

# LA POLÍTICA DE ESPACIOS PROTEGIDOS

**José M<sup>a</sup> Arenas Cabello**

Geógrafo. Consultor

## INTRODUCCIÓN

Con una superficie protegida superior al millón y medio de has, distribuida en 86 espacios, la declaración de Espacios Naturales Protegidos constituye uno de los pilares fundamentales de la política medioambiental desarrollada en Andalucía y puede considerarse uno de los resultados más sobresalientes de la gestión autonómica, teniendo en cuenta que su desarrollo coincide plenamente con el proceso de consolidación de la Autonomía.

Esta proliferación de espacios protegidos se ha visto favorecida por diversos factores, como la diversidad geográfica de la región, con una amplia representación de medios naturales y ecosistemas, y la presencia de importantes áreas (especialmente núcleos orográficos) poco alteradas por haber permanecido ajenas al proceso desarrollista de los 60, lo que suponía unas condiciones de partida significativamente mejores en comparación con otras áreas del Estado. A ello hay que unir, el establecimiento a partir de los 70 de un marco socio-político proclive a las medidas proteccionistas en España, que vendrá determinado por la pujante presión del movimiento ecologista y determinados sectores científico-intelectuales en favor de la protección de ámbitos determinados (Grazalema, Sierra Nevada, Marismas del Odiel, lagunas del sur de Córdoba, etc.) y un avance significativo de la sensibilidad medioambiental en nuestra sociedad conforme avanzaba su integración europea.

Al margen de estos resultados cuantitativos sorprendentes, la experiencia desarrollada por la Administración andaluza en esta materia se ha destacado desde el principio por su carácter vanguardista, actuando como modelo de referencia para otras comunidades. Así, por ejemplo, fue pionera en la creación del primer organismo autonómico en España que asumía la unidad de gestión de las competencias medioambientales, entre ellas la de administración y gestión de los espacios protegidos, en 1984. Se han ensayado instrumentos de planificación propios, como los Planes Directores de Uso y Gestión y los Planes de Actuación en Parques Naturales, y ha sido de las primeras comunidades en aplicar las nuevas figuras de ordenación de recursos establecidas en el marco legal que entró en vigor a par-

tir de 1989 creando, además, otras específicas (Planes de Desarrollo Integral y Planes de Fomento).

En las páginas siguientes se realiza un breve recorrido por la historia más reciente de la política de espacios protegidos en Andalucía, señalando los principales períodos e hitos que han marcado este proceso. Coincidiendo con algunas reflexiones desarrolladas desde el análisis geográfico por un número creciente de autores (Díaz del Olmo, F., Gómez Mendoza, J., Martínez de Pisón, E., Ojeda Rivera, J.F., Valenzuela Rubio, M. y otros) sobre los espacios protegidos y sus implicaciones territoriales, socioeconómicas y jurídicas, para analizar este proceso se ha partido de las siguientes hipótesis o premisas:

- 1.— Con el desarrollo de las Autonomías, la política de espacios protegidos se ha convertido en un instrumento clave en el proceso de territorialización y reforzamiento de las nuevas entidades político-administrativas, con un objetivo de distinción y exaltación de sus patrimonios rurales. El resultado será una red muy prolífica, pero poco estructurada.
- 2.— A pesar de la amplia resonancia alcanzada por la preocupación ambiental, existe una gran contradicción entre el peso teórico y el real. Mientras se han multiplicado los instrumentos legales, en la práctica los objetivos medioambientales, difícilmente ajustables a unos calendarios políticos a corto plazo, siguen figurando como una cuestión estética, más aún en lo que respecta a los espacios protegidos.
- 3.— En relación con la figura de mayor difusión (los Parques Naturales), aunque en el plano teórico-conceptual se adopta el modelo francés de los Parques Regionales, basado en tres principios: la protección como resultado de un marco de concertación y de ordenación integral del territorio, la promoción del desarrollo y la acción protagonista de las organizaciones locales, en la práctica se impondrá un modelo más cercano al anglosajón de Parques desligados del sistema rural y fuertemente intervenidos por la Administración en detrimento de la participación pública (Gómez, J., 1995, págs. 394-400).
- 4.— La política de espacios protegidos aún no ha superado la etapa inicial de inventarios de ecosistemas representativos de sus respectivos ámbitos administrativos. Sólo en los últimos años, respondiendo a las directivas ambientales comunitarias y los nuevos instrumentos de ordenación del territorio, se están introduciendo planteamientos más funcionales e integrales bajo el concepto de sistema de espacios protegidos.

## **EL PROCESO EVOLUTIVO DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS EN ANDALUCÍA. ANTECEDENTES Y ETAPAS**

El concepto de protección de la naturaleza y la declaración de espacios protegidos, como toda acción administrativa, está sujeta a una serie de motivaciones subjetivas, culturales, políticas, ideológicas... coyunturales y, por tanto, cambiantes, cuya evolución en el tiempo denota una sucesión de criterios y modas (González, F., 1989, pág. 53).

En España, la consideración de los criterios ambientales en los instrumentos de planificación, desde la posguerra hasta hoy, ha pasado por varias fases. Hasta los 70, se impusieron los Planes de desarrollo económico, donde el papel del medio ambiente se limitaba a

servir de soporte de las actividades y determinar los espacios improductivos o excluibles del proceso. La política de protección de espacios se reducía entonces a la selección de áreas de características paisajísticas sobresalientes para mantenerlas como postales permanentes, desde una concepción pasiva (no intervención) y aislacionista. A partir de los 80, coincidiendo con el desarrollo autonómico, tendrá lugar una explosión de los instrumentos de planificación en todos los ámbitos de la Administración (Planificación económica, urbanística y territorial, medioambiental..., etc.), como mecanismo de prevención y corrección de los efectos provocados por el desarrollismo de la fase anterior. La integración europea también traerá consigo un extraordinario desarrollo de la normativa medioambiental difícilmente aplicable a nuestro contexto económico y cultural, por lo que las premisas ambientales sólo podían situarse por delante de los mecanismos del sistema económico, extrayendo del mismo determinadas áreas —*política de espacios protegidos*—, o por detrás, corrigiendo las externalidades negativas —*política de calidad ambiental*— (Ojeda y otros, 1992, pág. 276). En lo que respecta a los espacios protegidos constituye éste, sin duda, el período más prolífico en declaraciones.

A finales de los 80, se rompe con el concepto de desarrollo entendido como crecimiento económico y se asume la necesidad de un equilibrio entre desarrollo y medio ambiente. Con este nuevo enfoque cobrarán auge términos como ecodesarrollo, desarrollo integral y desarrollo sostenible, para los que los Parques Naturales se consideran áreas piloto de aplicación preferente, pero sin llegar a superar el umbral del marco teórico. Por último, la situación actual se define por la necesidad de un enfoque integrado, que contemple la compatibilidad a largo plazo de los factores ambientales, sociales y económicos.

En el período más reciente de la política de espacios naturales protegidos en nuestra región se pueden diferenciar claramente tres etapas: una preautonómica, entre los 60 y comienzos de los 80, un primer período autonómico hasta 1988, y el más reciente, que se inicia en 1989 con la aprobación de la Ley-Inventario autonómica, en el que tiene lugar el diseño casi definitivo de la red de espacios protegidos.

## LOS ANTECEDENTES DEL PERÍODO PREAUTONÓMICO

Al inicio de la década de los 60, la política de espacios protegidos se encuentra todavía en un estado incipiente. No obstante, a partir de esta fecha se producirán dos hechos que tendrán una notable trascendencia en el desarrollo posterior. El primero corresponde a la creación del Parque Nacional de Doñana, en 1969. Aunque en 1929 ya habían sido declarados los enclaves del Torcal de Antequera (1.200 has.) y el Picacho de la Virgen de la Sierra (9,9 has.) como Sitios Naturales de Interés Nacional, en reconocimiento de sus valores paisajísticos, este acontecimiento puede considerarse el inicio en sentido estricto de la política de espacios protegidos en Andalucía.

La declaración del Parque Nacional de Doñana se ha interpretado como un hito muy significativo en la política nacional de espacios protegidos, ya que rompía en todos los aspectos con el prototipo hasta ahora dominante de paisaje agreste de montaña además de ampliar los criterios de selección con nuevos valores de carácter ecológico y faunístico. De esta forma, con Doñana se inicia un proceso de revalorización ambiental de otras áreas hasta ahora inadvertidas, como las zonas húmedas (marismas, lagunas, y humedales), cuya protección hasta entonces no sólo era impensable sino que gozaban de la consideración de terre-

nos improductivos e insalubres condenados al saneamiento (Colón y Díaz del Olmo, F., 1988, pág. 35).

El segundo hecho importante será la aprobación de la primera ley nacional sobre Espacios Naturales Protegidos en España (Ley 15/1975), donde se definen las diferentes categorías de protección y se establecen las bases para la declaración de los espacios protegidos. Sin embargo, los sucesivos recortes que sufrió durante el período de tramitación, (Aboal, J.L., 1982, págs. 40-41) y el próximo advenimiento del Estado de las Autonomías aceleraron de inmediato su entrada en caducidad. Con esta Ley se inicia un proceso de reclasificación de los espacios declarados hasta la fecha, cuyos resultados en Andalucía se tradujeron en la ampliación del Parque Nacional de Doñana y la reclasificación del Torcal de Antequera como Parque Natural.

## **LA PRIMERA ETAPA DE GESTIÓN AUTONÓMICA (1982-1988)**

Si bien este período se inicia con la constitución de la Autonomía, realmente la gestión autonómica de los espacios protegidos se hace efectiva a partir del año 1984, coincidiendo con el traspaso de las competencias y la creación de la Agencia de Medio Ambiente como organismo responsable de la gestión medioambiental. La descentralización supondrá de inmediato importantes cambios en la política de espacios protegidos: una mayor agilización en las declaraciones, el protagonismo de otras figuras diferentes a la de Parque Nacional y la generalización de los instrumentos de participación (Patronatos y Juntas Rectoras) en los nuevos espacios. Este primer programa autonómico de declaración de espacios protegidos responderá a dos criterios prioritarios (Molina, F., 1989, págs. 854-5): la protección de los humedales considerados más relevantes o amenazados (Marismas del Odiel, Fuentedepiedra, lagunas del sur de Córdoba y lagunas de Cádiz) y la aplicación de la figura de Parque Natural como estrategia para el ecodesarrollo en comarcas deprimidas de montaña (Díaz del Olmo, F. y Molina, F., 1985, pág. 147). Los espacios que se integraron en este segundo grupo por sus características particularmente idóneas fueron Grazalema (1984), Cazorla, Segura y Las Villas (1986) y las Subbéticas de Córdoba (1988).

Al finalizar este período, Andalucía había pasado de una superficie protegida inicial de 51.920 has., que sumaban los dos únicos espacios heredados del período anterior (Doñana y Torcal de Antequera), apenas un 0,6% de la superficie regional, a una superficie de 391.065 has (el 4,5% del territorio) declarándose 20 nuevos espacios protegidos con tres de las figuras de la Ley 15/75: cinco Parques Naturales, un Paraje Natural de Interés Nacional y catorce Reservas Integrales. El alcance del sistema de espacios protegidos era ya bastante significativo y se abrirá un agrio debate entre conservación y desarrollo, motivado fundamentalmente por dos factores: la ampliación progresiva del número de espacios y la aparición de nuevas expectativas de desarrollo merced al avance en las técnicas de transformación (desalinización de suelos, enarenados, repoblación mecánica, etc.) que acentuarán la presión sobre unos espacios hasta ahora marginados del sistema productivo generando toda una serie de conflictos (Vega, G. 1989, pág. 270).

Como estrategia de planificación de estos primeros espacios se adoptó la figura denominada Plan Director de Uso y Protección, documento unitario que establecía unas normas generales de protección, de administración y sobre el régimen urbanístico y una zonificación de los usos del suelo, derivando parte de la normativa y la programación de actuaciones a través de

diversos planes sectoriales: Plan de Uso Público e Investigación, Plan Forestal, Cinegético, etc. El mérito de estos planes residía en afrontar por vez primera la planificación y gestión de unos espacios protegidos diferentes a los Parques Nacionales desde una administración autonómica y al margen de las figuras previstas en la Ley del Suelo. Entre las limitaciones prácticas, cabe señalar el escaso desarrollo que tuvieron los Planes sectoriales y su falta de operatividad sobre todo para los Parques al tratarse de un único documento, por tanto, bastante genérico, que debía dar respuesta a cuestiones muy diversas. Otra interesante experiencia novedosa de este período fue la elaboración entre la A.M.A. y el Instituto de Fomento de los Planes de Fomento, figura destinada a la promoción del ecodesarrollo en los Parques Naturales, para la que se adoptaron como áreas piloto Grazalema y Cazorla. Estos planes contemplaban una serie de programas sectoriales enfocados hacia aquellos recursos endógenos que fueran compatibles con la protección de estas áreas (artesanía, madera, aceite de oliva, productos lácteos, chacinas y otros). Si bien su grado de aplicación no fue completo, quedando algunos de los programas sólo en el planteamiento teórico, los resultados en general fueron bastante positivos para ambos espacios además de su valor de ensayo para futuras experiencias.

## **ETAPA DE CONFIGURACIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA RED DE ESPACIOS PROTEGIDOS EN ANDALUCÍA**

El año 1989 marcará el inicio de una nueva etapa en la política de espacios protegidos tanto a nivel nacional como autonómico, con la aprobación de la legislación básica actual (LEY 4/1989) y la entrada en vigor de la Ley 2/89 por la que se aprobaba el Inventario de Espacios Protegidos de Andalucía. Por medio de esta ley, la red de espacios protegidos quedaba configurada por 82 espacios con una superficie protegida global de 1.486.542,7 has.

Con posterioridad a la aprobación de la ley autonómica, la gestión autonómica se ha centrado en la planificación y equipamiento de los espacios anteriores y en la aplicación de dos figuras específicas: las Reservas Naturales Concertadas y los Parques Periurbanos. Con la red diseñada, Andalucía dispone de un sistema coherente en cuanto a representación de los diferentes medios y tipologías de espacios naturales de la región: espacios forestales, áreas de montaña, zonas húmedas interiores, zonas húmedas litorales, espacios de interés geomorfológico, cursos fluviales y embalses, enclaves de interés faunístico, etc., aunque faltan aún por aplicar las figuras de monumentos naturales y paisajes protegidos.

El nuevo marco legislativo surgido en 1989 trajo consigo cambios muy importantes en el procedimiento para la declaración-planificación de los espacios, el cual se estable a través de varias figuras complementarias: el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (P.O.R.N.), que se concibe como primer instrumento dirigido a la declaración y planificación básica de los espacios protegidos, y el Plan Rector de Uso y Gestión, que asume el papel de reglamento interno de gestión y administración del espacio. A su vez, la legislación autonómica introduce dos nuevas figuras específicas y complementarias destinadas a promover el desarrollo de los Parques Naturales, como son el Plan de Desarrollo Integral y los Programas de Fomento.

Otra aportación importante del nuevo marco legal, lo que no dejará de ser una fuente de conflictos con otros organismos de la Administración, será el posicionamiento destacado de estos Planes al prevalecer sus disposiciones sobre los demás instrumentos y planes sectoriales incluyendo la ordenación urbanística.

**DISTRIBUCIÓN DEL Nº DE ESPACIOS Y DE LA SUPERFICIE PROTEGIDA EN ANDALUCÍA  
SEGÚN LA LEY 2/89**

<b>Figuras de protección</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>	<b>Superficie (Has)</b>	<b>%</b>
Parque Nacional	1	1,2	50.720	3,4
Parque Natural	22	26,8	1.360.332	91,5
Paraje Natural	31	37,8	61.320,5	4,1
Reserva Natural	28	34,2	14.170,2	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>100</b>	<b>1.486.542,7</b>	<b>100</b>

**CONSIDERACIONES E IMPLICACIONES DE LA RED DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA**

Tras la aprobación de la Ley 2/89, los resultados de la política de espacios naturales suponen unas implicaciones muy importantes en diferentes aspectos. Sólo a nivel cuantitativo, el porcentaje de superficie protegida (17,5% del territorio regional) le sitúa a la vanguardia no sólo del conjunto nacional sino también a nivel europeo. Entre las comunidades autónomas, Andalucía ocupa la primera posición en términos de superficie protegida y la tercera (tras Baleares y Canarias) tanto en número de espacios como en porcentaje del territorio sujeto a protección, casi triplicando la media española (Azcárate T. & Aboal, J.R., 1997, pág. 33).

Otra de las características más relevantes del sistema andaluz de espacios protegidos estriba en el protagonismo de la figura de Parque Natural, en coherencia con el amplio uso que ha tenido en la mayoría de las comunidades autónomas (Fernández, P. y Lucio, J.V. 1995, pág. 88), debido a su gran flexibilidad y adaptación a condiciones muy diversas (Morillo, C., 1992, pág. 22). Dentro de esta generalidad, Andalucía es, con diferencia, la comunidad que más superficie aporta a esta figura de protección, con más de 1.300.000 has., que equivalen a más del 60% de la superficie de todos los Parques Naturales del Estado.

El elevado nivel de intervención administrativa que conlleva la gestión de los espacios protegidos le confiere al sistema diseñado en la Ley 2/89 una importante función de focalización de la intervención pública en favor de unas áreas que se han caracterizado en su mayoría por las condiciones de aislamiento y abandono. En el aspecto socioeconómico, el porcentaje superficial que representan los Parques Naturales andaluces (casi el 16% del territorio regional, que se eleva a más del 42% en el caso de las áreas de influencia socioeconómica) y la concepción de esta figura como instrumento de ecodesarrollo aplicado a extensas áreas deprimidas y montañosas de la región, le otorga, al menos en teoría y sobre el mapa regional, una función estratégica de primer orden de cara a la estructuración y dinamización del espacio rural andaluz, que debiera servir para la corrección de los déficits y desequilibrios territoriales.

Pero, al margen de estas consideraciones teóricas sobre las implicaciones territoriales y socioeconómicas, sin poner en duda los muchos e importantes aciertos, cabe plantear una serie de interrogantes acerca de la idoneidad del proceso seguido para la declaración de los

espacios protegidos en Andalucía y sobre los resultados efectivos de esta política hasta el presente. Entre otras, si los espacios protegidos cumplen su función como instrumento para la protección de la naturaleza; si esta red está siendo útil para la vertebración del espacio rural andaluz y si esta forma de intervención pública se articula con el resto de las políticas sectoriales desarrolladas por los demás departamentos de la Administración o responde más bien a la delimitación de ámbitos espaciales de competencias donde la intervención administrativa se concentra en un determinado organismo desde una posición dominante y excluyente.

El examen que se realiza a continuación, pone de manifiesto que a pesar de los extraordinarios resultados en términos numéricos antes señalados, el sistema actual de espacios protegidos ha alcanzado la fase de consolidación administrativa pero no ha alcanzado aun la madurez. No se puede considerar que funcione como un sistema coordinado y coherente sino *más bien es la suma de diferentes espacios y modelos de gestión, con una apreciable ventaja de los espacios declarados durante la primera etapa autonómica sobre el resto.* En líneas generales, quedan muchas lagunas de gestión por resolver. Lagunas que vienen a reproducir en distinto grado las mismas tipologías de problemas que aquejan a la mayoría de los espacios protegidos del Estado. Son, además, problemas de sobra conocidos, ya que afectan a una serie de objetivos reconocidos desde las primeras etapas y en las conclusiones de todos los foros sobre la materia como principios esenciales para una política de espacios protegidos eficaz y coherente. Se trata, por tanto, de unos principios ya tópicos y superados en el plano teórico pero todavía por llevar a la práctica. Son los relativos, entre otros, a la articulación de los espacios protegidos en una ordenación integral del territorio, la coordinación administrativa, la financiación, la promoción de las actividades tradicionales compatibles y la participación de las poblaciones locales.

La aprobación de un Inventario tan extenso (62 nuevos espacios) sólo cuatro meses después de la ley estatal, fue interpretada desde los sectores más favorables como una apuesta atrevida y generosa por los espacios protegidos, prácticamente sin precedentes en España. Sin poner en duda la loable intencionalidad de aquella decisión política, una visión retrospectiva de los hechos viene a confirmar que se trató de una apuesta voluntarista y precipitada, cuando apenas se contaba con experiencias sólidas en materia de espacios protegidos ni se habían previsto los medios técnicos y presupuestarios necesarios para afrontar la nueva situación por la que Andalucía aumentaba nada menos que en un 388% la superficie protegida. Este procedimiento contrasta con el ritmo más pausado elegido por otras comunidades donde sólo se establecieron las bases (marco legal e instrumentos de gestión) iniciando después un proceso gradual de declaración de espacios en función de criterios de prioridad y de disponibilidad presupuestaria (caso de las leyes desarrolladas en Asturias y Castilla y León).

Si bien la Ley estatal 4/89 establecía un orden lógico, basado en la planificación (realización de PORN) previa a la declaración de los Parques y Reservas, con la excepción de aquellos que *tuvieran razones justificadas, lo cierto es que la ley autonómica convirtió la excepción en regla justificando la declaración de la totalidad por necesidad urgente de medidas de protección.* La consecuencia de esta premura, será un retraso en el cumplimiento de las determinaciones, en la planificación y en la disposición de los medios necesarios para una adecuada gestión de estos espacios.

Otro de los problemas suscitados por la declaración en bloque de la Ley-inventario fue la actitud hostil que suscitó entre algunas poblaciones locales y diversos colectivos (cazado-

res, empresarios, ganaderos, agricultores) que consideraban lesionados sus intereses, lo que condujo a la interposición de un recurso de inconstitucionalidad de la Ley. Probablemente, la realización de campañas previas de información en los respectivos ámbitos afectados sobre las ventajas de la declaración de un espacio protegido hubiese ahorrado muchos conflictos y contribuido a una mejor aceptación por las poblaciones locales (Quiroga, A., 1997, pág. 20).

Diversos estudios confirman que la declaración de los espacios protegidos genera de inmediato una serie de problemas, como el desarrollo de procesos especulativos y el incremento de visitas sobre unas áreas frágiles. En un informe realizado en la Comunidad Valenciana, se estimó que la declaración de un espacio protegido incrementaba en un 60% el precio del suelo urbanizable en su entorno (Martín, S., 1992, pág. 84). En Andalucía, el retraso en la adopción de medidas de protección urgentes (señalización, guardería, medios técnicos,...), siendo ésta la razón esgrimida para su declaración por vía excepcional, tuvo en un primer momento un efecto catalizador de diversos procesos de degradación (urbanización ilegal, deforestación, desecación de zonas húmedas...) en un intento a la desesperada por aprovechar la última oportunidad. Procesos que han afectado a la mayoría de los espacios, pero especialmente a los más frágiles (lagunas y otras zonas húmedas) o situados en áreas conflictivas (espacios litorales, espacios periurbanos, espacios de montaña relativamente poblados, etc.).

En el apartado de la planificación, tras la aprobación del inventario, la Administración andaluza tenía que afrontar la ardua tarea de tramitar en el plazo que marcaba la Ley, de un año, los PORN de 20 Parques Naturales y de 12 Reservas Naturales, además de realizar las restantes figuras de planificación previstas: los PRUG y los PDI de los Parques más la ordenación de los 30 nuevos Parajes Naturales declarados, con el agravante de las escasas referencias que aportaba la legislación acerca del alcance y contenidos. Los P.O.R.N. y PRUG de los Parques Naturales no estarán disponibles hasta cinco años más tarde y aún no se han aprobado para las Reservas Naturales. Durante este largo período de tramitación la gestión de amplias áreas naturales ha carecido, por tanto, de líneas directrices, teniendo que recurrirse a la improvisación de los propios gestores. Esta situación es, con todo, de las más favorables a nivel nacional, si se tiene en cuenta que el incumplimiento ha sido sistemático en todas las Comunidades Autónomas. Así, por ejemplo, en 1997 la figura de protección mejor situada en cuanto a cobertura de planes en España era la de los Parques, de los que sólo el 41% contaban con PORN y el 45% con PRUG aprobados (Múgica de la Guerra, M. y otros, 1997, pág. 12), mientras que en Andalucía el nivel de cobertura alcanzaba a la totalidad de los Parques Naturales de nueva creación.

Sin embargo, un análisis pormenorizado de estos planes pone en evidencia una serie de deficiencias, debidas, entre otros factores, a la difícil tarea de planificar al mismo tiempo sin apenas referencias y en un plazo tan breve un territorio de nada menos que 1.100.000 has. distribuidas en 20 Parques. Así, se comprueba que la mayoría de los P.R.U.G. están inspirados en el modelo aplicado en Grazalema y Cazorla, pese a que éste respondía a un contexto jurídico ya superado. Por otra parte, el pretendido carácter complementario entre los PORN y PRUG no ha quedado resuelto, como se desprende del reparto arbitrario y descompensado de materias y las numerosas repeticiones en los contenidos normativos de ambos tipos de planes. Por otra parte, los estudios realizados como fase previa de estos planes sirvieron para poner de manifiesto, tanto por defecto como por exceso, la inadecuación

de las delimitaciones establecidas para algunos espacios como resultado de su declaración precipitada.

Otro de los defectos del proceso de planificación subyace en el escaso nivel de divulgación (limitado a los despachos oficiales y al personal técnico más cualificado) de unos planes que tienen unas repercusiones tan amplias para un buen número de poblaciones y sus medios tradicionales de vida. Pero la deficiencia más notable estriba en la falta de aplicación de uno de los pilares fundamentales: los Planes de Desarrollo Integral. En el tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la Ley, sólo se han aprobado para los Parques los planes normativos y generalmente restrictivos (PORN Y PRUG), mientras que las acciones positivas y de fomento, previstas a través de los Planes de Desarrollo Integral y los Programas de Fomento se han ido aplazando sine die. Aunque actualmente se ha iniciado un programa de redefinición de los Planes de Desarrollo Integral, con Alcornocales y Sierra Mágina como áreas piloto, el futuro de estos planes nueve años después sigue siendo incierto. Esta situación además de una desconfianza en la figura de Parque Natural como estrategia de ecodesarrollo viene a poner de relieve la necesidad de una mayor involucración de la administración ambiental en las actuaciones de fomento en los Parques Naturales y sus áreas de influencia, de acuerdo con las intenciones contenidas en la Ley 2/89 (art. 13 y 30). Esta política de fomento sería, además, de gran interés para contrarrestar la imagen generalmente restrictiva asociada a los espacios protegidos y los organismos encargados de su administración (Arenas, J.M., 1997, pág. 15). El vacío existente está siendo cubierto por actuaciones de fomento en el medio rural, protagonizadas por diversos organismos (Agricultura e IFA) a través de instrumentos y figuras coincidentes pero escasamente imbricadas con los órganos de gestión de los Parques Naturales, como el Programa Leader (exceptuando la Sierra de Andújar, prácticamente todos los Parques forman parte del Programa Leader II) y PRODER, lo que está redundando en una menor eficacia y un enfoque distanciado del concepto de ecodesarrollo. El IFA, además, absorbido por la tarea de reflotar grandes empresas y sectores económicos en crisis, no se ha involucrado en la política de fomento de Parques Naturales en los términos previstos, como la creación de las Gerencias de Promoción Económica que sólo funcionaron en un principio y en un escaso número de ellos, reestructurándose después en gerencias de ámbito provincial.

La gestión intensiva y directa que conlleva la gestión de los espacios protegidos precisa de unos recursos financieros importantes, para su funcionamiento y el mantenimiento de equipos y servicios. En un informe realizado en 1992 por la CODA sobre la financiación de los espacios protegidos en España, se estimó que de los 300 espacios naturales existentes en esa fecha sólo 20 (el 6,6%) cumplía satisfactoriamente las asignaciones consideradas adecuadas por unidad de superficie; en 80 eran inferiores y, lo que es más triste, 200 de ellos no contaban con fondos presupuestarios específicos (Martín, S., 1992, pág. 83). Por desgracia, este problema se sigue manifestando en muchos espacios protegidos a los que cabría aplicar la denominación de espacios protegidos figurados, los cuales existen exclusivamente a efectos legales, dado que las medidas de intervención de la Administración se reducen a la mínima expresión, pero figuran a efectos estadísticos y en las guías oficiales.

En Andalucía, la acción diferencial de la propia Administración ambiental (inversiones, personal y equipamiento) no ha hecho sino avanzar en la dirección contraria a la pretendida función de los espacios protegidos como instrumento de cohesión territorial, acentuando las

diferencias entre unos espacios protegidos de 10 categoría, los buques-insignia de la protección, representados por Cazorla, Grazalema, Sierra Nevada, Odiel, Lagunas del sur de Córdoba, Fuentedepiedra y otros; espacios insuficientemente dotados e incluso una 3ª categoría de espacios infradotados, que estaría constituida por los Parajes y Reservas no acogidos a convenios internacionales.

Desgraciadamente, los espacios naturales siguen siendo sinónimo de descoordinación administrativa. La prevalencia de la planificación ambiental sobre el resto de la planificación y la falta de mecanismos adecuados de coordinación no ha hecho sino aumentar los recelos entre el organismo medioambiental y los demás sectores de la Administración, que interpretan esto como un acto impositivo de subordinación difícilmente aceptable. Es un tópico, pero los conflictos competenciales entre los diferentes organismos siguen representando a juicio de los gestores uno de los principales escollos en la administración de los espacios protegidos, favoreciendo actuaciones incoherentes o incluso contrarias: primas ganaderas frente a regulación de carga ganadera, primas a la intensificación de cultivos, subvenciones por arranque de cultivos leñosos en áreas de pendiente, etc. En este sentido, no existe una política autonómica integrada de Parques Naturales, donde se presenten de forma unitaria las actuaciones sectoriales coincidentes en estos ámbitos, necesaria para consolidar la idea de red sobre la que se proyecten las inversiones y actuaciones de los diferentes organismos. La Administración, consciente de estas limitaciones en su funcionamiento, está dando los primeros pasos mediante el diseño de una estructura administrativa de coordinación tanto interna como externa que agilice las relaciones con las demás consejerías (Molina, F. y González, E., 1997, pág. 42).

A otro nivel de escala, la política de espacios protegidos se considera uno de los apartados de la política sectorial peor coordinados entre las Administraciones autonómicas. Consecuencia de ello será la excesiva proliferación de figuras de protección y una visión compartimentada del territorio impuesta por los nuevos límites administrativos. A través del espacio limítrofe de Andalucía con las otras comunidades autónomas se comprueba que a ambos lados se han seguido estrategias de protección muy diferentes, como se comprueba en la interrupción de los Parques Naturales andaluces limítrofes con Extremadura (Sierra de Aracena, Sierra Norte de Sevilla), con Castilla-La Mancha (Sierras de Cardeña y Montoro, Sierra de Andújar, Despeñaperros y Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas) y Murcia (Sierra de María). Esta discontinuidad supone una disfuncionalidad para la protección efectiva de esos espacios, dado que los límites naturales no se corresponden con los administrativos (CETU, 1988, pág. 138). Encontramos un claro ejemplo de lo anterior en la protección de especies como el lobo en el P.N. Sierra de Andújar, al estar declarada en Andalucía especie en peligro de extinción y especie cinegética en la provincia de Ciudad Real.

Como conclusiones finales, cabe señalar que la política andaluza de espacios protegidos es un experimento reciente, muy interesante, pero de consecuencias todavía inciertas, exceptuando aquellos espacios, especialmente de la primera etapa, que cuentan ya con una andadura e identidad suficiente. Los conflictos aún no resueltos tras la declaración de un buen número de ámbitos muy humanizados bajo la figura de Parque Natural exige un gran esfuerzo de integración en sus respectivos ámbitos y el impulso sin más demora de una adecuada política de fomento donde se comprometan seriamente todos los interlocutores para evitar que las numerosas expectativas creadas acaben en la frustración. Una política de espacios protegidos coherente pasaría por establecer un mínimo de recursos humanos, materia-

les y económicos y unos plazos razonables para la dotación progresiva de los mismos, de acuerdo con las características y necesidades específicas estableciendo modelos de referencia a partir de los espacios del primer grupo. La discriminación positiva de la acción administrativa en los espacios protegidos es necesaria, pero tampoco debe confundirse con una tutela excesiva frente a una actitud permisiva en el resto del territorio, lo cual sería una pésima estrategia de conservación y provoca tensiones por agravio comparativo. Y, por último, una política de espacios protegidos desligada del resto de las políticas territoriales y sectoriales no hará sino acentuar las tensiones y el aislamiento de estos espacios dentro del contexto rural en el que se inscriben.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARENAS, J.M. (1997): *El PORN como figura de planificación. Su aplicación al P.N. de Grazalema*. Cursos de Verano de la Universidad de Cádiz. Grazalema (Cádiz), págs. 1-16 (en prensa).
- ABOAL, J.L. (1982): *Análisis de la Política de Parques y Espacios Protegidos en España. Planificación y Gestión de Espacios Naturales Protegidos*. Fundación Conde del Valle de Salazar, págs. 25-71.
- AZCARATE, T. & ABOAL, J. (1997): *Las categorías de Protección de los Espacios Naturales. Un análisis comparado en la Legislación Española*. Consejería de Política Territorial. Gobierno de Canarias.
- CETU (1988): *Problemática derivada de los límites regionales en Andalucía*. (Informe inédito).
- COLON, M. & DÍAZ DEL OLMO, F. (1989): *Naturaleza en Armonía. Espacios Naturales en Andalucía*. Sevilla. Alfar.
- DÍAZ DEL OLMO, F. & MOLINA, F. (1985): *Parques Naturales Andaluces: una estrategia de conservación y desarrollo en regiones deprimidas*. Revista de Estudios Andaluces, nº 4, págs. 147-156.
- FERNÁNDEZ, P. & LUCIO, J.V. (1995): *Desarrollo del concepto de Parque Natural en España*. Actas del I Seminario de Espacios Naturales Protegidos. Soto del Real, págs. 88-91.
- GÓMEZ, J. (1995): *Desarrollo Rural y Espacios Naturales Protegidos. Hacia un nuevo sistema rural*. Secretaría General Técnica del Mº de Agricultura, Pesca y Alimentación. Serie Estudios. Madrid, págs. 381-410.
- GONZÁLEZ, F. (1989): *Relación entre Espacios Naturales Protegidos y Protegibles. Los términos de una polémica*. Supervivencia de los Espacios Naturales. Coloquio Hispano-francés sobre Espacios Naturales, págs. 45-58.
- MARTÍN, S. (1992): *Algunas consideraciones acerca de la Protección de Espacios*. Jornadas sobre Protección de Espacios Naturales. Munibe nº 44, págs. 83-84.
- MOLINA, F. (1989): *El sistema de Espacios Naturales en Andalucía. Supervivencia de los Espacios Naturales*. Coloquio Hispano-francés sobre Espacios Naturales, págs. 851-858.
- MOLINA, F. & GONZÁLEZ, E. (1997): *Coordinación de la Red de Espacios Naturales de Andalucía (RENPA)*: Actas del III Seminario de Espacios Naturales Protegidos. ESPARC-97, págs. 40-44.
- MORILLO, C. (1992): *Análisis comparado sobre la Protección de Espacios en los países miembros de la C.E.E.* Jornadas sobre Protección de Espacios Naturales. Munibe nº 44, págs. 17-25.

- MÚGICA DE LA GUERRA, M., FERNÁNDEZ, P. & LUCIO, J.V. (1997): *El estado de la planificación de los Espacios Naturales Protegidos en el Estado Español*. Actas del III Seminario de Espacios Naturales Protegidos. Fundación Fernando González Bernáldez, págs. 9-21.
- OJEDA, J.F., CARAVACA, I. & TARIN, A. (1992): *Reflexiones en torno a las dificultades de aplicación de la legislación medioambiental*. ERIA. Revista de Geografía. Nº 29, págs. 275-279.
- QUIROGA, A. (1997): *Aceptación de los Espacios Protegidos por la población local*. Seminario sobre Alternativas de Desarrollo Económico para la Población Local de los Espacios Naturales. F.P.N.N.E., Madrid págs. 18-20.
- VALENZUELA, M. (1989): *Inventario y descripción actual de Espacios Naturales en España y en Francia*. Supervivencia de los Espacios Naturales. Coloquio Hispano-francés sobre Espacios Naturales, págs. 365-373.
- VEGA, G. (1989): *Efectos territoriales, sociales e institucionales de los Espacios Naturales Protegidos*. Supervivencia de los Espacios Naturales. Coloquio Hispano-francés sobre Espacios Naturales, págs. 269-277.

