ALFONSO MULERO MENDIGORRI
Departamento de Geografía y Ciencias del Territorio. Universidad de Córdoba

Los espacios naturales protegidos en Andalucía: evolución, caracterización geográfica y singularidades

RESUMEN

La expansión reciente de los espacios naturales protegidos en Andalucía ha dado lugar a la aparición de la mayor red regional europea en la materia. Se reconstruye cronológicamente el proceso; se realiza una sucinta caracterización geográfica del casi centenar de áreas que hoy gozan de protección, agrupadas según su localización: espacios de montaña, espacios de vegas y campiñas interiores, espacios litorales y espacios periurbanos. Con ello se pretende ofrecer una interpretación territorial sintética que permita valorar las consecuencias de la apuesta protectora andaluza.

RÉSUMÉ

Les espaces naturels proteges en Andalousie: evolution, caracterisation geographique et singularites.- L'extraordinaire développement récent des espaces naturels protégés en Andalousie a donné lieu à l'apparition du plus grand réseau régional européen en la matière. Le texte reconstruit chronologiquement le processus, puis donne une caractérisation géographique succincte des quelque cent zones qui bénéficient aujourd'hui d'une protection, regroupées en fonction de leur localisation: espaces de montagne, espaces de plaines cultivées et campagnes intérieures, espaces littoraux et espaces périurbains. Ceci afin d'offrir une interprétation territoriale synthétique qui permette d'évaluer les conséquences du pari de la protection de l'environnement en Andalousie.

ABSTRACT

Protected natural areas in Andalusia: their evolution, geographic characterisation and singularities.- The extraordinary recent expansion of protected natural areas in Andalusia has brought about the largest regional network in Europe of protected natural areas. The article describes chronologically the process. Afterwards, it is developed a brief geographical characterisation to almost a hundred of protected areas, grouping them by their location: mountain areas, fertile plains *(vegas)*, farmlands, *(campiñas interiores)*, coastal and «nearby the town» areas *(espacios periurbanos)*; in doing that, I have tried to give a condensed territorial explanation that would allow to appreciate the effects of this andalusian venture on protection.

Palabras clave / Mots clé / Key words

Medio ambiente, espacios naturales protegidos, Andalucía, Parque Natural.

Environnement, espaces naturels protégés, Andalousie, Parc naturel.

Environment, natural protected areas, Andalusia, Natural Park.

I
INTRODUCCIÓN

DESDE la configuración de la España autonómica los logros alcanzados por Andalucía en materia medioambiental han sido numerosos y de gran calado. El organigrama administrativo regional se fortaleció tempranamente con la creación de una Agencia de Medio Ambiente que, tras varios años de andadura, ha alcanzado el rango de Consejería de Medio Ambiente; asignaciones presupuestarias, medios técnicos y efectivos humanos se han multiplicado sustancialmente a medida que esta Comunidad Autónoma ha ido asumiendo nuevas y mayores competencias medioambientales. Igual-

mente, la promulgación de una prolija legislación es prueba del compromiso adquirido; recordemos, por su alcance, las grandes leyes autonómicas refrendadas en la última década: Ley de Espacios Naturales Protegidos (1989), Ley Forestal (1992) y Ley de Protección Ambiental (1994).

La tendencia descrita, en su conjunto, no ha sido exclusiva de Andalucía, pues todas las Comunidades Autónomas han efectuado esfuerzos considerables en relación con la protección de su entorno; no obstante, es cierto que los resultados han sido muy desiguales en función de los diversos factores sociales, políticos y económicos propios de cada región, que, evidentemente, son imposibles de analizar ahora.

Empero la política medioambiental seguida en Andalucía ha contado con estrategias diferenciales en el contexto español y europeo, una de las cuales —en nuestra opinión la más significativa— ha sido la creación de una extensa y variada red de espacios naturales protegidos. Tres atributos avalan la importancia de esta iniciativa andaluza: en lo cronológico, no es casual que la primera gran ley medioambiental aprobada por el Parlamento Andaluz fuera precisamente la relativa a los espacios protegidos; en lo cuantitativo, ninguna red regional europea puede equiparse al millón y medio de hectáreas protegidas en Andalucía; en lo cualitativo, la concepción andaluza de espacio natural protegido ha superado, como se explicará en páginas posteriores, los enfoques tradicionales al encomendar a las nuevas figuras protectoras unos objetivos que van más allá de la estricta salvaguarda del medio natural.

Se cumple ahora una década de vigencia de la citada ley (1989-1999) y, con esta perspectiva, parece un momento idóneo para abordar el proceso de creación de la red de espacios protegidos, sus características geográficas y su implantación territorial.

II
LA PROTECCIÓN DE ESPACIOS NATURALES EN ANDALUCÍA EN EL SIGLO XX

En un momento de interés inusitado por la conservación de la naturaleza en general, y por los espacios protegidos en particular, es necesario no incurrir en el error de que todas las iniciativas recientes son genuinas y novedosas. Con frecuencia se olvida que éstas no son sino el resultado de procesos dialécticos, la mayoría de las veces muy complejos; la mejor forma de no caer en este olvido es, obviamente, teniendo presente la historia de la protección, un asunto que ya hemos tenido ocasión de tratar en otros trabajos (MULERO, 1995 y 1999b), pero sobre el que necesariamente hemos de volver para que nuestro balance sea completo e inteligible.

1. ANTECEDENTES

En sentido estricto la red de espacios naturales protegidos de Andalucía (RENPA) tiene su origen en 1929, año en el que se aprueba la declaración del «Torcal de Antequera» (1.200 hectáreas) y del «Picacho de la Virgen de la Sierra» en Cabra (9,9 hectáreas) como *Sitios Nacionales*. Estas actuaciones se realizaron al amparo de la primera ley española de creación de Parques Nacionales (1916) y de su Reglamento del año siguiente, los cuales contemplaban la posibilidad de proteger el territorio natural mediante otras figuras de rango inferior a la de Parque Nacional como el *Sitio Nacional, la Particularidad o Curiosidad Excepcional, y el Árbol Notable* (MATA OLMO, 1992). Comenzó de esta forma un lento avance hacia la salvaguarda de áreas naturales apreciadas en Andalucía, un proceso que, pronto quedó interrumpido, manteniéndose así durante cuarenta años (1930-1970), si exceptuamos la celebrada creación del Parque Nacional de Doñana.

Desde los años setenta se suceden, sin embargo, diversos acontecimientos de interés, imprescindibles para entender la gestación de la mayor red autonómica de espacios naturales protegidos de cuantas existen en el Estado español. Aquélla se inició con la aparición del Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) y se continúa aún en nuestros días con las declaraciones de nuevos espacios; hagamos un breve repaso de tales eventos.

En buena medida el *ICONA*[1] se justificó por los pobres resultados obtenidos con la política protectora seguida desde principios de siglo: en 1970 sólo se contabilizaban, en toda España, seis Parques Nacionales, diecisiete Sitios Naturales y un Monumento Natural de Interés Nacional, con una superficie total aproximada de 103.007 hectáreas (equivalentes al 0,2% de la superficie estatal), verdaderamente resultaban ser unas cifras irrisorias para un país como el nuestro, con un extenso catálogo de ecosistemas naturales bien conservados.

[1] Creado por Decreto-Ley de 28 de octubre de 1971. Se le asignaron, entre otras, las funciones que en las décadas anteriores habían correspondido a la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial.

CUADRO I. *Espacios naturales protegidos en Andalucía en 1970*

Figura protectora	Nº de espacios	Has.	%
Parque Nacional	1	39.225,0	97
Sitio Natural	2	1.209,9	3
TOTAL	3	40.434,9	100

Fuente: ICONA.

CUADRO II. *Espacios naturales protegidos en Andalucía en 1988*

Figura protectora	Nº de espacios	Has.	%
Parque Nacional	1	50.720	12,8
Parque Natural	6	339.150	85,3
Paraje Natural	1	5.620	1,4
Reserva Integral	14	1.895*	0,5
TOTAL	22	397.385	100,0

Fuente: Agencia de Medio Ambiente (Junta de Andalucía).

* No se incluye la superficie de las zonas periféricas de protección de las reservas.

Parece obvio que los responsables del Ministerio de Agricultura entrevieron la necesidad de corregir esta deficiencia protectora, dando paso a la creación del citado Instituto, el cual asumió la doble función de gestionar correctamente los espacios protegidos existentes e impulsar la aparición de otros que los complementaran. Los objetivos que entonces se perseguían eran ambiciosos, pero pronto se puso de manifiesto que, con la legislación disponible, poco podía hacerse. El principal soporte jurídico consistía en la Ley de Montes de 1957 (derogadora de la pionera Ley de Parques Nacionales de 1916) que se limitaba a dedicar algunos artículos a la protección de espacios naturales. En consecuencia, inmediatamente se abordó la redacción de un nuevo texto que vendría a llenar un vacío jurídico ya insostenible.

El resultado fue la *Ley de Espacios Naturales Protegidos de dos de mayo de 1975*, una ley que pese a las contundentes críticas recibidas (MARTÍN RETORTILLO, 1975; ANGLADA, 1985; MANGAS NAVAS, 1984; RUBIO, 1990) contiene algunos logros importantes, tales como la incorporación de nuevas e interesantes figuras de protección (Parques Nacionales, Reservas Integrales, Parajes Naturales y Parques Naturales); entre ellas, la de Parque Natural, inspirada en el Parque Natural Regional francés, tendría una difusión que era inimaginable en aquel momento.

2. LA PRIMERA EXPANSIÓN AUTONÓMICA (1984-1988)

La recepción en 1984[2] de las primeras transferencias específicas sobre conservación de la naturaleza supuso un avance sustancial hacia la creación de una gran red de espacios protegidos, sobre todo porque ello conllevó importantes realizaciones concretas e inmediatas, tales como:

a) La creación de una *Agencia de Medio Ambiente de Andalucía (AMA)*[3], con competencias notables en la materia que nos ocupa y muy superiores a las confiadas hasta el momento al ICONA. A ella se encomendó la gestión y ampliación del catálogo de espacios protegidos andaluces y, desde su aparición, ha sido el organismo planificador y gestor de los mismos, si bien es cierto que con vicisitudes innumerables hasta obtener el rango de Consejería de Medio Ambiente que ostenta en la actualidad.

b) Realización de la primera gran ampliación del territorio protegido, todavía con el soporte de la citada ley estatal de 1975. En 1988, cuatro años después del traspaso competencial, la superficie protegida en Andalucía se ha multiplicado por diez respecto de la situación de 1970, alcanzando una cifra próxima a las 400.000 hectáreas (Cuadros I y II); la máxima actividad protectora se localiza justamente en 1984, cuando se produce una cascada de declaraciones que, antes de finalizar el citado año, dan lugar a la Reserva Integral de Fuente Piedra (Málaga)[4], las Reservas Integrales de las Lagunas del Sur de Córdoba[5], el Parque Natural de la Sierra de Grazalema[6] y el Paraje Natural de las Marismas del Odiel[7], que vienen a unirse a los tres ya existentes: el Parque Nacional de Doñana (Sevilla-Huelva), el Parque Natural de Antequera (Málaga) y el Paraje Natural del Picacho de la Virgen de la Sierra (Córdoba)[8].

[2] Real Decreto 1.096/1984, de 4 de Abril, de traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de conservación de la naturaleza.

[3] La Agencia de Medio Ambiente de Andalucía (AMA) se creó mediante la Ley 6/1984, de 12 de Junio.

[4] Ley 1/1984, del Parlamento de Andalucía.

[5] Ley 11/1984, del Parlamento de Andalucía.

[6] Decreto 316/1984, del Parlamento de Andalucía.

[7] Ley 12/1984, del Parlamento de Andalucía.

[8] Curiosamente la Sierra de Cazorla y Segura, espacio natural emblemático de Andalucía, no se declaró Parque Natural hasta 1986, a partir del Coto Nacional de Caza existente.

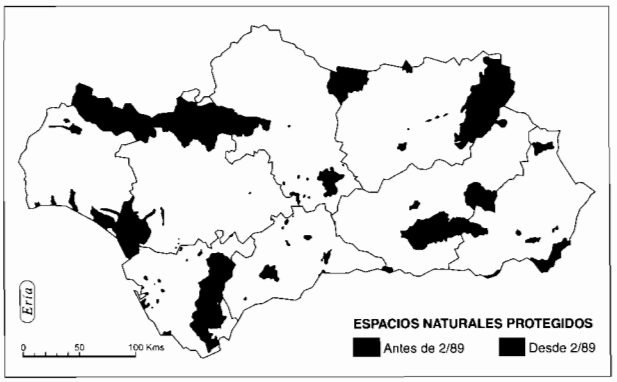

FIG. 1. Espacios naturales protegidos en Andalucía hasta, y desde, la promulgación de la Ley del Inventario (Ley 2/89).

3. LA SEGUNDA EXPANSIÓN AUTONÓMICA: LA LEY DEL INVENTARIO (1989)

La conocida coloquialmente como *Ley del Inventario*[9] vino a apuntalar de forma contundente la primera expansión autonómica del territorio protegido efectuada durante el lustro anterior, ya que mediante ella se configuró el extenso entramado protector que hoy existe en Andalucía (POSADA y CÁMARA, 1990).

En sus preceptos generales esta disposición concuerda con la ley marco estatal promulgada unos meses antes[10], que vino a sustituir a la de 1975. La comparación entre los Cuadros II y III permite comprobar la espectacularidad de la iniciativa política que supuso la ley de referencia, sin parangón en nuestro país:

1º) Se declararon sesenta nuevos espacios bajo las diversas categorías existentes, quedando la red articulada por 81 áreas protegidas bajo gestión autonómica, más el Parque Nacional de Doñana de jurisdicción estatal (Fig. 1).

2º) El territorio protegido pasó de 397.385 a 1.478.848 hectáreas, abarcando aproximadamente el 17% de Andalucía, aunque algunas provincias superaron ampliamente ese porcentaje, caso de Jaén (22%), Cádiz (32%) y Huelva (32%) (Cuadro IV).

3º) Las figuras de protección se diversificaron respecto de la situación preautonómica. La Ley del Inventario recogía como referencia inicial las cuatro categorías básicas establecidas por la ley estatal de 27 de marzo de 1989:

– *Parques*: Áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón de 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.

– *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 un valoración especial.

– *Monumentos Naturales*: Son espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza que merecen ser objeto de una protección especial. Se consideran 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.

– *Paisajes Protegidos*: Aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, son merecedores de una protección especial.

Parece que en un principio fue intención de la Agencia de Medio Ambiente no ampliar el número de categorías de protección, sino flexibilizar convenientemente el contenido de las existentes (RUBIO, 1990), debido a la problemática internacional planteada por la excesiva diversificación y falta de homologación de aquéllas. Sin embargo, pese a reconocerse esto, lo cierto es que la nueva ley andaluza no sólo asumió las figuras estatales, sino que recuperó algunas de las más antiguas e incluso creó otras propias:

De una parte, la Ley del Inventario retoma el uso del *Paraje Natural* que surgió en la Ley de 1975, ya derogada, y que a partir de ahora será aplicado a

> «aquellos espacios que se declaren como tales por Ley del Parlamento andaluz, 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»[11].

[9] Ley 2/1989, de 18 de Julio, *por la que se crea el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección.*

[10] Ley 4/1989, de 27 de Marzo, de Conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

[11] Ley 2/1989, de 18 de Julio... art. 2.a.

CUADRO III. *Espacios naturales protegidos en Andalucía tras la Ley del Inventario (1989)*

Figura protectora	Nº de espacios	Has.	%
Parque Nacional	1	50.720,0	3,4
Parque Natural	22	1.360.337,0	92,0
Paraje Natural	31	63.422,5	4,3
Reserva Natural	28	4.368,7*	0,3
TOTAL	82	1.478.848,2	100,0

Fuente: Agencia de Medio Ambiente (Junta de Andalucía).

* No se incluye la superficie de las zonas periféricas de protección de las reservas.

CUADRO IV. *Superficie protegida en las provincias andaluzas (1989)*

Provincia	Superficie provincial (Kms²)	Superficie protegida Kms²	Superficie protegida %
Almería	8.774	703	8
Cádiz	7.385	2.360	32
Córdoba	13.718	1.420	10
Granada	12.531	2.139	17
Huelva	10.085	3.199	32
Jaén	13.498	3.022	22
Málaga	7.276	282	4
Sevilla	14.001	1.664	12
TOTAL	87.268	14.788	17

Fuente: Agencia de Medio Ambiente (Junta de Andalucía).

Por otro lado se introducen dos figuras de nuevo cuño: *el Parque Periurbano y la Reserva Natural Concertada*; con la primera se pretende

> «dotar de protección a 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»[12].

En cambio, las Reservas Naturales Concertadas son

> «espacios que sin reunir los requisitos objetivos que caracterizan a las figuras declarativas previstas (...) merecen una singular protección, y que sus propietarios insten de la administración ambiental la aplicación en los mismos de un régimen de protección concertado»[13].

Sin embargo la diversidad de figuras disponibles no se correspondió con su aplicación en la práctica, de manera que entre los 60 nuevos espacios creados por la ley autonómica no se declaró ningún Monumento Natural o Paisaje Protegido (situación que se mantiene una década después), así como tampoco se utilizaron los nuevos tipos creados expresamente por la propia ley autonómica: Parque Periurbano y Reserva Natural Concertada.

4. LA TERCERA EXPANSIÓN AUTONÓMICA (1989-1999)

Tras la aplicación de la Ley del Inventario los principales esfuerzos de la administración medioambiental se orientaron a garantizar el funcionamiento del nuevo y ambicioso sistema de áreas protegidas. Se procedió inmediatamente a la redacción de los instrumentos de planificación básicos (Planes Rectores de Uso y Gestión y Planes de Ordenación de los Recursos Naturales), a la conformación de los órganos de gestión y gobierno (Patronatos, Juntas Rectoras, Directores Conservadores...), a la dotación de las plantillas humanas (agentes de medio ambiente, asesores, personal técnico...), a la creación de nuevos equipamientos (centros de recepción, puntos de información, áreas de acampada...), etc.

Sin embargo, en paralelo a lo anterior, la red andaluza ha seguido creciendo y completándose. En esta década es necesario citar los siguientes hitos fundamentales:

1°. Se han declarado doce *Parques Periurbanos*, una figura de eminente vocación recreativa y de escasa aplicación hasta 1996, año en que sólo existían tres de ellos. Desde entonces ha sido extraordinariamente impulsada, en parte gracias a las presiones de entidades locales y colectivos sociales. La relación actual es la siguiente: Los Villares (Córdoba); Monte La Sierra (Jaén); Dehesa del Generalife (Granada); Dunas de San Antón (Cádiz); El Gergal (Sevilla); La Corchuela (Sevilla); El Saltillo (Huelva); Hacienda de Porzuna (Sevilla); Sierra de Gracia (Málaga); Los Cabezos (Córdoba); Pinar de la Barrosa (Cádiz); La Norieta (Huelva).

2°. Se han establecido dos *Reservas Naturales Concertadas*: La Cañada de los Pájaros (Sevilla) y La Laguna de la Paja (Cádiz). Se trata de una categoría protectora concebida para predios privados que tengan alguna particularidad merecedora de protección. Se aplica a través de un régimen de concierto entre la Administración y el propietario del espacio.

3°. En virtud de la Ley 3/99, de 11 de Enero, se ha creado el *Parque Nacional de Sierra Nevada*, a partir de un extenso Parque Natural preexistente. No obstante, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ha in-

[12] *Ibídem*, art. 2.b.

[13] *Ibídem*, art. 2.c.

CUADRO V. *Espacios protegidos en áreas de montaña: Sierra Morena (1998)*

Figura protectora, denominación y provincia		Has.
Parque Natural		
Sierra de Aracena	(H)	184.000
Sierra Norte de Sevilla	(SE)	164.840
Sierra de Hornachuelos	(CO)	67.202
Sierra de Cardeña y Montoro	(CO)	41.212
Sierra de Andújar	(J)	60.800
Despeñaperros	(J)	6.000
Paraje Natural		
Peñas de Aroche	(H)	718
Sierra Pelada y Rivera del Aserrador	(H)	12.980
Cascada de Cimbarra	(J)	534
TOTAL		538.286

Fuente: Consejería de Medio Ambiente.

CUADRO VI. *Espacios protegidos en áreas de montaña: Cordilleras Béticas (1998)**

Figura protectora, denominación y provincia		Has.
*Parque Natural***		
Sierra de Grazalema	(CA-MA)	51.695
Sierra de las Nieves	(MA)	16.564
Los Alcornocales	(CA-MA)	170.025
Montes de Málaga	(MA)	4.762
Sierra Nevada	(GR-AL)	140.200
Sierras Subbéticas	(CO)	31.568
Sierra de Huétor	(GR)	12.428
Sierra de Baza	(GR)	52.337
Sierra Mágina	(J)	19.900
Sierra de Castril	(GR)	12.265
Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas	(J)	214.000
Sierra de María	(AL)	18.962
Desierto de Tabernas	(AL)	11.625
Paraje Natural		
Karst en Yesos de Sorbas	(AL)	2.375
Sierra Alhamilla	(AL)	8.500
Desfiladero de los Gaitanes	(MA)	2.016
Los Reales de Sierra Bermeja	(MA)	1.236
Sierra Crestellina	(MA)	477
Torcal de Antequera	(MA)	1.171
TOTAL		772.106

* No se incluye el Parque Nacional de Sierra Nevada (creado recientemente a partir del Parque Natural del mismo nombre), porque aún se encuentra en proceso de constitución.

** En breve se espera la declaración del Parque Natural de las Sierras de Alhama, Tejeda y Almijara.

Fuente: Consejería de Medio Ambiente.

terpuesto recurso de inconstitucionalidad contra determinados recursos de la citada ley.

4°. Se vienen realizando *estudios previos para la protección de nuevos espacios.* Los más avanzados corresponden a las Sierras de Alhama, Tejeda y Almijara, las Sierras de Cabrera-Bédar, la Isla de Alborán y el frente litoral de Algeciras-Tarifa. Por vez primera el proceso de nuevas declaraciones se está efectuando correctamente, conforme a las estipulaciones legales que obligan a elaborar con carácter previo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. Serán éstos los que, una vez finalizados, recomienden qué régimen jurídico de protección es el más adecuado para cada espacio (en los espacios protegidos anteriores este precepto se incumplió de forma generalizada). En el caso de las Sierras de Alhama, Tejeda y Almijara, la tramitación se encuentra prácticamente concluida y es inminente su declaración como nuevo Parque Natural, que será el número veintitrés de los andaluces.

5°. Se han efectuado ampliaciones de la superficie de diversos espacios declarados en 1989, por ejemplo el Cabo de Gata, la Sierra de María, el Entorno de Doñana, La Breña y Marismas del Barbate, y la Sierra de las Nieves.

6°. Desde la Consejería de Medio Ambiente se viene trabajando en los últimos años en el denominado *Inventario Preliminar de Monumentos Naturales*, con la intención de proceder a la declaración de varios de ellos. Téngase presente que se trata de una figura protectora recogida en las leyes estatal y autonómica y que, inexplicablemente, no se ha utilizado hasta el momento, a pesar de existir numerosas y antiguas propuestas en todas las provincias andaluzas, algunas tan emblemáticas como el Tajo de Ronda (Málaga), el Pico del Veleta (Granada), la Peña de Arias Montano (Huelva), la Isla de Sancti Petri (Cádiz), la Encina de los Perros (Sevilla), los Sotos de la Albolafia (Córdoba), el Arrecife-Barrera de los Bajos (Almería), la Brincola de Río Frío (Jaén), etc.

7°. En el contexto de la Unión Europea, Andalucía va a contribuir sustancialmente a la creación de la denominada *Red Natura 2000*, contemplada en la Directiva Hábitats (Dir. 43/92 CEE). El objetivo final es el diseño de una red europea de espacios naturales, integrada por «Lugares de Interés Comunitario (LIC)» que se han seleccionado en base a criterios homogéneos en todos los países miembros. En el caso de Andalucía la selección ha concluido en un catálogo de 128 LIC, con una extensión de 2.428.982 hectáreas, equivalentes al 27,8% del territorio autonómico —un elevado porcentaje que tiene su justificación en la notable biodiversidad de la re-

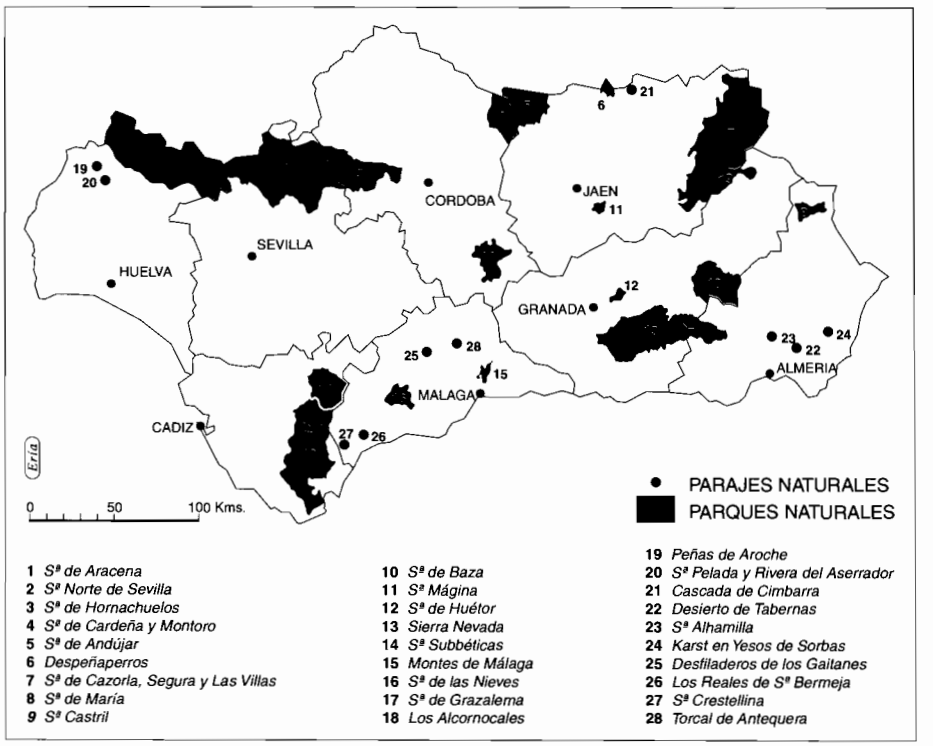

FIG. 2. Localización de los espacios naturales protegidos en áreas de montaña: Sierra Morena y Cordilleras Béticas.

gión—; sin embargo, el 65% de esa superficie se encuentra ya incluida en la red autonómica de espacios naturales protegidos, que a continuación pasamos a caracterizar.

III
CARACTERIZACIÓN GEOGRÁFICA DEL INVENTARIO ANDALUZ DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Un análisis del inventario andaluz de espacios naturales protegidos, siguiendo las grandes unidades geográficas de la región, nos permitirá valorar con mayor claridad el alcance de la política protectora andaluza y los objetivos perseguidos con la misma.

1. ESPACIOS PROTEGIDOS EN LA MONTAÑA: PROTAGONISMO DE LOS PARQUES NATURALES Y FUERTE APUESTA POR EL ECODESARROLLO

Desde una perspectiva territorial los espacios naturales protegidos en áreas de montaña son los protagonistas absolutos de la red andaluza (Fig. 2). Los veintiocho espacios serranos aglutinan una superficie de 1.310.392,5 hectáreas, equivalente al 88% de la protegida en toda la región[14] (Cuadros V y VI). La montaña se ha convertido, en consecuencia, en el ámbito básico de la expansión protectora de la etapa autonómica, por diversas razones que posteriormente se expondrán. Las grandes cordilleras andaluzas —Sierra Morena y Béticas— han seguido caminos paralelos, puesto que con anterioridad a los años ochenta apenas figuraban en los catálogos españoles de espacios protegidos. Sierra Morena no había contado con ningún enclave protegido hasta la Ley del Inventario de 1989 y la situación de las Béticas había sido igualmente deficitaria, ya que en época preautonómica los únicos lugares beneficiados con alguna figura protectora eran el Torcal de Antequera (Málaga) y el Picacho de la Virgen de la Sierra (Cabra, Córdoba); no obstante, una vez que la Comunidad asumió las competencias en materia de conservación de la naturaleza (1984), se procedió inmediatamente a la declaración de espacios emblemáticos en las Béticas, tales como los Parques Naturales de Grazalema o Cazorla, Segura y Las Villas, sin esperar siquiera a la promulgación de la

[14] No se incluyen el recientemente declarado Parque Nacional de Sierra Nevada ni el futuro Parque Natural de las Sierras de Alhama, Tejeda y Almijara, de inminente declaración.

Ley del Inventario, impulsora de la gran expansión protectora en las montañas de Andalucía.

Además de su *revalorización* reciente como áreas a proteger, los espacios serranos mantienen otras particularidades de interés en el contexto de la nueva política; es importante, por ejemplo, que tan vasta superficie protegida se haya apoyado sólo en dos de las figuras disponibles: *Parque Natural* y *Paraje Natural*[15], de forma que, inexplicablemente, en las variadas y extensas sierras de Andalucía no encontramos hoy Reservas Naturales, Paisajes Protegidos, Monumentos Naturales o Reservas Naturales Concertadas, a pesar de tener ya más de 1,3 millones de hectáreas protegidas. Esta escasa representatividad es un atributo significativo de la montaña, que se complementa con otro de mayor alcance, si cabe: el protagonismo absoluto de los Parques Naturales y, por tanto, la identificación de los mismos con la conservación de áreas de sierra. Tengamos presente que 18 de los 22 Parques Naturales de Andalucía se localizan en Sierra Morena o las Béticas, y que éstos agrupan 1.268.760 hectáreas, o sea, el 97% del territorio protegido en la montaña, quedando el 3% restante distribuido entre los 10 Parajes Naturales existentes (Cuadros V y VI).

Las cifras aludidas permiten comprender que los Parques Naturales se han convertido en el centro de atención de la política protectora andaluza, eclipsando parcialmente al resto de espacios protegidos. Pero ¿por qué y cómo se ha aplicado esta figura en tan extenso territorio y con tanta celeridad? Éstos son los interrogantes básicos para entender lo acaecido en Andalucía durante los últimos tres lustros, cuya respuesta pasa, en primer lugar, por desvelar algunas peculiaridades del Parque Natural andaluz (MULERO, 1994a, 1995, 1999b):

1°. La función que ahora se encomienda a esta figura protectora dista mucho de la que tuvo cuando fue creada por la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975. Con carácter general, los espacios que ahora se seleccionan son de considerable extensión y su delimitación no ha sido concebida para otorgarles sólo protección, como entonces, sino con la intención de ligar los problemas de conservación del medio con los problemas de desarrollo que aquejan a extensas áreas rurales, procurando, además, fomentar el uso público en estos espacios (AZCÁRATE, 1986).

Sólo desde esta perspectiva multifuncional puede entenderse que algunos de los actuales Parques Naturales abarquen comarcas enteras, afectadas en los últimos decenios por una fuerte marginalidad económica y un claro despoblamiento. En repetidas ocasiones hemos señalado la singularidad de la figura de Parque Natural entre las que integran el catálogo, puesto que parece haber sido diseñada como una suerte de laboratorio experimental donde proceder a ensayar las tesis del ecodesarrollo o desarrollo sostenible.

2°. Prueba de lo anterior es que el nuevo marco normativo no se limita a regular el mecanismo de declaración y las criterios de funcionamiento interno de esta figura —como se había hecho en la anterior legislación—, sino que ahora se diversifican notablemente los instrumentos de planificación que han de acompañarla: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN); Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG); Plan de Desarrollo Integral (PDI) y Programa de Fomento (PF). Tal batería de textos obedece al convencimiento de que, sin ellos, sería inviable la consecución de los tres grandes objetivos pretendidos con los actuales Parques Naturales: conservación de la naturaleza, fomento del desarrollo endógeno y potenciación del uso público.

3°. La renovada concepción de la figura de Parque Natural y la decidida apuesta por las tesis del ecodesarrollo son, pues, los presupuestos básicos para comprender el brusco cambio producido en los ámbitos serranos andaluces desde finales de los años ochenta, cuando han pasado de ser minusvalorados en las iniciativas protectoras, a convertirse en los auténticos protagonistas de las mismas.

El binomio Parque Natural y ecodesarrollo se aplica esencialmente en aquellas zonas de montaña que han logrado mantener un gran patrimonio ambiental. Se ha valorado prioritariamente la existencia de especies de flora y fauna amenazadas, la presencia de extensos continuos vegetales con un óptimo grado de conservación, el mantenimiento de notables paisajes naturales y/o culturales, etc, unos valores que, en términos generales, justifican el conjunto de actuaciones recientes dirigidas a su conservación. A la vez, tales áreas coinciden con espacios serranos cuyo perfil socioeconómico se ha ido deteriorando desde los años sesenta: crisis agraria, éxodo rural, envejecimiento demográfico, despoblamiento, caída de rentas... Un panorama de marginalidad, en definitiva, que ahora se pretende superar a través de un uso racional de ese valioso patrimonio natural que ha pervivido en la montaña. Y aquí es donde deben demos-

[15] Con la excepción reciente del Parque Nacional de Sierra Nevada y de algún Parque Periurbano que, por sus características especiales, es tratado en epígrafe aparte.

trar su eficacia tanto la figura del Parque Natural como las estrategias de desarrollo sostenible, ya que ambos simbolizan, como decíamos, una nueva filosofía protectora que pretende aunar conservación y desarrollo socioeconómico.

4º. Hasta ahora hemos intentado responder parcialmente al primero de los interrogantes planteados (el porqué de la aplicación masiva del Parque Natural en la montaña andaluza); es necesario, en consecuencia, abordar la segunda cuestión: cómo se ha podido llevar esto a cabo. Nos parece que lo esencial de la misma se encuentra en lo siguiente:

a) De un lado, la administración medioambiental andaluza ha dotado a la figura de Parque Natural de una gran flexibilidad y la ha diseñado como la categoría protectora más permisiva —a excepción de los Parques Periurbanos—. De ahí la facilidad de su aplicación mediante un decreto, en lugar de una ley como se exige en el caso de las figuras de superior rango protector y, por tanto, de mayores limitaciones en usos y aprovechamientos.

b) Con la excepción de los Parques Naturales de Cazorla y de Grazalema, los 16 restantes se declararon al promulgarse la Ley del Inventario en 1989; y ello pudo hacerse porque se incumplió de forma generalizada el art. 15.1 de la Ley de Conservación de Espacios Naturales... (Ley 4/89), que establece que *la declaración de Parques y Reservas exigirá la previa elaboración y aprobación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN).* En el caso de Andalucía, ningún parque dispuso de Plan de Ordenación en el momento de su creación, ni tampoco en el plazo en un año, como excepcionalmente permitía la ley; este proceder facilitó las declaraciones aceleradas, pero al actuar de este modo se corrieron riesgos enormes en la selección de los ámbitos a proteger, por cuanto la misión esencial del PORN era precisamente establecer, con carácter previo, cuál debía ser la figura de protección que convenía a cada espacio en función de sus características.

c) En tercer lugar, la configuración de una extensa red de parques serranos ha sido posible gracias a la participación de tierras de titularidad privada, que son abrumadoramente mayoritarias en el conjunto de la superficie protegida. Se trata de una actuación no exenta de polémica (VALLE BUENESTADO, 1995), pero crucial en cualquier caso para entender la reciente política protectora en Andalucía y las grandes diferencias hoy existentes entre ésta y las restantes Comunidades Autónomas; aunque ya nos hemos extendido sobre este particular en trabajos anteriores (MULERO, 1994b y 1999b), es conveniente insistir en que la creación del actual sistema de espacios protegidos se ha apoyado fundamentalmente en tierras particulares que, en algunos casos, conforman casi la totalidad de la superficie sometida a protección. Es éste, sin duda, el rasgo más trascendente de la etapa autonómica de conservación de la naturaleza en Andalucía.

A. Unidad y diversidad en los espacios protegidos en la montaña

Nos hemos referido ya al proceso unitario que se ha seguido en la expansión del territorio protegido en las áreas de montaña andaluzas: creación masiva y acelerada de espacios protegidos desde finales de los ochenta, utilización preferente de dos figuras concretas (Parque Natural y Paraje Natural, con protagonismo indiscutible de la primera), concepción de los Parques Naturales como instrumentos para superar la crisis de la montaña y, finalmente, contribución esencial de la propiedad privada en la extensa red creada.

Sin embargo, a partir de estos atributos comunes, los espacios protegidos en la montaña se caracterizan por una destacada diversidad que se evidencia en aspectos tales como su extensión media, sus componentes físicos y humanos, su funcionalidad y su relación con el entorno inmediato. Tanto en Sierra Morena como en las Cordillera Béticas se constata esta heterogeneidad con claridad.

En Sierra Morena el sistema de espacios creados manifiesta grandes contrastes, siendo uno de los más llamativos la disparidad territorial que se advierte al comparar las 6.000 hectáreas de Despeñaperros con las 184.000 de la Sierra de Aracena o las 164.000 de la Sierra Norte sevillana; así, mientras el primero comprende superficie de un solo término municipal, en el segundo participan veintiocho.

En la misma línea son notables las diferencias en el tipo de propiedad dominante, en la estructura de la misma y en los criterios seguidos a la hora de delimitar cada espacio, de realizar su zonificación interna y de redactar su normativa de funcionamiento, tal y como se deduce del análisis comparado de los Planes de Ordenación y de los Planes Rectores del sexteto de parques mariánicos. Ahora bien, siendo importantes tales diferencias internas —en las que por razones de obligada síntesis no podemos profundizar—, posiblemente la que

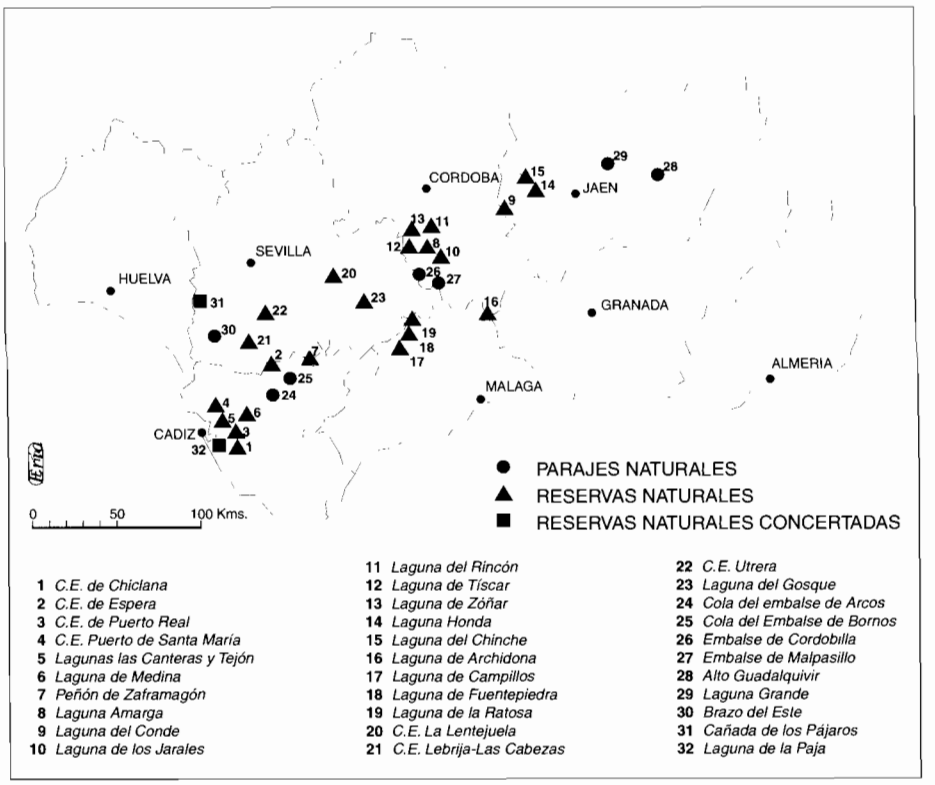

FIG. 3. Localización de los espacios naturales protegidos en vegas y campiñas interiores.

entraña mayor transcendencia sea la diversidad funcional que hemos detectado.

La realidad que hoy encontramos en los Parques Naturales de Sierra Morena es que, a partir de los objetivos generales propios de esta figura protectora, en la práctica cada uno ha seguido una orientación propia, acompañada de una gestión también singular. Ésta ha sido la consecuencia inevitable de haber aplicado unos criterios de selección y delimitación de escasa coherencia y uniformidad, lo que a la postre ha dado como resultado unos Parques Naturales netamente distintos. ¿Puede ser esto consecuencia de no haber elaborado los PORN con carácter previo a la declaración de cada espacio? Creemos que sí.

Sin intención de ahondar demasiado en esta cuestión destacaremos, a modo de ejemplo, algunas reflexiones a las que hemos llegado tras el estudio detallado de la red de espacios en Sierra Morena. En éstos, unas veces se han primado los criterios ecológicos y su delimitación se ha efectuado atendiendo a la existencia de valores faunísticos, botánicos o paisajísticos sobresalientes. Se han excluido del perímetro protegido aquellas áreas consideradas de inferior calidad ambiental (repoblaciones forestales, por ejemplo), así como todos los núcleos de población de cierta importancia, para evitar la presencia humana en lo posible. Este tipo de orientación se ha impuesto, por ejemplo, en el Parque Natural de la Sierra de Hornachuelos y, en menor medida, en los de Cardeña-Montoro y Andújar. En ellos el afán conservacionista prevaleció claramente sobre los demás objetivos (ecodesarrollo y uso público), por lo que no preocupó a sus impulsores la circunstancia de que la mayor parte de la superficie finalmente protegida estuviera en manos privadas (más del 90% de media para los tres parques). En consonancia con esta vocación netamente protectora se han redactado unos documentos planificadores presididos por la salvaguarda y mejora de los ecosistemas, con una zonificación muy rígida y unas normas de uso y actividades poco permisivas con los cambios de aprovechamiento o con el fomento de las actividades de ocio.

En el extremo opuesto encontramos el modelo de parque cuya selección se efectuó partiendo de presupuestos distintos. En ellos se incorporó un extenso territorio de una calidad ambiental muy dispar, incluyéndose numerosos núcleos de población, así como espacios de tradicional vocación turístico-recreativa y sometidos a una fuerte presión antrópica. La ordenación de los apro-

vechamientos tradicionales, la divulgación del patrimonio, el fomento del turismo verde, etc se encuentran entre las actuaciones prioritarias de los gestores de este tipo de parques, con ejemplos antológicos en la Sierra de Aracena y en la Sierra Norte de Sevilla. La conservación de los valores naturales, siendo importante, no es excluyente ni siquiera prioritaria y, en consecuencia, el PRUG y el PORN diseñados son muy diferentes y, en general, más flexibles que los aprobados para otros parques emplazados en la misma unidad geográfica.

Por otra parte, la complejidad y diversidad de los espacios protegidos en las Cordilleras Béticas (12 Parques Naturales, 7 Parajes Naturales y 1 Parque Nacional de reciente declaración) imposibilita un análisis pormenorizado de los mismos en estas páginas. No obstante, el binomio unidad/diversidad expuesto para la Sierra Morena concuerda en lo esencial con la situación de aquéllas. En efecto, también en su red de parques los contrastes dimensionales son extremadamente acusados (desde las 4.762 hectáreas de los Montes de Málaga hasta las 214.000 hectáreas de la Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas); igualmente el peso de la propiedad pública es muy desigual de unos espacios a otros, con parques donde ésta tiene una presencia notable que ha marcado su gestión y funcionamiento (Cazorla, Segura y Las Villas, Montes de Málaga, Alcornocales, etc) y otros donde su significado es mínimo (Subbéticas, por ejemplo).

En la misma línea es patente la heterogeneidad y complejidad de que hacen gala los instrumentos planificadores del sistema de parques béticos, como también es obvia y sobradamente conocida la vocación dispar y las distintas formas de relación con el entorno que mantienen éstos: la orientación más conservacionista (aliada con un turismo rural muy selectivo) de las Sierra de las Nieves, Los Alcornocales o Grazalema, contrasta con la trayectoria de esparcimiento y uso público masivo de Cazorla, Segura y Las Villas o los Montes de Málaga, e igualmente ambos son modelos diferentes a los ejemplificados por parques como Subbéticas, Sierra de Huétor o Sierra Nevada, completamente condicionados por una intensa presión urbana en su entorno inmediato.

2. ESPACIOS PROTEGIDOS EN VEGAS Y CAMPIÑAS: HACIA LA SALVAGUARDA DE LOS ÚLTIMOS HUMEDALES INTERIORES

Los espacios protegidos en las depresiones interiores de Andalucía configuran el subconjunto más numeroso y, a la vez, el de menor extensión territorial (Fig. 3).

CUADRO VII. *Espacios protegidos en vegas y campiñas interiores (1998)*

Figura protectora, denominación y provincia		Has.*
Reserva Natural		
C. E. de Chiclana	(CA)	49
C. E. de Espera	(CA)	59
C. E. de Puerto Real	(CA)	104
C. E. del Puerto de Sta. María	(CA)	63
Lagunas de las Canteras y El Tejón	(CA)	9
Laguna de Medina	(CA)	121
Peñón de Zaframagón	(CA-SE)	135
Laguna Amarga	(CO)	13
Laguna del Conde	(CO)	11
Laguna de los Jarales	(CO)	5
Laguna del Rincón	(CO)	7
Laguna de Tíscar	(CO)	21
Laguna de Zóñar	(CO)	66
Laguna Honda	(J)	65
Laguna del Chinche	(J)	6
Laguna de Archidona	(MA)	6
Laguna de Campillos	(MA)	80
Laguna de Fuentepiedra	(MA)	1.364
Laguna de la Ratosa	(MA)	22
C. E. La Lantejuela	(SE)	66
C. E. Lebrija-Las Cabezas	(SE)	23
C. E. Utrera	(SE)	100
Laguna del Gosque	(SE)	28
Paraje Natural		
Cola del embalse de Arcos	(CA)	120
Cola del embalse de Bornos	(CA)	630
Embalse de Cordobilla	(CO-SE)	1.460
Embalse de Malpasillo	(CO-SE)	512
Alto Guadalquivir	(J)	663
Laguna Grande	(J)	206
Brazo del Este	(SE)	1.336
Reserva Natural Concertada		
Cañada de los Pájaros	(SE)	5
Laguna de la Paja	(CA)	40
TOTAL		7.397

* No se incluye la superficie periférica de protección de las Reservas Naturales.

C. E.: Complejo endorreico.

Fuente: Consejería de Medio Ambiente.

Hoy el catálogo sitúa en las campiñas y vegas andaluzas un total de 32 áreas sujetas a protección, bajo tres categorías diferentes: Reservas Naturales, Parajes Naturales y Reservas Naturales Concertadas; entre todas ellas reúnen únicamente 7.397,75 hectáreas (0,5% de lo protegido en la región), lo que arroja una dimensión media de sólo 231 hectáreas por espacio, que contrasta con el promedio de 46.800 hectáreas que alcanzan las áreas protegidas en la montaña (Cuadro VII).

No obstante, tras las cifras expuestas, aparentemente poco significativas, nos encontramos, en realidad, con un sistema de espacios protegidos excepcional y completamente singular en el conjunto de la red andaluza. Unos calificativos que obedecen, entre otras, a las siguientes razones:

1ª Los 32 ámbitos protegidos coinciden en su totalidad con zonas húmedas y, especialmente, con los sistemas lagunares interiores de las campiñas medias y altas del Guadalquivir. Se trata, en definitiva, de enclaves localizados en entornos agrícolas intensivos y que han sido muy modificados históricamente por la acción humana, a través de deforestaciones, roturaciones, desecaciones, contaminación agraria, caza intensiva de aves acuáticas, etc. Desde los años setenta aumentó la preocupación científica y política por las zonas húmedas andaluzas, una vez constatada su delicada situación y la evolución regresiva —en muchos casos irreversible— de muchas de ellas. A comienzos de la década siguiente se desarrollaron varias iniciativas encaminadas a su inventariación, ordenación y protección, esta última apoyada en la reciente Ley de E.N.P. de 1975. El ICONA llevó a cabo el primer reconocimiento territorial de las zonas húmedas andaluzas en los primeros años ochenta, dentro de un inventario de alcance nacional (A.M.A, 1990); entonces se identificaron 506 espacios con una lámina de agua superior a las 0,2 hectáreas (1,64% de la superficie total de Andalucía); a mediados del mismo decenio, la administración autonómica impulsó los Planes Especiales de Protección del Medio Físico, que llegaron a catalogar 69.903 hectáreas como zonas húmedas (complejos litorales y ribereños aparte). Finalmente, a partir de tales inventarios, desde la Agencia de Medio Ambiente se procedió a la selección de los lugares de mayor importancia ecológica, de cara a su protección efectiva, que son los que relacionamos en el cuadro VII.

2ª La intensa presión antrópica y la tardanza en aplicar medidas protectoras, son los factores que explican la reducida extensión de los humedales que se han conservado. Son, en consecuencia, los peor representados en la red de espacios protegidos, pero, por ello, concitan mayor atención y sensibilización social y política. Téngase presente que sólo la Reserva Natural de Fuentepiedra y los Parajes Naturales de Cordobilla y del Brazo del Este gozan de una extensión superior al millar de hectáreas, en tanto la mayor parte de las otras Reservas Naturales no alcanzan el centenar.

3ª Tras lo dicho se comprende que con este sistema de reservas y parajes se pretendan objetivos muy distintos a los perseguidos con los extensos espacios protegidos de montaña. Ahora la finalidad esencial es la conservación de los últimos vestigios de un ecosistema de zonas húmedas en franco retroceso durante décadas. Nada tienen que ver la delimitación, zonificación y gestión de estos espacios con lo descrito para el sistema de parques y parajes montañosos; no se aspira a que las zonas húmedas protegidas contribuyan al desarrollo de sus ámbitos de influencia, ni tampoco se desea satisfacer con ellas una demanda masiva de uso público, a no ser el relacionado con la educación ambiental y la investigación científica.

Se trata, en suma, de mantener o restaurar en lo posible las condiciones naturales de estas áreas, que tienen en su rica y variada avifauna el elemento de mayor significación biológica. Están presentes en ellas diversas especies de extraordinario interés, algunas tan emblemáticas como el pato malvasía de las lagunas del sur de Córdoba o la numerosa colonia de flamencos de la laguna de Fuentepiedra. En este sentido, la importancia ecológica del complejo andaluz de humedales interiores viene atestiguada por el reconocimiento internacional de los mismos, particularmente en lo relativo, como decíamos, a sus aves. Hasta el momento siete de estos espacios protegidos[16] han sido incluidos en el *Convenio Ramsar (1971) «sobre humedales de importancia internacional y significativos como hábitats de aves acuáticas»*, y doce han obtenido la calificación de «*Zonas de Especial Protección para las Aves*» (ZEPAS)[17], reguladas por la Directiva «Aves» de la Unión Europea (Directiva 79/409 CEE).

4ª Partiendo de planteamientos netamente conservacionistas, en las vegas y campiñas interiores se han aplicado exclusivamente figuras de protección restrictivas con los usos y aprovechamientos del perímetro protegido y su entorno. En consecuencia disponen de control y vigilancia permanentes, si bien es cierto que dependiendo de la categoría del humedal se ha optado por una de las tres modalidades antes citadas:

– *Reservas Naturales*: Las 23 Reservas Naturales declaradas coinciden con zonas húmedas naturales (la-

[16] Complejo Endorreico del Puerto de Santa María, Laguna de Medina, Laguna Amarga, Laguna del Rincón, Laguna de Zóñar, Laguna de Fuentepiedra y Embalse de Cordobilla.

[17] Complejo Endorreico de Chiclana, Complejo Endorreico de Espera, Complejo Endorreico de Puerto Real, Complejo Endorreico del Puerto de Santa María, Laguna de Medina, Laguna Amarga, Laguna del Conde o Salobral, Laguna de los Jarales, Laguna del Rincón, Laguna de Tíscar, Laguna de Zóñar, Laguna de Fuentepiedra.

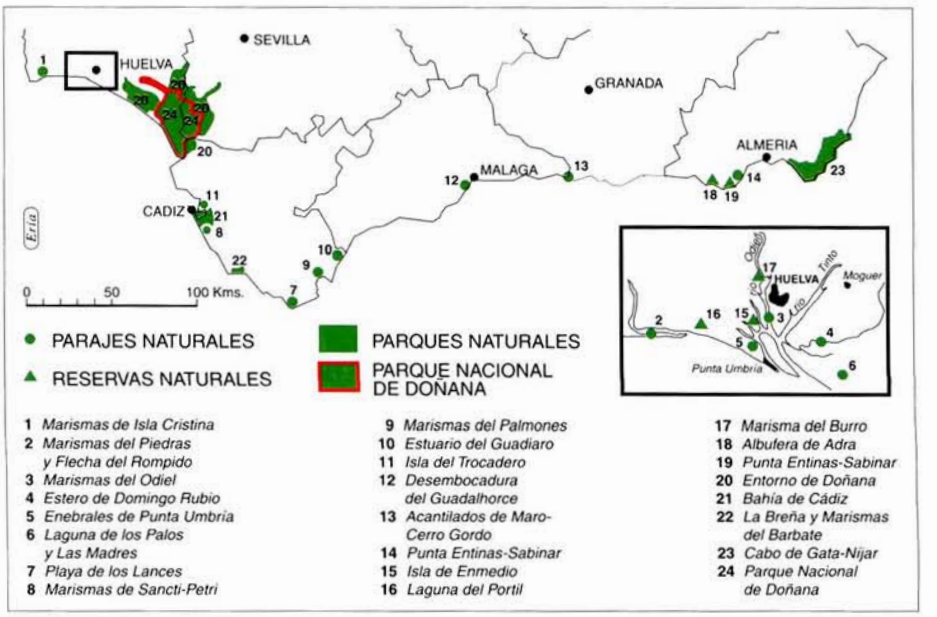

FIG. 4. Localización de los espacios naturales protegidos en el litoral.

gunas y complejos endorreicos) y disfrutan del máximo grado de protección previsto en la legislación actual. A diferencia de las otras figuras, cada Reserva Natural cuenta con un anillo periférico de protección —cuya extensión es considerablemente mayor que la propia reserva—, con la intención de amortiguar los impactos de la actividad humana en el entorno.

La propia concepción de las Reservas y las restricciones que su existencia conlleva aconsejan que la propiedad de la tierra sea pública, como de hecho sucede en la mayoría de los casos.

– *Parajes Naturales*: Esta figura también tiene como misión principal la conservación del ecosistema, pero, a diferencia de la anterior, posibilita el mantenimiento de los aprovechamientos tradicionales existentes, siempre y cuando no sean agresivos para los elementos a proteger; por esta razón se ha empleado mayoritariamente en las zonas húmedas artificiales (embalses de Cordobilla y Malpasillo, Brazo del Este, colas de los embalses de Arcos y Bornos, etc) y, debido a su menor rango, el Paraje Natural carece de superficie periférica de protección.

– *Reservas Naturales Concertadas*: Las dos únicas Reservas Naturales Concertadas declaradas hasta el momento en Andalucía forman parte del sistema de zonas húmedas interiores y se diferencian de las anteriores figuras en su régimen de gestión, que es compartido entre el propietario particular, que aporta los terrenos, y la administración ambiental, que presta apoyo legal, técnico y económico. Como se ha dicho, se ha concebido para espacios que, aún sin contar con los requisitos exigidos para gozar de otra figura protectora, sean merecedores de un régimen singular de protección en virtud de la existencia de elementos ambientales destacados; en ambos casos (Cañada de los Pájaros y Laguna de la Paja) se trata de humedales con una rica y variada avifauna que debe ser conservada.

3. ESPACIOS PROTEGIDOS EN EL LITORAL: UNA ACTUACIÓN NECESARIA FRENTE A LA INTENSA PRESIÓN TURÍSTICA Y AGRÍCOLA

La franja litoral, a medio camino entre los dominios terrestre y marítimo, configura un espacio singular; su compleja dinámica natural es causa de su extraordinaria variedad biológica, pero también de su notable fragilidad frente al proceso de artificialización impuesto por el hombre. Y justamente la intensa presión antrópica desencadenada sobre el litoral en las últimas décadas es la responsable de que haya sido necesaria, entre otras actuaciones, la creación de un sistema de áreas protegidas a lo largo de la costa española y, particularmente, de la costa andaluza (Fig. 4).

Recientemente nos hemos referido a las causas fundamentales en que se concreta esta presión del hombre sobre el litoral, que ahora sólo podemos enunciar (MULERO, 1999a): una intensa concentración demográfica en los municipios costeros; un crecimiento turístico y

CUADRO VIII. *Espacios protegidos en el litoral (1998)*

Figura protectora, denominación y provincia		Has.*
Parque Natural		
Cabo de Gata-Níjar	(AL)	26.000
La Breña y Marismas del Barbate	(CA)	2.017
Bahía de Cádiz	(CA)	10.000
Entorno de Doñana	(H-SE-CA)	56.930
Paraje Natural		
Marismas de Isla Cristina	(H)	2.385
Marismas del río Piedras y Flecha del Rompido	(H)	2.530
Marismas del río Odiel	(H)	7.185
Estero de Domingo Rubio	(H)	480
Enebrales de Punta Umbría	(H)	162
Lagunas de los Palos y Las Madres	(H)	693
Playa de los Lances	(CA)	226
Marismas de Sancti-Petri	(CA)	170
Marismas del río Palmones	(CA)	58
Estuario del río Guadiaro	(CA)	27
Isla del Trocadero	(CA)	525
Desembocadura del Guadalhorce	(MA)	67
Acantilados de Maro-Cerro Gordo	(MA-GR)	395
Punta Entinas-Sabinar	(AL)	1.960
Reserva Natural		
Isla de Enmedio	(H)	480
Laguna del Portil	(H)	15
Marisma del Burro	(H)	597
Albufera de Adra	(AL)	65
Punta Entinas-Sabinar	(AL)	785
Parque Nacional		
Doñana	(H-SE)	50.720
TOTAL		164.472

* No se incluye la superficie de las zonas periféricas de protección de las Reservas Naturales.

Fuente: Consejería de Medio Ambiente.

urbanístico espectacular, de corte desarrollista; una tendencia a la implantación industrial aprovechando las ventajas de la ubicación costera; una multiplicación del número de puertos, comerciales, pesqueros y, especialmente, deportivos; un proceso de modernización y expansión de una agricultura intensiva de grandes rendimientos y notables impactos sobre su entorno... y, todo ello, acompañado, como es lógico, por una enorme proliferación de todo tipo de infraestructuras básicas, desde ampliaciones y nuevos trazados de autovías y carreteras litorales, hasta la construcción de redes de abastecimiento de agua potable, vertederos de residuos sólidos, estaciones depuradoras, emisarios submarinos, etc.

Desde hace décadas venimos asistiendo, en definitiva, a una concentración de usos y actividades atraídos por fuertes intereses económicos que, además, hasta los años ochenta, se han beneficiado impunemente de las reconocidas deficiencias españolas en política de ordenación territorial y en instrumentos jurídicos. En consecuencia los impactos ambientales desencadenados sobre la orla costera no sólo han sido numerosos sino también de gran impacto y, con frecuencia, de efectos irreversibles. Entre otras cosas, la urbanización y edificación masivas, la construcción de diques, espigones e infraestructura portuaria, la puesta en cultivo de grandes extensiones, la proliferación de vertidos, etc, han tenido como precio una modificación sustancial de la dinámica erosiva litoral, la desaparición de numerosos ecosistemas costeros, como playas y humedales de notable valor ambiental, el agotamiento y salinización de los acuíferos litorales, la contaminación de las aguas marinas, y otras muchas alteraciones que no podemos entrar a detallar.

La intensidad de los procesos de degradación, globalmente considerados, ha llevado en los últimos quince años a adoptar medidas protectoras de diversa índole, desde la renovación legislativa y planificadora a escala estatal (por ejemplo, Ley de Costas de 1988 y Plan Nacional de Costas 1993-97), hasta iniciativas autonómicas de considerable calado. Entre éstas ahora nos interesa, para el caso andaluz, la creación de un sistema litoral de espacios protegidos, como estrategia obligada para salvaguardar los últimos enclaves seminaturales, amenazados de forma inminente por la presión de los agentes económicos que atenazan al territorio costero. La intervención de la administración medioambiental andaluza ha sido fundamental ya que, con la excepción del Parque Nacional de Doñana, los restantes espacios no han adquirido esta condición hasta asumir la región sus competencias en materia de conservación de la naturaleza (1984). Ese mismo año se declaró el Paraje Natural de las Marismas del Odiel y los demás en 1989 con la ley autonómica del Inventario.

El cuadro VIII recoge una relación de 24 enclaves litorales con una extensión total de 164.472,5 hectáreas (11% del territorio protegido en Andalucía). El análisis de las áreas seleccionadas para integrar este sistema litoral ratifica lo que anunciábamos al inicio, es decir, la complejidad y singularidad de este medio. En primer lugar, la tipología de ecosistemas representados muestra una variedad extraordinaria: desde Ayamonte hasta el cabo de Gata se han protegido *marismas y albuferas* (río Palmones, río Piedras, Sancti-Petri, Isla Cristina, Odiel, Entorno de Doñana, Adra...); *desembocaduras y estuarios fluviales* (Guadiaro, Guadalhorce...); *acanti-*

lados (Maro-Cerro Gordo, Barbate...); *playas* (Cabo de Gata, Los Lances, Doñana...); *sierras prelitorales* (interior del Cabo de Gata, por ejemplo); *lagunas* (el Portil, Palos y las Madres...); *sistemas dunares fijos y móviles* (Doñana, Enebrales de Punta Umbría, Cabo de Gata...), etc.

En consonancia con la diversidad tipológica expuesta, con la desigual extensión de los espacios seleccionados y con su valoración ambiental, ha sido necesario aplicar en el litoral las cuatro categorías de protección fundamentales (Parque Nacional, Reserva Natural, Paraje Natural y Parque Natural), una variedad que no encontramos ni en las sierras ni en las depresiones interiores. Así, con carácter general, los espacios de mayor dimensión y diversidad han sido catalogados como *Parque Nacional*, en el caso de poseer una biodiversidad sobresaliente (Doñana), o como *Parque Natural* en los restantes casos: Cabo de Gata-Níjar, Bahía de Cádiz, Entorno de Doñana, la Breña y Marismas del Barbate, si bien es cierto que este último por sus reducidas dimensiones y valor ambiental bien pudiera haber contado con la calificación de Paraje Natural. De otro lado, las figuras de *Reserva Natural y Paraje Natural* se han aplicado con similar criterio al seguido en las depresiones interiores, es decir, preferentemente en zonas húmedas costeras (lagunas, marismas, albuferas...) de menor extensión (sobre todo las cinco reservas) y mayor fragilidad, lo que las hace acreedoras de un mayor grado protector.

Otro rasgo singular del sistema litoral de espacios protegidos es la distribución provincial de los mismos, por cuanto demuestra el carácter irreversible de las actuaciones que han asolado buena parte del litoral andaluz. En este sentido, Huelva, Almería y Cádiz aglutinan la mayor parte del territorio hoy protegido, coincidiendo justamente con los sectores costeros que menos han sufrido el ímpetu desarrollista de los años sesenta y setenta. En el extremo opuesto, la provincia de Málaga, pese a la considerable longitud de su costa, dispone de una exigua representación, signo inequívoco de la brutal urbanización y artificialización que ha padecido.

4. Espacios protegidos en ámbitos periurbanos: La respuesta a una demanda creciente de ocio al aire libre

Es conveniente diferenciar un cuarto subconjunto dentro de la RENPA, formado por espacios que comparten un emplazamiento próximo a ámbitos urbanos y, lo

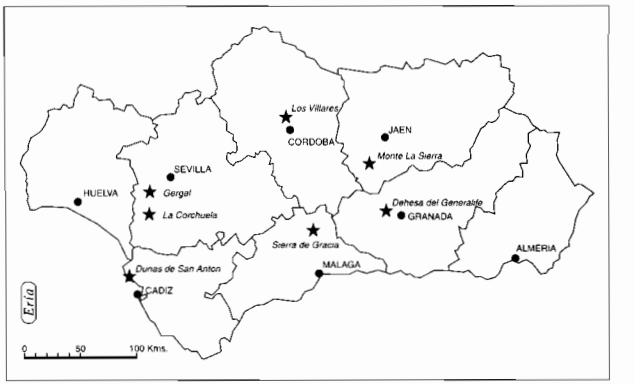

FIG. 5. Localización de los parques periurbanos de Andalucía.

que es más importante, una existencia que se justifica en función de tales ámbitos. Nos estamos refiriendo a los *Parques Periurbanos*, sin duda la figura de protección más peculiar de cuantas existen en Andalucía, por cuanto su finalidad protectora es completamente secundaria, cuando no testimonial. Se trata de una categoría dirigida a satisfacer las necesidades recreativas de las poblaciones para las cuales se declara, de manera que han de situarse en las cercanías de éstas.

Su inclusión entre las figuras declarativas previstas es la respuesta de la administración ambiental andaluza a la demanda social de contacto con la naturaleza y de recreo al aire libre, que ha crecido sostenidamente en España en las últimas tres décadas (VALENZUELA, 1984; MARCHENA, 1995; MULERO, 1995). Por tanto, vienen a cubrir un vacío latente en la oferta española de esparcimiento en áreas rurales y naturales, cuya situación ha empeorado desde la desaparición de las políticas emprendidas por el ICONA en los montes del Estado a partir de los años setenta.

A pesar de las buenas intenciones programáticas de la administración regional, la configuración de un subsistema de Parques Periurbanos no ha estado exenta de dificultades y polémicas. Entre 1989 y 1997 su aplicación en la práctica quedó limitada a las iniciativas concretas de «Los Villares» (Córdoba, 1990) —reconversión de un Parque Forestal creado por el ICONA—, «Monte la Sierra» (Jaén, 1991), «Dehesa del Generalife» (Granada, 1995) y Dunas de San Antón (Cádiz, 1996), que en conjunto supusieron algo más de 3.700 hectáreas. Esta escasa utilización ha sido muy criticada, toda vez que existen múltiples peticiones de creación de Parques Periurbanos cuyo éxito está asegurado, como lo demuestran las cifras disponibles de visitantes (en Los Villares se estima una afluencia de 300.000 vi-

CUADRO IX. *Espacios protegidos en ámbitos periurbanos*

Figura protectora, denominación y provincia		Fecha de creación	Has.
Parque Periurbano			
Los Villares	(CO)	1990	484
Monte La Sierra	(J)	1991	2.720
Dehesa del Generalife	(GR)	1995	458
Dunas de San Antón	(CA)	1996	70
El Gergal	(SE)	1998	30
La Corchuela	(SE)	1998	84
Sierra de Gracia	(MA)	1999	*
El Saltillo	(H)	1999	*
Hacienda de Porzuna	(SE)	1999	*
Los Cabezos	(CO)	1999	*
Pinar de la Barrosa	(CA)	1999	*
La Norieta	(H)	1999	*

* En el momento de redactar estas páginas no estaban disponibles las cifras oficiales referidas a los nuevos parques.

Fuente: Consejería de Medio Ambiente.

sitantes por año, en Monte La Sierra de 100.000 y en Dunas de San Antón de 20.000).

Sin embargo, además de estas razones justificativas, básicas y evidentes, existen otras de carácter estratégico que aconsejan una mayor aplicación de esta figura:

a) La creación de una red regional de Parques Periurbanos, situados en las proximidades de todos los núcleos de población de cierta importancia, contribuiría sin duda a reconducir buena parte de la demanda de ocio, que está siendo satisfecha, de forma incontrolada y sin la infraestructura adecuada para tales fines, en multitud de espacios andaluces de alto valor ambiental, e incluso podría ralentizar el fenómeno lamentable de la difusión de segundas residencias en parcelaciones ilegales.

b) La disponibilidad de estos Parques, por otra parte, provocaría cierta descongestión en algunos de los Parques Naturales muy frecuentados por razones de uso turístico-recreativo. Es de sobras conocido que, en determinados momentos del año, éstos se encuentran literalmente invadidos, en buena medida por personas que buscan exclusivamente la práctica de actividades de recreo (acampada, comidas campestres, contacto con la naturaleza...) que podrían desarrollar perfectamente en los Parques Periurbanos, de existir éstos en número suficiente. Con este proceder se evitarían algunos de los impactos negativos que hoy soportan ciertos ecosistemas frágiles y valiosos de la red de Parques Naturales, figura entre cuyos objetivos, no lo olvidemos, se encuentra también el fomento del uso público.

Hasta el año 1997 ha sido muy criticada la desigual aplicación de ambas figuras en Andalucía (22 Parques Naturales con 1,3 millones de Has. y 4 Parques Periurbanos con 3.700 Has.). Se trata de una disparidad que, en nuestra opinión, viene explicada por el problema de la propiedad de la tierra a que antes aludíamos: mientras los Periurbanos han de crearse sobre predios de titularidad pública, los Parques Naturales se han asentado en gran medida sobre el soporte de las tierras particulares, actuación ésta que ha agilizado la declaración de los mismos, pero también ha generado dificultades de todo tipo a la hora de su gestión.

Por fortuna, parece que la administración ambiental ha asumido tales planteamientos en favor de los Parques Periurbanos, y sólo en los dos últimos años (1998 y 1999) se han declarado ocho nuevos parques (es decir, el doble que durante los nueve años anteriores), contabilizándose una docena en el momento de redactar estas páginas (Cuadro IX), y previéndose la declaración inminente de algunos otros.

BIBLIOGRAFÍA

AGENCIA DE MEDIO AMBIENTE/CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE: *Medio Ambiente en Andalucía.* Sevilla, Consejería de Medio Ambiente, Publicación anual desde 1987.

AZCÁRATE Y BANG, T. de (1986): «Política de parques naturales en Andalucía». En: *I Congreso Nacional de Parques Naturales.* Sevilla, Agencia de Medio Ambiente e Instituto de Promoción Industrial de Andalucía, págs. 9-11.

MANGAS NAVAS, J. M. (1984): *La propiedad de la tierra en España: Los patrimonios públicos.* Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, págs. 342-343.

MARCHENA GÓMEZ, M. (1995): «Ideas para la regulación del ocio en los espacios naturales protegidos». *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural. Ponencias.* Córdoba, A.G.E. - Universidad de Córdoba, págs. 83-108.

MARTÍN RETORTILLO, L. (1975): «Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de parques nacionales». *Civitas. Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 6, págs. 343-364.

MATA OLMO, R. (1992): «Los orígenes de la política de espacios naturales protegidos en España: la relación de "Sitios Notables" de los distritos forestales (1917)». En: *El medio rural español. Cultura, paisaje y naturaleza.* Homenaje a don Ángel Cabo Alonso. Salamanca, Universidad de Salamanca - Centro de Estudios Salmantinos, 2º vol., págs. 1.067-1.077.

MULERO MENDIGORRI, A. (1994a): «La política de Parques Naturales en Andalucía: retos de una gran extensión territorial». *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural. Comunicaciones.* Córdoba, A.G.E. - Universidad de Córdoba, 417-423.

MULERO MENDIGORRI, A. (1994b): «Consideraciones sobre la problemática actual de los Parques Naturales en Andalucía». *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural. Comunicaciones.* Córdoba, A.G.E. - Universidad de Córdoba, 424-429.

MULERO MENDIGORRI, A. (1995): *Espacios rurales de ocio. Significado general y análisis en la Sierra Morena cordobesa.* Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Serie Estudios nº 89, 565 págs.

MULERO MENDIGORRI, A. (1999a): *Introducción al medio ambiente en España.* Barcelona, Ariel, 254 págs.

MULERO MENDIGORRI, A. (1999b): «La protección de espacios naturales en Andalucía: Proceso de configuración y cuestiones sin resolver». En: *Los espacios naturales protegidos en España.* Asociación de Geógrafos Españoles - Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, en prensa.

POSADA, J. C. y CÁMARA, R. (1990): «Territorio y protección de la naturaleza en Andalucía: Ley de Julio de 1989». *Revista de Estudios Andaluces*, nº 14, págs. 57-92.

RUBIO, J. C. (1990): «La gestión de los espacios naturales andaluces». *Revista de Estudios Andaluces*, nº 14, págs. 41-56.

TROITIÑO VINUESA, M. A. (1989): «Espacios naturales y recursos socio-económicos en áreas de montaña». En: *Supervivencia de los Espacios Naturales.* Madrid, M.A.P.A., págs. 279-293.

VALENZUELA RUBIO, M. (1984): «El uso recreativo de los espacios naturales de calidad (una reflexión sobre el caso español)». *Estudios Turísticos*, nº 82, págs. 3-15.

VALLE BUENESTADO, B. (1995): «Propiedad y actividad agraria en espacios naturales protegidos». *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural. Ponencias.* Córdoba, A.G.E. - Universidad de Córdoba, págs. 109-145.