

PARQUES NATURALES ANDALUCES

Hermelindo Castro Nogueira

*Doctor en Biología
Director Provincial de la
Agencia de Medio Ambiente en Almería*

RESUMEN: *La Comunidad Autónoma Andaluza, por medio de la A.M.A. ha decidido ordenar y planificar la gestión de los recursos en los Parques Naturales, por medio de la puesta en marcha de tres documentos: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, Plan Rector de Uso y Gestión y Plan de Desarrollo Integral. La filosofía de la gestión que se pretende poner en marcha en los Parques Naturales, consiste en políticas de desarrollo sostenido que, respetuosas con los recursos ecoculturales, extraigan la máxima rentabilidad de las potencialidades de cada territorio, contribuyendo a la estabilización y desarrollo de las poblaciones locales.*

PALABRAS CLAVE: *Andalucía, parques naturales, planificación, gestión, recursos.*

INTRODUCCION

Los espacios naturales protegidos son aquellas partes de la biosfera que por los valores ecológicos-culturales que poseen son objeto de regímenes de protección especial, distintos de los aplicados al resto del territorio.

“Mantener intactos los esplendores de la naturaleza y sus paisajes en unas determinadas regiones para el disfrute actual y de las generaciones futuras”. Este romántico mensaje se repite emblemáticamente en todas las declaraciones de Parques desde que el Congreso de los Estados Unidos designó en 1.872 a Yellowstone como el primer Parque Nacional del mundo, “apartando este lugar del uso para el beneficio y disfrute del pueblo”. Un siglo después, en los albores del nuevo milenio la situación es muy distinta.

Los graves problemas ecológicos que afectan a la humanidad: destrucción de la Capa de Ozono, efectos invernadero, contaminación sonora, del agua y del aire, pérdida del suelo y deforestación, agotamiento de

recursos no renovables están obligando a los Gobiernos a cambios de estructuras capaces de respetar el potencial de recursos que supone el medio natural. Ahora bien, el Medio Ambiente no puede protegerse cuando el crecimiento no tiene en cuenta los costos de la destrucción ambiental. Crecimiento económico no siempre ha sido igual a desarrollo: la calidad de vida y las posibilidades futuras de supervivencia no siempre se han tenido en cuenta en las políticas de Crecimiento. Los conflictos actuales entre crecimiento y deterioro ambiental son fruto de modelos de producción-consumo basados en el Coste nulo del factor medioambiental y, por lo tanto, basados en su sobreexplotación.

Es necesaria una estrategia de desarrollo integradora de los aspectos económicos y ecológicos.

La degradación ambiental, al no ser valorable o intercambiable ha quedado fuera del universo clásico de lo económico; mientras la economía establecida ha retenido y contabilizado por su valor de cambio los resultados de las actividades llamadas productivas, los efectos no deseados que originan, carecen de un instrumento de medida. El mercado solo efectúa

asignación de aquellos bienes y factores a los que corresponde un derecho de propiedad. Dado que la mayoría de los servicios que presta el Medio Ambiente son de naturaleza colectiva, no entran a formar parte del juego de mercado.

Sin embargo, desde una perspectiva económica, el Medio Ambiente sirve a la economía de dos maneras fundamentales. En primer lugar proporciona todas las materias necesarias en el proceso de producción, es decir, suministrador de recursos naturales. En segundo lugar se comporta como un bien que produce gratificación/satisfacción por el hecho de existir. Desde ambas perspectivas el Medio Ambiente tiene un valor económico, si bien el mismo, como se ha dicho, no se ha traducido ordenadamente en un precio de mercado.

El fallo de mercado producido en relación al factor medioambiental debe ser corregido por el Estado de forma decidida si no quiere que los principios individualistas regidores del sistema esquilen o destruyan para siempre recursos que todavía no valen lo que cuestan.

En el contexto europeo nos hemos acercado al límite de la capacidad homeostática de la Naturaleza. En gran parte de Europa el Medio Ambiente constituye un bien escaso y por lo tanto valioso. El criterio por el que ha de guiarse la conducta económica deja de ser el de maximización de la satisfacción presente y pasa a ser el de minimización de los daños futuros. En este marco el Medio Ambiente adquiere un estatus ignorado hasta hace pocos años entre nosotros: la de ser considerado un bien económico al integrarse en el mundo de la escasez. Economía y Medio Ambiente se pueden sumar para conseguir mayores niveles de desarrollo y no solo de crecimiento como se había establecido hasta ahora. Reflejo de esta nueva consideración son la elaboración de programas específicos desde organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) o el vigente 4º Programa de la CEE en materia de Medio Ambiente. Ya no sólo se trata de preservar el medio del que se extraen materias primas sino que dicho medio se convierte en recreo del consumidor, superados ciertos niveles de renta.

En este contexto debemos enmarcar cualquier aproximación a la política de Parques Naturales llevada a cabo por la Comunidad Autónoma de Andalucía en los últimos seis años.

PARQUES NATURALES ANDALUCES

En Andalucía el Parlamento Autónomo ha aprobado recientemente la Ley de Espacios Naturales Protegidos (Julio del 89) que asigna diversos estatus jurídicos de protección: Reserva Integral, Paraje Natural, Parque Natural, Monumento natural, etc., sobre más del 17% del territorio de nuestra Comunidad lo que implica una auténtica homologación con los países y regiones más avanzados en este campo. El objeto de esta Ley es llegar a las nuevas generaciones de andaluces un mosaico bien representativo de los diferentes ecosistemas autóctonos y también de etapas degradativas de los mismos - pensemos en las dehesas de alcornocales o en las milenarias salinas marítimas - que ya forman parte desde hace siglos de nuestro paisaje ecológico-cultural.

Hasta el año 1982, apenas un 0'6% del territorio andaluz estaba legalmente protegido. Los 82 espacios inventariados en la nueva Ley representan el 17'02% del territorio (cerca de 1.500.000 has.) y configuran una extensa red integrada por un Parque Natural (Doñana), 27 Reservas Integrales, 31 Parajes Naturales y 22 Parques Naturales. La consolidación legal de esta estructura, apoyada en un gran consenso social y reclamada por el movimiento ecologista, constituía una de las necesidades más urgentes en la defensa del Patrimonio Natural Andaluz, acorde con la extraordinaria riqueza y diversidad de nuestros hábitats y ecosistemas, alguno de los cuales como Sierra Nevada, la emblemática gran montaña mediterránea, había permanecido hasta entonces desprovista de normas específicas de protección, a pesar de constituir uno de los enclaves botánicos más privilegiados de Europa.

El catálogo de áreas naturales a proteger -realizado a nivel provincial- fue el resultado de aplicar en nuestro ámbito la metodología utilizada en el programa CORINE de la Comunidad Económica Europea:

- A. Elaboración de unidades básicas de definición territorial.
 - A.1. Unidades físicas, delimitadas especialmente en base a complejos geomorfológicos del territorio.
 - A.2. Unidades naturales homogéneas, definidas sobre las anteriores al introducir nuevas variables (bioclimáticas, edafológicas, hidrológicas, morfogenéticas, etc.).

A.3. Unidades ambientales o unidades básicas de análisis.

B. Selección de criterios operativos aplicables a las unidades básicas. La superposición de criterios específicos sobre las unidades ambientales permitió delimitar los espacios naturales catalogados finalmente.

Los criterios específicos empleados fueron los siguientes:

- Componente faunístico relevante.
- Componente botánico relevante.
- Aspectos geomorfológicos destacables.
- Elevada calidad paisajística.
- Fuertes presiones ambientales.
- Elevado interés cultural.
- Elevado interés científico-didáctico.

Dentro de los espacios protegidos se distinguen varias categorías:

Reservas integrales. Son áreas de tamaño reducido pero de excepcional valor ecológico. Suelen coincidir con zonas húmedas o enclaves peculiares por la escasez o singularidad de la fauna y flora que albergan. Es la figura que demanda mayor protección y solo admite actividades de tipo científico.

Parajes naturales. Son territorios de tamaño medio que destacan en su entorno por el interés de su flora, fauna, geo o paisaje. Determinados usos antrópicos tradicionales pueden ser compatibles con la gestión así como las actividades educativas y científicas.

Parques Naturales. Son grandes áreas en las que además de valores botánicos, faunísticos y paisajísticos, encontramos interesantes muestras de artesanía, arquitectura rural, gastronomía, folklore, etc. La figura de Parque Natural, se aplica a extensos territorios en los que sobre una naturaleza bien conservada, se superponen recursos económicos y culturales. En la gestión de los parques naturales se pretende armonizar e integrar tres aspiraciones: conservación de los recursos, disfrute de la naturaleza y desarrollo socioeconómico del área.

La Ley incorpora dos nuevos regímenes de protección ausentes en otras legislaciones, los Parques Periurbanos y las Reservas Naturales Concertadas. Los primeros son espacios naturales o creados por el hombre, situados en las proximidades de núcleos urbanos. Se

declaran por iniciativa municipal en función de las necesidades didáctico-recreativas de la población. En ellos se pretende promover un uso público que no deteriore los valores naturales que poseen. Las Reservas Naturales Concertadas adjudican estatus de protección, consensuados mediante convenios con la propiedad, a ciertos enclaves privados de indudable interés ecológico.

De todas las figuras jurídicas descritas es, sin duda, la de Parque Natural la de mayor relevancia para el futuro de la conservación del patrimonio ecológico-cultural andaluz, no solo por la envergadura del territorio que abarca los 22 parques, sino por el resto que implica asumir la ordenación y gestión de los recursos naturales que albergan.

En síntesis, los Parques Naturales son amplias zonas de territorio habitadas donde la milenaria influencia humana en los ritmos biológicos hace posible compatibilizar el desarrollo sostenido de los recursos con la preservación de los valores ecológicos y antropológicos. La Agencia de Medio Ambiente ha apostado fuertemente en Andalucía por esta figura para comarcas que suelen coincidir con zonas económicamente deprimidas. En los Parques Naturales los objetivos que se pretenden y explicitan en los Planes Rectores de Uso y Protección son, en primer lugar, la protección del paisaje, ecosistemas, patrimonio histórico, etc. y, paralelamente, la promoción socioeconómica de sus habitantes. Esto implica la implementación de distintos planes de actuación provenientes de diferentes administraciones que convergen y se coordinan en el seno de la Junta Rectora en donde deben aparecer representados, además, todos los colectivos, sectores y estamentos que tienen intereses legítimos en el área.

LA PARTICIPACION PUBLICA EN LA GESTION: LAS JUNTAS RECTORAS

La pequeña historia de la participación ciudadana en la declaración y gestión de los espacios naturales protegidos se remonta en España a 1917 con la configuración de la Junta Central de Parques Nacionales en donde convergen, por primera vez, representaciones no administrativas como la Universidad y la participación indirecta de los ciudadanos a través de los Senadores y Diputados presentes en dicho órgano colegiado. Entre 1929 y 1953 se suceden diferentes intentos de articular la representación pública como la Comisaría de Parques

Nacionales (1931) o los Consejos Asesores (1940 y 1953) en donde se perpetua un modelo de representación con desaparición absoluta de la participación ciudadana. En 1962, con el Reglamento que desarrolla la Ley de Montes, aparecen por primera vez los Patronatos, con carácter netamente consultivo en la gestión y excesiva dependencia en su composición de las distintas administraciones. Con la promulgación de la Ley de Espacios Naturales Protegidos (1975) se da un paso de gigante en la incorporación ciudadana a la gestión. En efecto, los nuevos Patronatos y Juntas Rectoras, aparecen ya como órganos colaboradores del organismo gestor (central o autonómico) de los espacios y en su composición se integran Ayuntamientos, Diputaciones, Cámaras Agrarias, propietarios, asociaciones ecologistas, guardería forestal, etc. Así mismo, la citada Ley del 75 (artículo 5º.1) contempla que la declaración podrá realizarse a iniciativa de Corporaciones, entidades, asociaciones o particulares y, en cuanto a las afectaciones que conlleva la declaración, se exigen informes preceptivos de los Ayuntamientos y de otras instancias.

En definitiva, en el caso de los espacios declarados por Ley (Parques Nacionales, Parajes Naturales o Reservas Integrales) el órgano colaborador en la gestión es el Patronato cuya composición, cometido y funciones se especifica en el Reglamento que se desarrolla. En los espacios declarados mediante Decreto, es decir en los Parques Naturales, la figura que se crea es la Junta Rectora, cuya composición y representación se fijan en el Decreto de Constitución. Esta representación varía de un Parque a otro en función de su extensión, de los intereses implicados en su ámbito y de la importancia de los valores protegidos.

En base a lo dispuesto en la legislación vigente y de acuerdo con la experiencia existente en algunas Juntas Rectoras de Parques Naturales ya veteranos como Cazorla o Grazalema, podemos sintetizar el contenido y funciones básicas de estos órganos en los siguientes puntos:

- Velar por la conservación del Parque, objetivo fundamental de la declaración.
- Promover la ejecución y mejora de las infraestructuras del Parque y potenciar todas aquellas medidas que faciliten el acercamiento del hombre a la Naturaleza.
- Gestionar la concesión de los medios económicos precisos para que el Parque cumpla los objetivos marcados.

- Defender los recursos naturales propios, al objeto de asegurar su supervivencia en el tiempo y sus disponibilidad de cara al desarrollo del área.

En las Juntas Rectoras de los Parques Naturales andaluces están representados, al menos, los siguientes estamentos:

- Varias Consejerías de la Junta de Andalucía.
- Ayuntamientos incluidos en el Parque.
- Diputación Provincial.
- Propietarios de terrenos.
- Agricultores y ganaderos.
- Universidad y Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- Consejo Andaluz de Caza.
- Asociaciones ecologistas andaluzas.

El presidente de la Junta Rectora es nombrado por el Consejo de Gobierno Andaluz y el Director-Conservador, técnico de la Agencia de Medio-Ambiente y responsable máximo de la administración del Parque, actúa como secretario de dicha Junta Rectora. En resumen, las Juntas Rectoras deben ser permeables a toda participación constructiva para el Parque y Cámaras de recepción de las demandas sociales de las poblaciones locales del Parque.

DESARROLLO INTEGRADO EN LOS PARQUES NATURALES: ECODesarrollo

“Las políticas más avanzadas en la planificación económica de la gestión de los recursos naturales se plasman en el concepto de ecodesarrollo. Políticas que intentan acabar con el largo y desafortunado divorcio entre desarrollo y medio ambiente que desde los inicios de la revolución industrial viene poniendo en peligro los recursos naturales del planeta. Esta tendencia que terminará impregnando todas las políticas de planificación, encuentra, por el momento, su primer ámbito de actuación en los Parques Naturales”. (Barragan, J.A., 1989).

La política de ecodesarrollo en los Parques Naturales Andaluces se basa en la implementación de cuatro niveles de programas: planes de ordenación de los recursos; planes rectores de uso y protección; planes de desarrollo integral y programas de fomento. Los dos

primeros evalúan los recursos y necesidades del parque mientras que los últimos establecen y ejecutan las acciones planificadas (en el cuadro adjunto se sintetizan los contenidos y objetivos de dichos planes). Los Parques Naturales Andaluces serán el campo de prueba de una experiencia que pretende superar los antiguos dilemas entre conservación y economía para alcanzar un auténtico desarrollo social y económico compatible con el respeto a los recursos (desarrollo sostenido).

ESQUEMA BASICO DE PLANIFICACION EN PARQUES NATURALES

PLAN DE ORDENACION DE LOS RECURSOS NATURALES

OBJETIVOS

- I. Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate.
- II. Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación
- III. Señalar los regímenes de protección que procedan.
- IV. Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen.
- V. Formular los criterios orientados de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

CONTENIDO

- I. Delimitación del ámbito territorial objeto de ordenación y descripción e interpretación de sus características físicas y biológicas.
- II. Definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas, y los paisajes que integran el ámbito territorial en cuestión, formulando un diagnóstico del mismo y una previsión de su evolución futura.

- III. Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los espacios y especies a proteger.
- IV. Aplicación, en su caso, de algunos de los regímenes de protección establecidos en los Títulos III y IV (Proyecto de Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres).
- V. Concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que debe aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto Legislativo 1302/88 de 28 de Junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.
- VI. Establecimiento de criterios de referencia orientadores en la formulación y ejecución de las diversas políticas sectoriales que inciden en el ámbito territorial.

ELABORA

- Agencia de Medio Ambiente (según directrices que Reglamentariamente aprueba el Gobierno).

APRUEBA

- Consejo de Gobierno.

PLANES RECTORES DE USO Y GESTION

OBJETIVOS

- I. Gestión Recursos.
- II. Organización del espacio.

CONTENIDO

Los planes Rectores de Uso y Gestión tendrán como mínimo el siguiente contenido:

- I. Zonificación de usos y actividades.
- II. Normas generales:
 - a) Relativas a la Administración Gestión.
 - b) Normas básicas de protección generales y específicas por área.
 - c) Normas de tramitación.

III. Programa básico de actuación. Directrices conservación-uso.

ELABORA

- Agencia de Medio Ambiente (Iniciativa Junta Rectora).

APRUEBA

- Consejo de Gobierno.

GESTIONA

- Junta Rectora.

*PLANES DE DESARROLLO INTEGRAL
(ECODESARROLLO).*

OBJETIVOS

I. Dinamización estructura socioeconómica atendiendo a la conservación de sus valores naturales.

CONTENIDO

Los Planes Integrales de Ecodesarrollo tendrán como mínimo el siguiente contenido:

- I. Análisis y diagnóstico estructurado según dos líneas básicas de acción:
 - Medio físico. Potencialidades, restricciones y estrangulamientos en el espacio a ordenar.
 - Medio socioeconómico. Condiciones para el desarrollo. Identificación de objetivos cuantificados (sobre todo referidos a aspectos de la demanda) y conflictos existentes o previstos.
 - Interrelación de ambos medios.
 - Delimitación del área en estudio según:
 - a) Valoración intrínseca o aptitud de los recursos existentes.
 - b) Impacto o valoración de efectos negativos que el desarrollo de una actividad presente o prevista produciría en el medio.

II. Valoración de la Eficacia global del sistema. Procesamientos de datos del medio físico y socioeconómico.

III. Generación de alternativas válidas al desarrollo. Maximización del modelo. Nuevas tecnologías. Relación oferta/demanda frente al modelo.

IV. Evaluación y decisión. Reelaboración de la demanda e inputs de trabajo.

V. Elección alternativa de desarrollo. Programas de actuación.

VI. Cuadro financiero.

ELABORA

- Comités de Acciones Integradas para el Ecodesarrollo.

APRUEBA

- Provisionalmente Comité de Acciones Integradas para el Ecodesarrollo.
- Definitivamente Consejo de Gobierno.

PROGRAMAS DE FOMENTO

OBJETIVOS

I. Dirigir la ejecución flexible y actualizada de los programas de actuación.

CONTENIDOS

Los programas de Fomento tendrán como mínimo el siguiente contenido:

- I. Establecer prioridades.
- II. Revisión y actualización de Programas de Actuación.
- III. Control y seguimiento.

ELABORA

- Instituto de Fomento Andaluz.

APRUEBA

- Comités de Acciones Integradas para el Ecodesarrollo.

GESTIONA

- Gerencia de Fomento.

BIBLIOGRAFIA

- AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE. (1989): *Plan de Uso y Protección del Parque Natural de la Sierra de Grazalema*.
- AZCARATE Y BANG, T. (1986): “Política de Parques Naturales en Andalucía”. *Actas del I Congreso Nacional de Parques Naturales*. Sevilla.
- BARRAGAN, J.A. et al. (1988-89): *Informe general del Medio Ambiente en Andalucía (1987 y 1988)*. Junta de Andalucía.
- CARCELLER, X. (1986): “La planificación de los Parques Naturales de Cataluña”. *Actas del I Congreso Nacional de Parques Naturales*. Sevilla.
- CASTRO, H. (1986): “Propuesta de gestión y manejo de las Salinas de Cabo de Gata dentro del Parque Natural”. *Actas del I Congreso Nacional de Parques Naturales*. Sevilla.
- DIAZ DEL OLMO, F. y MOLINA VAZQUEZ, F. (1985): “Parques Naturales Andaluces, una estrategia de conservación y desarrollo en regiones deprimidas”. *Revista de Estudios Andaluces*, nº 4.
- FEDERACION DE PARCS NATURALES DE FRANCE (1982): *Les Parcs Naturels Regionaux: Bilan et Perspectives*.
- FERNANDEZ PALOMARES, M.A. (1985): “Los factores políticos-administrativos en la decadencia de una comarca serrana. Segura: equilibrio ecológico y supervivencia”. *Congreso sobre Agricultura y desarrollo rural en zonas de montaña*. Granada.
- GARAY ZABALA, J. (1982): “Planificación de la interpretación y visitas en los espacios naturales protegidos”. *Planificación y Gestión de Espacios Naturales Protegidos*.
- GARAY ZABALA, J. (1986): “La gestión de los recursos en los espacios naturales protegidos”. *Planificación y Gestión de Espacios Naturales Protegidos*.
- L’HORSET, A. (1986): “Los Parques Naturales Regionales de Francia y su federación”. *Actas del I Congreso Nacional de Parques Naturales*. Sevilla.
- LOPEZ RAMON, F. (1980): “La Conservación de la Naturaleza: los Espacios Naturales Protegidos”. *Studia Albornotiana*, XLIV. Publ. Real Colegio de España. Bolonia.
- MOLINA VAZQUEZ, F. (1986): “La ordenación de los recursos como base indispensable para la gestión de los Parques Naturales”. *Actas del I Congreso Nacional de Parques Naturales*. Sevilla.
- RUIZ AVILES, P. y CAMPILLO, M.L. (1985): *El papel de las comunidades rurales en la protección de la naturaleza*. Cámara de Comercio. Jaén.
- SANCHEZ DE LA MORENA, R. (1986): “El desarrollo endógeno integrado del Parque Natural”. *Actas del I Congreso Nacional de Parques Naturales*. Sevilla.
- ZOIDO NARANJO, F. (1985): *Bases para la coordinación del planeamiento urbanístico de la Bahía de Cádiz*.
- ZARRIAS, G. (1986): “La Junta Rectora de los Parques Naturales como órgano fundamental de participación pública”. *Actas del I Congreso Nacional de Parques Naturales*. Sevilla.

