aquella entró en un proceso de decrecimiento vegetativo.

Se abre así una línea de reflexión: ¿reciben las sociedades rurales afectadas por la declaración de espacios naturales protegidos compensación económica por esas nuevas funciones en el modelo territorial independientemente de las derivadas de procesos de rururbanización? ¿Quiénes deberían ser los perceptores de esta compensación, las entidades municipales, todos los habitantes o sólo los jefes de explotación? ¿Si desaparecen las funciones agrarias se mantiene la misma biodiversidad o emergería otra distinta?

4.2. *Espacios naturales protegidos litorales: un corrector de la urbanización costera*

Si en el caso de los parques naturales ubicados en las zonas de montaña es en la planificación sectorial en la que estimamos deberían tener más incidencia, en lo que se refiere a los emplazados en las áreas litorales sus efectos más relevantes afectan a la planificación urbana.

Dos años después de la «Burbuja inmobiliaria» que, con una aplicación muy discutible de la Ley de Costas, prolongó la construcción a pie de playa por todo el litoral mediterráneo y sudatlántico, es evidente que la presencia de figuras de protección, sean parajes, reservas o parques, ha sido la única medida de ordenación del territorio capaz de frenarla. En este sentido, la supeditación de los planes de ordenación urbana a los PORN y PRUG prevista por las leyes citadas ha sido la clave de esta eficacia. Por ello, el «Proyecto de decreto por el que se establece el régimen general para la planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de

agilización de procedimientos administrativos» está recibiendo una fuerte contestación por parte de los movimientos ciudadanos, de la que la advertencia del Defensor del Pueblo Andaluz indicando su incompatibilidad con la Ley 42/2007 es la manifestación más relevante. El punto 2 del Art. 2 es el objeto de esta contestación:

Las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas contenidas en los Planes de ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de uso y Gestión de los distintos parques naturales, no serán de aplicación en aquellos municipios en los que los planes urbanísticos hubiesen sido sometidos en su tramitación a evaluación ambiental y aprobados definitivamente con posterioridad a la entrada en vigor de los citados instrumentos de planificación ambiental.

4.3. *Balance: Andalucía ¿un territorio sostenible a base de territorios insostenibles?*

La conclusión que extraemos de este análisis es que la lógica de la función de los espacios naturales protegidos en Andalucía responde a una escala de comunidad autónoma en cuanto a objetivos de planificación sectorial enfocada a la conservación de los factores bióticos y abióticos y al suministro de bienes ambientales y a una escala municipal respecto a la planificación urbana pero desatiende de facto objetivos de planificación sectorial destinada al desarrollo rural de escala municipal-supramunicipal. La carencia de metodología propositiva a escala de proyecto basada en la aplicación de la investigación y en el empleo de los SIG para garantizar la sostenibilidad ambiental y económica de aquellos impide que la normativa de los PORN pase de la fase enunciativa a la propositiva.

5. UNA ETAPA DE TRANSICIÓN, UN ESCENARIO INCIERTO

Si, siguiendo de nuevo a Ortega, los instrumentos de ordenación del territorio forman parte de la perspectiva «proyecto» del espacio geográfico (ORTEGA VAL-CÁRCEL, J. 2000) en los últimos años un conjunto de factores han abierto una etapa de transición en la gestión y delimitación de los espacios naturales protegidos en el conjunto del estado español en general y en la Comunidad Autónoma andaluza en particular. Estos factores son: la aplicación de la Red Natura 2000; la aprobación de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que viene a actualizar la Ley 4/1989, y la presentación y discusión del documento AN+20. El desafío de la gestión de los espacios naturales de Andalucía en el siglo XXI. Los tres están interrelacionados, en la medida en que la Ley 42/2007 y el documento AN+20 incluyen el tratamiento de la Red Natura 2000, pero, sobre todo, porque sólo tienen por el momento un carácter enunciativo al no ir acompañado, por ahora, de una normativa que suponga un cambio en profundidad de las formas de gestión ya enunciadas.

En este último epígrafe nos vamos a limitar a plantear una perspectiva de las posibilidades abiertas por este nuevo marco que deducimos de los «principios inspiradores» del preámbulo de la Ley 42/2007 así como de los artículos de la misma que los desarrollan. Un primer hecho a resaltar es que, como se recoge en la tabla 3, no incluye en el mismo capítulo todas las categorías de protección. A ello hay que añadir que la disposición de los contenidos de esta Ley lleva a una confusión en la forma de gestión prevista para estos espacios. Así, expone primero (Título I) los «Instrumentos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad», donde se incluyen los Planes de ordenación de los recursos naturales. Pero el artículo 16 del mismo deja en la indefinición la categoría de espacios declarados a la que se aplicarán:

Art. 16. Planes de Ordenación de los Recursos Naturales 1.-Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica.

La cursiva que hemos introducido quiere resaltar la indefinición del concepto «determinado ámbito espacial», y esa indefinición se comprueba en el artículo 30, dedicado a los parques naturales, ya que ninguno de sus puntos hace referencia a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, sino a los Planes Rectores de Uso y Gestión.

También es de resaltar que el artículo 16 en su punto 2 recoge que:

El Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades autónomas, elaborará en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de ordenación de los recursos naturales que aprueben las Comunidades autónomas.

¿Qué significa esto para el tema que nos compete? Cabe deducir que, a medio plazo, las formas de gestión de los parques naturales deberán adaptarse a un marco genérico redactado a escala nacional, pero, como recoge el artículo 36, quedando siempre bajo competencia de las Comunidades Autónomas la declaración y determinación de la fórmula de gestión de los espacios naturales protegidos. Los artículos 17 y 18 desarrollan los contenidos de este marco genérico, y, como principal novedad se pueden apuntar dos: «g) Identificación de medidas para garantizar la conectividad ecológica en el ámbito territorial objeto de ordenación; h) Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación». Como veremos más adelante, esta idea de «conectividad» tiene un profundo alcance en la estructuración de los espacios naturales protegidos.

Esta indefinición es aún más acusada en el caso de la Red Natura 2000. En primer lugar cabe plantearse por qué no la incluye en el Capítulo II denominado «Protección

de espacios» y dedicado a las categorías ya reconocidas por la Ley 4/1989 (parques, reservas y monumentos), sino que le dedica un capítulo específico, el III. Su tratamiento abre una dialéctica competencias estado central/autonomías en lo que se refiere a las formas de gestión. Así, en el punto 3 del artículo 41 dice que:

El Ministerio de Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades autónomas, elaborará, en el marco del Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, unas directrices de conservación de la Red Natura 2000. Estas directrices constituirán el marco orientativo para la planificación y gestión de dichos espacios y serán aprobadas mediante acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

Finalmente, también es novedosa pero poco definida la inclusión de las Reservas de la Biosfera. Así, se abordan dentro del ya mencionado Título II dedicado a la protección de espacios, en particular dentro de su Capítulo IV Otras figuras de protección de espacios, con un artículo único, el 49 Áreas protegidas por instrumentos internacionales. Pero, desde nuestro punto de vista, donde radica su especial significado es en el Título IV dedicado genéricamente al «Uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad» ya que su Capítulo I se dedica, precisamente a la «Red española de reservas de la biosfera y programa persona y biosfera (Programa MaB)». Así, dado que las restantes figuras de protección (ver tabla 4) no aparecen en este título, cabe deducir que la Ley limita el uso sostenible a ésta, un aspecto que, en la misma línea de lo comentado respecto al tratamiento de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales y gestión de los LIC, supone un marco de confusión en la gestión de los espacios naturales protegidos.

La difusión en diciembre de 2010 del borrador del «Plan Estratégico del patrimonio natural y la biodiversidad» (MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO, 2010) avanza una respuesta a esta indefinición: cada una de estas categorías (ver tabla 4) tendrá directrices genéricas diferenciadas (acciones 2.1.1., 2.1.2. y 2.1.3.), pero aún no se conoce su contenido ya que entre estas acciones se incluyen, precisamente, su elaboración.

Contando con estas limitaciones, vamos a analizar el alcance de la Red Natura 2000 y, en relación con ella, de los principios de conectividad y de financiación introducidos por la Ley 42/2007 y de la reorientación de los objetivos de los espacios protegidos andaluces que propone el documento AN+20.

A la vista de la magnitud del incremento de superficie que supone la incorporación de la Red Natura 2000 (ver tabla 1) no es de extrañar esta discriminación en sus formas de gestión. Puede interpretarse como una voluntad por parte del legislador de mantener lo consolidado antes de extenderlo sistemáticamente a tan vasta superficie. Un análisis del contenido de los LIC andaluces revela como se acentúa la ya predominante, en superficie, presencia de la montaña, y cómo a los humedales y espacios subdesérticos se suman las ramblas. Pero la novedad más marcada es la presencia de los cursos fluviales y, con menor representación, los espacios subterráneos valiosos por ser hábitat de determinadas especies.

En lo que se refiere al documento AN +20 El desafío de la Gestión de los Espacios Naturales de Andalucía en un mundo cambiante. Una Cuestión de Valores. Documen-

to de Bases (JUNTA DE ANDALUCIA CONSEJ. DE MEDIO AMBIENTE, 2010) aporta, como en el mismo se indica, una «hoja de ruta» para reorientar la gestión de los espacios naturales protegidos andaluces en los próximos años.

Dos principios ya enunciados: el de conectividad y el de montaña ligan estos tres documentos. Así, en el Título I de la Ley 42/2007 Instrumentos para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y de la biodiversidad, el artículo 20 «Corredores ecológicos y áreas de montaña» expone:

Las Administraciones Públicas preverán, en su planificación ambiental o en los Planes de ordenación de los recursos naturales, mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores, en particular entre los espacios protegidos Red Natura 2000 y entre aquellos espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad. Para ello se otorgará un papel prioritario a: los cursos fluviales, las vías pecuarias, las áreas de montaña y otros elementos del territorio, lineales y continuos, o que actúan como puntos de enlace, con independencia de que tengan la condición de espacios naturales protegidos. Las Administraciones Públicas promoverán unas directrices de conservación de las áreas de montaña que atiendan, como mínimo, a los valores paisajísticos, hídricos y ambientales de las mismas.

Paralelamente, el documento AN+20 recoge la interdependencia en mosaico entre sistemas naturales, seminaturales y humanos (págs. 38, 41 y 76).

La toma en consideración de este concepto de «conectividad», que nos parece muy acertada de cara a una ordenación del territorio que realmente tenga en cuenta los postulados de la sostenibilidad, tiene un gran alcance sobre la ordenación del territorio, por cuanto supone incrementar la superficie afectada por restricciones en su uso del orden de las que ya se han enunciado. En este sentido, un único artículo de la nueva Ley tiene carácter directamente vinculante: la protección cautelar que el artículo 22 de la Ley 42/2007 ejerce a través de los Instrumentos para la planificación del patrimonio natural.

Evidentemente, la aplicación de este artículo a los LIC se deriva de la generación para éstos de las «directrices de conservación» antes enunciadas. Sin embargo, la lentitud de este proceso en Andalucía es notable y, nos tememos, que no va a haber a corto plazo factores que permitan su aceleración, ya que incluye entre las acciones previstas. Así, los «Proyectos de Decreto por los que se declaran Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Natura 2000» presentados en diciembre de 2010 por la Consejería de Medio Ambiente se corresponden con aquellos LIC coincidentes con otras categorías de espacios naturales protegidos. En este mismo sentido, la declaración de LIC apenas si está siendo acompañada por las medidas de compensación económica que propone la Unión Europea a los estados miembros (MORENO BORRELL, S. 2007) y que compensa a los propietarios afectados por su presencia. Hemos consultado a técnicos de la Consejería de Agricultura y actualmente estas ayudas son las llamadas agroambientales, y sólo pueden solicitarlas aquellos agricultores que tengan olivar en Red Natura 2000 y la convocatoria se vincula a través de la solicitud de pago único de la PAC. Por lo tanto, está lejos de cubrir todo el espectro de jefes de explotación

afectados por esta figura de protección. Obsérvese que este hecho introduce una diferencia clara con la gestión de los espacios naturales protegidos hasta ahora, donde la compensación por las limitaciones de tal declaración al estar articulada a través de los PDS, además de no ser vinculante se contemplaba a escala del municipio a través de los planes de desarrollo sostenible, no del jefe de explotación.

Pero creemos que es precisamente en esta dimensión económica en la que radica la clave de la lentitud del desarrollo de la Ley 42/2007: el ya referido de la financiación. El punto h de su artículo 19 referido al contenido mínimo que han de presentar los Planes de Ordenación de Recursos Naturales incluye en éstos una «Memoria económica acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación». ¿Incluirán estos costes los de consecución de las funciones del espacio natural protegido como pueden ser jornales de pastores, mantenimiento de terrazas, etc.? La respuesta debería ser afirmativa a tenor de lo enunciado en el punto 1 de su artículo 28 referido al Contenido de las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos:

1.-Las normas reguladoras de los ENP, así como sus mecanismos de planificación de la gestión, determinarán los instrumentos jurídicos, financieros y materiales que se consideren precisos para cumplir eficazmente los fines perseguidos con su declaración.

Luego si entre los fines están aspectos como el desarrollo de las poblaciones locales o el freno de la erosión, debería incluir estos costes. El peso de este orden de costes, que repercutiría directamente en una mejora de la financiación de las explotaciones agrarias del entorno de los espacios naturales protegidos se acentúa si tenemos en cuenta el contenido de su artículo 20. Corredores ecológicos y áreas de montaña:

Las Administraciones Públicas preverán, en su planificación ambiental o en los Planes de ordenación de los recursos naturales, mecanismos para lograr la conectividad ecológica del territorio, estableciendo o restableciendo corredores, en particular entre los espacios protegidos Red Natura 2000 y entre aquellos espacios naturales de singular relevancia para la biodiversidad. Para ello se otorgará un papel prioritario a los cursos fluviales, las vías pecuarias, las áreas de montaña, y otros elementos del territorio, lineales y continuos, o que actúan como puntos de enlace, con independencia de que tengan la condición de espacios naturales protegidos. Las Administraciones Públicas promoverán unas directrices de conservación de las áreas de montaña que atiendan, como mínimo, a los valores paisajísticos, hídricos y ambientales de las mismas.

¿Quién pagará la materialización de esas directrices, el organismo que las promueve, «las administraciones públicas»? ¿Qué nivel de estas «Administraciones Públicas»? Explícitamente sólo aparecen las comunidades autónomas y la estatal, pero ¿eso excluye a las locales y provinciales? Lamentablemente, el contenido del borrador del «Plan Estratégico del patrimonio natural y la biodiversidad» a este respecto incluye aspectos novedosos pero escasamente vinculantes para las Administraciones Públicas.

En lo que respecta al documento AN+20, el excelente diagnóstico que realiza sobre el abandono de sistemas socioecológicos de gran valor para la gestión de los

ENP y de sus entornos (bajo el principio de interdependencia en mosaico (pág. 43), no tiene en cuenta, o no explícita, la causa de ese abandono: su carencia de rentabilidad económica (págs. 44, 65). Sin embargo, en la pág. 74, sí tiene en cuenta esta causalidad al incluir entre los objetivos básicos de la gestión de los espacios naturales protegidos de Andalucía (RENPA)

[...] promover modelos de sostenibilidad que recuperen el valor económico y social de los sistemas productivos tradicionales de interés para la conservación y que propicien la generación y consolidación de nuevas formas de uso sostenible de los servicios de los ecosistemas andaluces generadores de empleo y riqueza.

En esta misma línea, entre los principios guía para la gestión de los espacios naturales protegidos (pág. 43) no aparecen la compensación económica por los servicios ambientales prestados a la comunidad, que, sin embargo y afortunadamente, sí se recogen entre las directrices enunciadas en las páginas 48 y 49: «Ponderar y compensar el valor de los servicios ambientales que derivan del lucro cesante de los sectores productivos por las restricciones derivadas de su ubicación y desarrollo en el ámbito de un espacio protegido». Surgen nuevas cuestiones: ¿será el Erario el que sufrague estos costes? ¿quiénes serán los beneficiarios, los habitantes a título individual o los ayuntamientos a título colectivo? Pero la de más calado es si esta compensación bastará para suplir la escasa rentabilidad global y previa de sus explotaciones.

Evidentemente las restricciones del gasto público en estos primeros años de la fase económica recesiva suponen un grave obstáculo para plantear escenarios posibles y ello impregna el contenido de el borrador del «Plan Estratégico del Patrimonio Natural y la Biodiversidad» en materia de financiación traduciéndose, por una parte, en la proliferación de los términos «estudiar» o «promover», esto es, postponer o no plantear con carácter vinculante, introduciendo medidas como «conveniencia de crear un grupo de trabajo de la Administración General del Estado para el estudio de mecanismo fiscales que favorezcan la conservación de la biodiversidad» (acción 9.3.3.), «establecimiento de sistemas de pago por servicios ambientales» (acción 9.3.7.). Sólo la acción 9.3.6. habla directamente de «Incluir en las ayudas que conceda el Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural criterios específicos de valoración relativos a la conservación de la biodiversidad». Por otra, en la inexistencia de alusiones a financiación dentro de las acciones relativas a los medios agrarios.

A modo de epílogo planteamos la reflexión de si este camino contundente en cuanto a la conservación pero ambiguo en cuanto a la descompensación entre la importancia de los espacios agrarios en el nuevo modelo basado en la conectividad y la escasa determinación de la financiación de los servicios sociales que se le reconocen es el más adecuado para un medio territorio tan humanizado como el andaluz. ¿Se estaría a tiempo de formular una política regional más cercana a los procedimientos de los parques regionales franceses en los que los conceptos de calidad de la producción e identidad refuerzan el protagonismo del tejido social agrario?

BIBLIOGRAFÍA

- BENOS, R. CAZENAVE, A. y MILIAN, J. (2007): «Pirineos-Monte Perdido» Patrimonio mundial: un espacio de montaña frente a su protección y gestión Espacios naturales protegidos». III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural / IIIe Colloque Franco-Espagnol de Géographie Rurale. Ed. CD-Rom AGE, UNIA sede Antonio Machado, CNFG. págs. 47-63.
- CASADO DE OTALOA, S. (2000): «Eduardo Hernández-Pacheco y los comienzos de la conservación de la naturaleza en España», en Guía de los sitios naturales de interés nacional: La Comisaría de Parques Nacionales y la protección a la naturaleza en España, Madrid, Organismo Autónomo de Parques Nacionales, págs. V-XXX.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2001): «Geografía física o ciencias naturales» Investigaciones Geográficas n.º 25, págs. 33-50.
- GARCÍA MANRIQUE, E. (1960): Las comarcas de Borja y Tarazona y el somontano del Moncayo. Estudio geográfico. Ed. Dpto. de Geografía aplicada del Instituto Juan Sebastián Elcano, Zaragoza.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1992): Ciencia y política de los montes españoles (1848-1936), ICONA, Madrid.
- GOMEZ MORENO, M. L. (coord.) (2001) «El desarrollo local en la provincia de Málaga», monográfico Jábega, 87, pp 5-17.
- , (2008): «La función de la montaña en los territorios ibéricos: validez de la perspectiva unificada de la geografía» en La perspectiva geográfica ante los retos de la sociedad y el medio ambiente en el contexto ibérico. Ponencias del XI Coloquio Ibérico de Geografía Alcalá de Henares págs. 149-170.
- HIDALGO MORÁN, S. (2009): Uso público en los parques naturales de Andalucía, Ed. IDR, Granada.
- JUNTA DE ANDALUCIA CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (2010): AN +20 El desafío de la Gestión de los Espacios Naturales de Andalucía en un mundo cambiante. Una Cuestión de Valores. Documento de Bases.
- , (2010) «Proyectos de Decreto por los que se declaran Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Natura 2000» presentados en diciembre de 2010 (difusión en power point)
- JUNTA DE ANDALUCIA CONSEJ. DE MEDIO AMBIENTE, DIRECCIÓN GENERAL DE ESPACIOS NATURALES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: Memoria de actividades y resultados 2009. Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. PowerPoint difundido en enero 2010.
- JUNTA DE ANDALUCIA, CONSEJ. DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES, CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS: (1990): Bases para la ordenación del territorio de Andalucía. Ed. Consej. de Obras publicas y Transportes, Sevilla.
- JUNTA DE ANDALUCIA. CONS. DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (1998): Bases y estrategias del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía Ed. Consej. De Obras Públicas y Transportes, Sevilla)
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (2010): Borrador del «Plan Estratégico del patrimonio natural y la biodiversidad». PDF diciembre 2010.
- MOLINER, M. (1998): Diccionario de uso del español. Ed. Gredos, Madrid 2ª edición.
- MOLINERO, F. (ed.) (2007): Espacios naturales protegidos. III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural / IIIe Colloque Franco-Espagnol de Géographie Rurale. Ed. CD-Rom AGE, UNIA sede Antonio Machado, CNFG. págs. 139-163
- MORENO BORRELL, S. (2007): Proyecto para la creación de una oficina de información, documentación y facilitación de la Red Natura 2000. Trabajo presentado para la evaluación de la asignatura Puesta en valor de los recursos naturales: procedimientos para la elaboración de propuestas» del Curso de doctorado «Análisis geográfico en la ordenación del territorio».

- MULERO MENDIGORRI, A. (1984): «La red andaluza de espacios naturales protegidos: Proceso de configuración y cuestiones sin resolver» en VALLE BUENESTADO, B. Geografía y espacios protegidos Ed. AGE y RENPA, Murcia págs.253-271.
- MULERO MENDIGORRI, A. (2005): «Desarrollo rural y espacios naturales Protegidos: Los Planes de Desarrollo Sostenible» *Eria*, 68, 315-330.
- ORTEGA VALCÁRCCEL, J. (2000): Los horizontes de la Geografía. Ed. Ariel, Barcelona. pág. 529:
- PLAZA, J. I., HORTELANO, L. A., DELGADO, C. y GIL DE ARRIBA, C. (2007): «ENP en el sector central y oriental de la montaña cantábrica: tipología, problemas, contrastes y valoración de formas de intervención» en III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural / IIIe Colloque Franco-Espagnol de Géographie Rurale. Ed. CD-Rom AGE, UNIA sede Antonio Machado, CNFG. págs. 165-188.
- PRADOS, M. J. (2007): «Nuevos procesos de cambio en áreas rurales análisis preliminar de la naturbanización en el P. N. de S^a Nevada» en III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural / IIIe Colloque Franco-Espagnol de Géographie Rurale. Ed. CD-Rom AGE, UNIA sede Antonio Machado, CNFG. págs. 119-136.
- RUIZ URRESTARAZU, E. y GALDÓS URRUTIA, R. (2007): «Los espacios protegidos del País Vasco» en MOLINERO, F. (ed.) (2007): Espacios naturales protegidos. III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural / IIIe Colloque Franco-Espagnol de Géographie Rurale. Ed. CD-Rom AGE, UNIA sede Antonio Machado, CNFG. págs. 7-25
- SERRANO GIL, Ó. y VÁZQUEZ VARELA, C. (2007): «Historia de los espacios naturales protegidos en Castilla-La Mancha 1927-2007» en MOLINERO, F. (ed.) (2007): Espacios naturales protegidos. III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural / IIIe Colloque Franco-Espagnol de Géographie Rurale. Ed. CD-Rom AGE, UNIA sede Antonio Machado, CNFG. págs. 139-163
- TULLA, A., VERA, A. BADÍA, A. y PALLARÉS, M. (2007): «Actividades económicas y naturbanización en el entorno de los parques naturales del “Cadí-Moixeró” y del “Alt Pirineu”» en III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural / IIIe Colloque Franco-Espagnol de Géographie Rurale. Ed. CD-Rom AGE, UNIA sede Antonio Machado, CNFG. págs. 93-116
- UGALDE ZARATIEGUI, A. (2007): «Lugares de interés ambiental, histórico-cultural y turístico en Navarra» en MOLINERO, F. (ed.) (2007): Espacios naturales protegidos. III Coloquio Hispano-Francés de Geografía Rural / IIIe Colloque Franco-Espagnol de Géographie Rurale. Ed. CD-Rom AGE, UNIA sede Antonio Machado, CNFG. págs. 27-64.
- UICN Parte I: Categorías de manejo de áreas protegidas en http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/categories/esp/c1.pdf
- YUS RAMOS, R. y TORRES DELGADO, M. A. (2009): Urbanismo difuso en suelo rústico. Deterioro ambiental y corrupción en la provincia de Málaga (El caso de la Axarquía). Editado por: Gabinete de Estudios de la Naturaleza de la Axarquía (GENA-Ecologistas en Acción). Málaga, 606 págs.

APÉNDICE LEGISLATIVO

España, Ley 15/1975 de 2 de mayo de Espacios Protegidos

España, Ley 4/1989 de 27 de marzo de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Andalucía, Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía

Unión Europea, Directiva 92/43/CEE, para la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, Directiva Hábitats; Lugares de Importancia Comunitaria y Zonas Especiales de Conservación LIC/ZEC articuladas en la Red Natura 2000

Andalucía, «Proyecto de decreto por el que se establece el régimen general para la planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos» (acceso en pdf Boletín número 40 de 26/02/2010)

Andalucía, «Proyectos de Decreto por los que se declaran Zonas Especiales de Conservación de la Red Ecológica Natura 2000»

PÁGINAS WEB

<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/> http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/web/Bloques_Tematicos/Estadisticas_e_Indicadores/Estadisticas_Oficiales_de_la_Consejeria_de_Medio_Ambiente/RedNatura2000/lic_munrelac__2007.xls

http://www.unep-wcmc.org/protected_areas/categories/esp/c1.pdf consulta noviembre 2010