

## LA PLANIFICACIÓN EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS: APLICACIÓN DE LOS PORN EN LAS CORDILLERAS BÉTICAS ANDALUZAS<sup>1</sup>

Enrique Arias Ibáñez

Departamento de Geografía y Ciencias del Territorio  
Universidad de Córdoba

### RESUMEN

El esquema legal que alberga en España los espacios naturales protegidos conlleva la implicación de la Administración regional en las tareas de planificación, ordenación y gestión de los recursos naturales. En Andalucía, al fuerte impulso en su declaración en 1989 no le siguió el mismo interés por aprobar los instrumentos pertinentes, de cuyos retrasos derivaron importantes errores que en los últimos años se están subsanando. En este trabajo se presta especial atención a lo sucedido con la *zonificación* que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales incorporan como herramienta para la protección y limitación de actividades. Pese a los avances alcanzados, una cuestión clave para la conservación como la regulación de los cambios en los usos del suelo, aún no ha recibido la atención que precisa.

*Palabras clave:* Parque Natural, planificación, Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, zonificación, usos del suelo.

### ABSTRACT

The Spanish legal framework for natural protected areas entails regional government duties on natural resources planning and management. In Andalusia, after the declaring impulse on 1989, there was not the same interest to approve the appropriate instruments; consequence of the delays suffered on them were important mistakes that are being solved in the last few years. In this paper we analyze what has happened with the *zoning* from Natural Resources Plans as a protection and activities restriction tool. Even after some achieved improvements a key matter for conservation such as land use changes regulation has not received the attention deserved.

*Key words:* Natural Park, planning, Natural Resources Plan, zoning, land uses.

---

<sup>1</sup> El estudio se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación SEJ2004-01129 (Ministerio de Educación y Ciencia), *Modificaciones paisajísticas, transformaciones agrarias y nuevos usos y aprovechamientos en espacios naturales protegidos de Andalucía*.

## 0. Introducción y objetivos del trabajo

En una sociedad globalizada en la que abundan planteamientos de desterritorialización y la adopción de modelos de vida cada vez más homogéneos y menos respetuosos con el medio ambiente y las peculiaridades locales, no podemos obviar la relevancia que para el bienestar social tiene la planificación pública.

En este sentido, en la protección de la naturaleza se ha pasado de proteger áreas por su elevado valor como patrimonio natural, paisajístico y sentimental, a intentar reconocer al conjunto del territorio como un todo en el que la naturaleza funciona de forma sistémica constituida por nodos (espacios naturales protegidos) interconectados (corredores ecológicos) en una matriz territorial al amparo de alguna Administración (García et al., 2003). Esto es aún más necesario al considerar como telón de fondo el paisaje mediterráneo, multifuncional por naturaleza, y su ancestral utilización por parte del hombre (VV.AA., 2007). Es en un punto intermedio en el que la Administración ambiental andaluza se encuentra en la actualidad, fomentando el reiterado desarrollo sostenible aunando la protección de una considerable proporción del solar andaluz con medidas a favor del desarrollo socioeconómico de sus poblaciones locales.

De esta forma, sobre gran parte de los espacios protegidos, se han aplicado planes de ordenación y gestión programados en cascada. En nuestro caso, partiendo del estudio de las características esenciales de la protección y planificación ambiental en Andalucía, redundamos en su caracterización en las Cordilleras Béticas utilizando como ejemplo la figura de Parque Natural por su gran representatividad territorial.

Debido a que los primeros planes de ordenación para estos espacios nacieron en 1994 con una vigencia de ocho años, ahora podemos estudiar y evaluar qué cambios se han producido en ellos en su «segunda generación». Sus objetivos y zonificación (realidades a las que debe aspirar la gestión y pilar en el que basar la protección de los recursos naturales respectivamente) se convierten así en punto de atención para conocer mejoras, retrocesos, tendencias, fortalezas y debilidades. Su repercusión estriba en que a partir de ellos se fundamenta la gestión y manejo directo que de los recursos se realiza.

## 1. El marco legislativo y la figura de parque natural

La protección del territorio para salvaguardar sus cualidades ambientales no es una práctica novedosa en las políticas sectoriales, sino que tienen su origen en ideales de conservación de los ecosistemas más valiosos que se remontan a finales del siglo XIX. Estas ideas, cuya primera expresión fue el modelo de Parque Nacional norteamericano (Molina, 1986; Bosque, 1996), se implantan poco después en Europa, aunque pronto fue necesario revisar los planteamientos y principios protectores debido a la secular alteración que la población había ejercido históricamente sobre el territorio.

Es así como desde 1916 se desarrolla en España la historia de la protección del territorio, teniendo hoy una densa trama de espacios protegidos que se distribuye y funciona muy heterogéneamente en función de la región que ocupe. No es momento éste de entrar a analizar las causas del complejo entramado autonómico en lo que a la protección respecta, aunque es obvio que el carácter de legislación básica que la norma estatal tiene<sup>2</sup>, la libertad que otorga al desarrollo competencial autonómico, su desfase temporal con respecto

---

<sup>2</sup> Ley 4/1989, de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

al «Estado de las autonomías» y la carencia de unos criterios y normas comunes para el territorio español<sup>3</sup>, han hecho que actualmente no podamos identificar una única política estatal de protección del territorio y sí la superposición de los planteamientos protectores de cada Comunidad (Mulero, 1999 y 2002).

En cualquier caso, para nuestro interés, las aportaciones clave que la nueva Ley tuvo fueron la valoración de los recursos naturales para proteger el territorio, de forma que su conservación y gestión no se produzca sólo en las zonas protegidas; y la inclusión de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN en adelante) como principal instrumento para dotar a dichos Recursos de sus medidas de ordenación y gestión.

Para el caso andaluz nos centramos en la legislación de desarrollo de la Junta de Andalucía<sup>4</sup> tras la aprobación de la norma estatal. Ésta, no aporta muchas novedades al margen de nuevas figuras protectoras que han tenido escasa repercusión territorial y algunos planes para desarrollar los de ordenación y gestión previstos en la Ley 4/89.

Otro hecho importante a resaltar es el destacado papel que en la política de protección ha adquirido la figura de Parque Natural. Creada al amparo de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 para permitir el contacto entre hombre y naturaleza en áreas con especiales valores naturales, su denominación en la vigente ley estatal se reduce a *Parque* (art. 13), sin definirla con la tradicional figura de Parque Nacional, símbolo inequívoco de los espacios más emblemáticos. No obstante, la norma andaluza sí que adopta la categoría de *Parque Natural*, declarando directamente diecisiete sin su previa definición. En cualquier caso, se convierte en la seña de identidad andaluza respecto a la protección del territorio debido a su enorme repercusión superficial y a la identificación de sus planteamientos con la filosofía de sostenibilidad que ansía el aparato legislativo. En efecto, pretender aunar iniciativas de protección, desarrollo socioeconómico y uso público (primordialmente sobre amplias áreas rurales con buen grado de conservación de los recursos naturales), hace que sean ideales como laboratorios territoriales sobre los que practicar políticas que puedan ser aplicables posteriormente a la totalidad de la región, aunque el planteamiento sería más completo si se incardinase en un esquema de planificación territorial a escala regional.

## **2. La red de espacios naturales protegidos de Andalucía (RENPA): configuración reciente y significado territorial de las cordilleras béticas**

La red que hoy conocemos es el resultado de la importantísima intervención que la Administración autonómica ha realizado en las dos últimas décadas. El comienzo como tal de esta red data de 1989, ya que aunque anteriormente existieran algunas zonas protegidas —incluso previamente a la constitución de Andalucía como ente administrativo unitario (Zoido, 2002)—, no es hasta entonces cuando se aprueba el marco que hoy regula la declaración y protección del territorio en España y Andalucía.

### *2.1. Origen, desarrollo y situación actual de la RENPA*

Tras la aprobación en marzo de 1989 de la ley básica estatal, pocos después y con intención declarativa, vio la luz el texto que desarrolla sus disposiciones en Andalucía. Se crearon 61 espacios que añadir a los 21 previos, con una extensión de casi 1.500.000

---

<sup>3</sup> Art. 8 de la Ley 4/89: *Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales*.

<sup>4</sup> *Ley 2/1989, de 18 de Julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y se establecen medidas adicionales para su protección*.

hectáreas (el 17% de la región) bajo cualquiera de las figuras reconocidas. Sin embargo, este importante paso puede ser objeto de críticas desde distintos puntos de vista.

Tabla 1  
LA LEY 4/89: CATEGORÍAS DE PROTECCIÓN Y REPERCUSIONES TERRITORIALES

	Nº de espacios		Superficie*		% en 1989	% protegido en Andalucía		% Andalucía	
	1989	T.	1989	T.		1989	T.	1989	T.
<b>Parq. Nac.</b>	0	1	0	54252	0	0	3,4	0	0,6
<b>Parq. Nat.</b>	17	22	1077406	1443790	94,3	68,1	91,2	12,3	16,4
<b>Res. Nat.</b>	14	28	7747	19176	0,68	0,49	1,21	0,09	0,2
<b>Paraje. Nat.</b>	30	31	57417	64602	5,03	3,63	4,08	0,66	0,7
<b>Total (T.)</b>	61	82	1142570	1581819	100	72,2	100	13	18

\* A lo largo de este trabajo la unidad de superficie que emplearemos será la hectárea.

Fuente: Consejería de Medio Ambiente, 2007. Elaboración propia.

Por un lado, la aplicación de las figuras es muy heterogénea en cuanto a número y extensión superficial, ya que mientras no se hace uso de las categorías de Monumento Natural, Paisaje Protegido, Parque Periurbano y Reserva Natural Concertada, se declaran casi 1.000.000 ha. como Parque Natural junto con más de cuarenta Reservas y Parajes Naturales, si bien estas dos últimas tendrán mucha menos incidencia territorial debido a los requisitos ambientales de los espacios que abarcan y a las presiones de las áreas en las que se ubican (Mulero, 2001 y 2003).

De otro, y aunque este aspecto será ampliado más adelante y no es exclusivo de Andalucía (EUROPARC-España, 2003), es necesario remarcar el daño que le hace a la propia red que la Ley 2/89 nazca con tanta fuerza declarativa, ya que la Administración ambiental se verá desbordada para elaborar los correspondientes PORN que la Ley 4/89 requiere para Parques y Reservas Naturales en el plazo de un año (art. 15).

La consecuencia fue la aparición de un sistema de espacios protegidos que se apoyó primordialmente sobre la categoría de Parque Natural, abarcando más del 91% del territorio protegido entonces en Andalucía, hecho que se consolida hasta la actualidad aunque se haya avanzado en el desarrollo del resto de figuras.

Desde entonces la declaración de espacios no ha parado de crecer (casi un 11% desde 1990), si bien es cierto que lo ha hecho de forma más pausada, predominando las áreas de escaso significado territorial. Entendemos pues que se trata de un proceso en el que paulatinamente se va desarrollando la RENPA con los elementos necesarios que le dan coherencia desde un punto de vista formal y, aunque en menor medida, territorial. Esto es, empleando todas las categorías y tratando de consolidar un entramado que abarque los ecosistemas más valiosos en una distribución uniforme sobre el territorio.

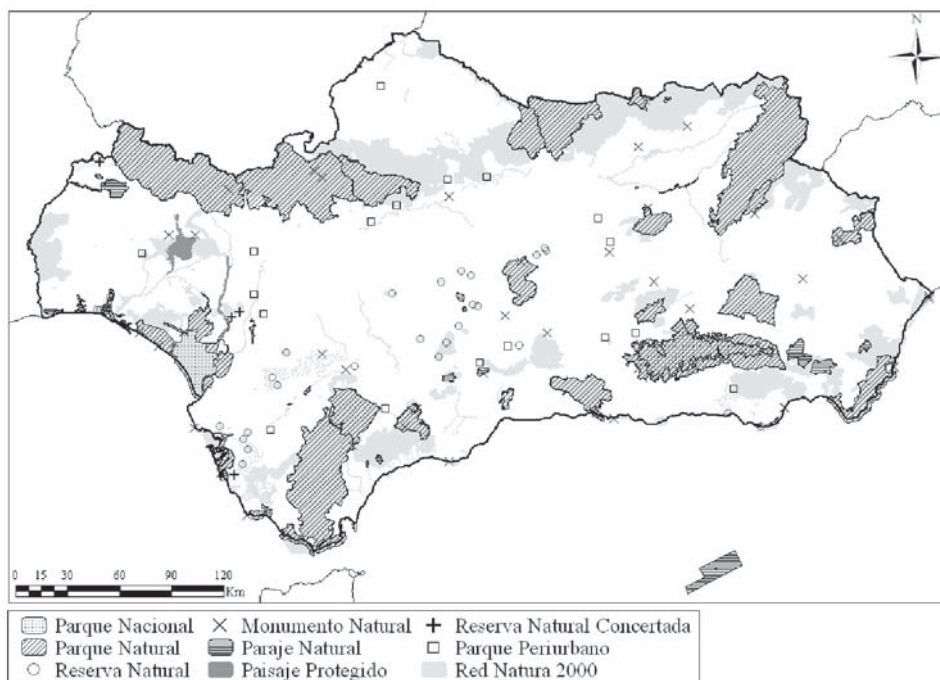
De esta forma, a comienzos de 2008 Andalucía cuenta con 150 espacios protegidos (más de 1.700.000 hectáreas), de los cuales 68 se han declarado desde 1990 (cerca de 190.000 ha.), afectando al 19% del territorio autonómico y a más del 3% nacional, de cuya superficie protegida en 2005 suponía el 32% (EUROPARC-España, 2006).

Tabla 2  
LA AMPLIACIÓN DE LA RENPA ENTRE 1990 Y 2005

	Nº de espacios		Superficie*		% en 1990-2007	% protegido Andalucía		% Andalucía	
	1990-2007	T.	1990-2007	T.		1990-2007	T.	1990-2007	T.
<b>Parq. Nac.</b>	1	2	86208	140460	45,4	4,87	7,93	0,9	1,6
<b>Parq. Nat.</b>	2	24	50347	1494137	26,52	2,84	84,3	0,5	17
<b>Res. Nat.</b>	0	28	0	19176	0	0	1,08	0	0,2
<b>Mon. Nat.</b>	37	37	1046	1046	0,55	0,06	0,06	0,01	0,01
<b>Pai. Prot.</b>	2	2	19033	19033	10,02	1,07	1,07	0,2	0,2
<b>Paraje Nat.</b>	1	32	26457	91059	13,93	1,49	5,14	0,3	1,04
<b>Parq. Periurb.</b>	21	21	5995	5995	3,16	0,34	0,34	0,07	0,07
<b>Res. Nat. Conc.</b>	4	4	791	791	0,42	0,04	0,04	0,01	0,01
<b>Total (T.)</b>	68	150	189877	1685487	100	10,72	100	2,1	19,2

Fuente: Consejería de Medio Ambiente, 2007. Elaboración propia.

MAPA 1. La Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía en 2007



Fuente: Consejería de Medio Ambiente, 2007. Elaboración propia.

Destaca la creación del Parque Nacional de S<sup>a</sup> Nevada y la aplicación del resto de categorías<sup>5</sup>. Este hecho se produce de forma desigual, ya que en un principio se emplean más las propias de la Ley 2/89 —siendo más común la declaración de Parques Periurbanos que de Reservas Naturales Concertadas— para a partir de 2001 comenzar a utilizar las de Monumento Natural y Paisaje Protegido. De entre estas últimas, es más habitual el empleo de la primera, existiendo sólo dos paisajes en la actualidad.

De otro lado, vemos que la aplicación de las figuras más comunes hasta 1989 se ralentiza e incluso se detiene, por lo que podemos hablar de estabilización y homogeneización de la RENPA en conjunto, aunque siempre dentro del predominio territorial de los Parques Naturales (84,3% de la superficie protegida).

Por último, no podemos olvidar aquellas áreas que se han delimitado por las iniciativas internacionales de protección de la naturaleza y especialmente de la normativa comunitaria, incorporada a la legislación estatal con la Ley 43/2003 de Montes y contemplada por la norma andaluza como *régimen de protección* (art. 2<sup>o</sup>).

En el caso de la normativa comunitaria debemos contemplar las *Directivas Aves y Hábitats* (79/409/CEE y 92/43/CE respectivamente), cuya representación territorial (ZEPAs y LICs hasta el momento<sup>7</sup>) se engloba en la Red Natura 2000. Debido a su solapamiento y a la complejidad que añadiría incluir los datos correspondientes a ambas, los reduciremos a los Lugares de Importancia Comunitaria<sup>8</sup>. En Andalucía, la red, coincidente en un 98% con los espacios protegidos bajo la normativa nacional y regional, está compuesta por 191 LICs (algo más de 2.500.000 ha., el 29,5% del territorio autonómico). Baste para comprender su magnitud el hecho de que las 1.391 zonas declaradas en España implican un considerable 22% del territorio nacional y que las 4.830 de la UE representan el 11% del comunitario<sup>9</sup>.

Además de la importancia y repercusión territorial que esta iniciativa ha tenido en Andalucía, cabe mencionar la existencia de 20 *humedales de importancia internacional* (Convenio de Ramsar), nueve *Reservas de la Biosfera* (Programa Hombre y Biosfera de la UNESCO), un espacio protegido —el Parque Nacional de Doñana— considerado como *Patrimonio de la Humanidad* (UNESCO), cuatro *Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo* (Convenio de Barcelona) y dos *Geoparques*, formando parte todas ellas de la RENPA<sup>10</sup> y no sistemas paralelos sin integración.

5 Pese a ello, sigue siendo predominante el territorio calificado bajo cualquiera de las formas de Parque, ya que tan solo tres de estos espacios supondrán más del 70% del total protegido en dieciséis años.

6 Capítulo II bis de la Ley 4/1989 y art. 2.1 de la Ley 2/89: (...) d) Se entenderá por Zonas de Importancia Comunitaria los espacios naturales protegidos que integran la red ecológica europea «Natura 2000» y que son: Zonas de Especial Protección para las Aves y Zonas Especiales de Conservación.

7 Según el art. 4.4 de la Directiva 92/43/CEE, los LIC deben ser designados por los Estados miembros de la UE como Zonas de Especial Conservación en el transcurso de seis años desde que las correspondientes listas para las regiones biogeográficas hayan sido aprobadas por la Comisión.

8 Por otra parte son además espacios concebidos para una protección más global de los recursos naturales e inspirados en el concepto de «coherencia ecológica».

9 Los LIC andaluces suponen una extensión superior al 21% de españoles y un 5% de todos los de la UE.

10 Art. 1 del Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la RENPA y su Registro: «La RENPA se configura como sistema integrado y unitario de todos los espacios naturales ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma que gocen de un régimen especial de protección en virtud de normativa autonómica, estatal y comunitaria o convenios y normativas internacionales.»

## 2.2. La protección del territorio en las Cordilleras Béticas: caracterización general de los Parques Naturales

Una vez descrito el contexto general, pasamos a ver brevemente la situación de las Cordilleras Béticas. Contienen 37 áreas protegidas que suponen el 45% de la superficie catalogada en Andalucía, con un papel fundamental para los Parques Naturales, tanto en la cantidad de espacios como en la superficie implicada en las Béticas (sus más de 800.000 ha. suponen el 86% aproximadamente) y en el conjunto de la RENPA, en la que los trece significan el 48% del territorio protegido. Del resto, la mayor parte la ocupa el Parque Nacional de S<sup>a</sup> Nevada, ya que los veintitrés Parajes y Monumentos Naturales apenas suponen un 3%. Además, recordamos que aún no se han declarado en esta unidad Paisajes Protegidos, Reservas Naturales o Reservas Naturales Concertadas.

Sin duda, pese a considerarse la más extensa de las unidades geográficas de la región, el empleo de las categorías protectoras es dispar, y es evidente que a su carácter marcadamente montañoso le acompaña un intento de compatibilizar conservación y uso de los recursos naturales, de ahí el empleo predominante de la figura de Parque Natural.

Tabla 3  
LOS ESPACIOS PROTEGIDOS DE LAS CORDILLERAS BÉTICAS

	Nº	Superficie	
		Total	%
<b>Parque Nacional</b>	1	86208	10,1
<b>Parque Natural</b>	13	824140,7	86,6
<b>Paraje Natural</b>	7	27400,5	3,2
<b>Monumento Natural</b>	16	436,2	0,05
<b>Total</b>	37	765769,5	100

Fuente: Corine Land Cover 2000. Elaboración propia.

Este destacado papel territorial de los Parques Naturales y sus propias características como figuras de protección hacen que centremos nuestro trabajo en ellos. Para introducirlos, creemos interesante comentar una serie de datos contenidos en la Tabla 5:

a) La superficie es muy heterogénea, oscilando entre las más de 200.000 ha. del PN S<sup>as</sup> de Cazorla, Segura y Las Villas y las menos de 5.000 del PN Montes de Málaga<sup>11</sup>.

b) Se distribuyen, en general, por zonas preferentemente de media montaña; a excepción del Parque Natural Los Alcornocales, todos tienen una altitud media superior a la media andaluza (526 metros) y nueve de ellos por encima de 1.000 metros.

c) Los recursos forestales cumplen un importante papel no sólo en la declaración y protección del espacio, también en su aprovechamiento. Más del 88% de este territorio está constituido por áreas forestales y casi un 10% por superficies agrícolas, básicamente ubicadas en el sector Subbético (Moreira, 2003) y la Alpujarra<sup>12</sup>.

11 Su extensión media es de 63.395 ha., muy similar a la de los veinticuatro andaluces (62.641 ha.) y bastante mayor de la superficie media de los espacios protegidos de la región (11.236 ha.).

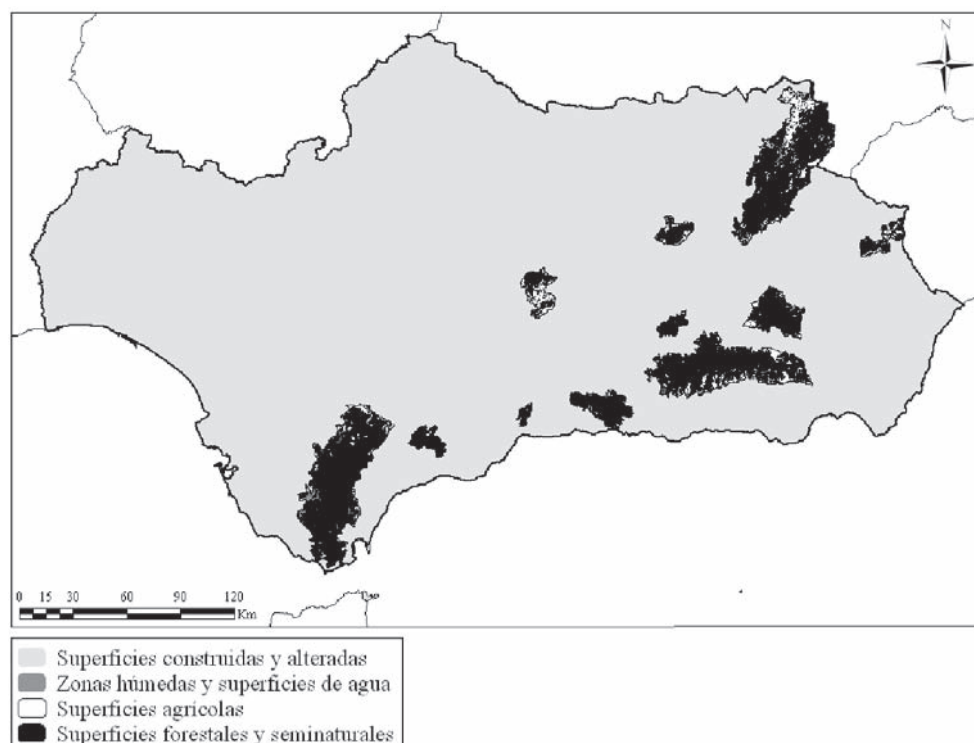
12 Pese a que predominan las áreas seminaturales, existen grandes variaciones en la superficie relativa dedicada a la agricultura en los Parques Naturales (del 1% al 37%; y en seis de ellos por debajo del 5%).

Tabla 4  
 USOS DEL SUELO EN ALGUNOS PARQUES NATURALES DE LAS CORDILLERAS BÉTICAS

	% sup. construidas y alteradas	% sup. zonas húmedas	% sup. agrícolas	% sup. seminaturales
<b>Los Alcornocales</b>	0,14	2,57	2,42	94,87
<b>S<sup>as</sup> Subbéticas</b>	0,36	0,00	37,93	61,72
<b>S<sup>a</sup> Mágina</b>	0,02	0,00	18,34	81,64

Fuente: Corine Land Cover 2000. Elaboración propia.

MAPA 2. Parques Naturales de las Cordilleras Béticas. Usos generales del suelo



Fuente: Corine Land Cover 2000. Elaboración propia.

d) En ellos se encuentran 163 términos municipales distribuidos heterogéneamente entre los espacios protegidos, oscilando entre el único que forma parte del PN Sierra de Castril y los sesenta del PN S<sup>a</sup> Nevada. De aquí se derivan algunas de las dificultades que pueden existir para la gestión de los mismos, a lo que además habría que añadir el estado del planeamiento municipal: sólo 17 de esos municipios están dotados de Plan General aprobado y hasta 25 no tienen ningún tipo de documento urbanístico vigente.