

## Bases y criterios para el estudio de elementos y áreas susceptibles de ser declarados monumentos naturales y paisajes protegidos de Andalucía.

Fernando Sancho Royo & Arturo Sousa Martín  
Departamento de Biología Vegetal y Ecología. Univ. de Sevilla.

### RESUMEN

Se ha realizado un estudio en el marco de un Convenio entre la Universidad de Sevilla y la Consejería de Medio Ambiente, en el que se analiza con detalle la posibilidad de desarrollar las figuras de Monumento Natural y Paisaje Protegido en nuestra comunidad autónoma, así como los posibles modelos de gestión de estos espacios. Tras una exhaustiva revisión del marco jurídico de la gestión del Medio Ambiente, y un detallado análisis de derecho comparado (tanto en CC.AA. españolas como en otros países), se ha concluido proponiendo unos modelos de gestión concretos para estas dos figuras, siempre acorde con la legislación vigente y con la política estratégica de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

En el caso particular de los Monumentos Naturales el estudio ha cristalizado en la elaboración de un *borrador de Decreto*, que desarrolla para Andalucía la figura de Monumento Natural, así como en un *estudio piloto* de candidatos. En este sentido la declaración de Monumentos Naturales se configura en el futuro como una "etiqueta verde de calidad" que singularice y dé relevancia a determinados elementos naturales de Andalucía, que ya de por sí son reconocidos y valorados por los andaluces.

### INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

En la última década se ha producido un desarrollo extraordinario - en superficie y normativa legal - de los espacios protegidos. Por ello parece necesario recapacitar sobre la gestión actual de los espacios naturales, y del medio ambiente en general. De hecho diversos autores están poniendo ya en duda las posibilidades ilimitadas de la política de gestión de espacios protegidos, entre otras razones porque la planificación de los recursos naturales no puede estar limitada espacial ni temporalmente a determinados enclaves.

Para entender dónde estamos, sería necesario comprender *de dónde venimos*, o la génesis de la política de Espacios Protegidos:

Si durante el S. XIX una de las banderas de la sociedad fue la preocupación por la salud pública o la sanidad pública, desde mediados del S. XX este testigo ha sido recogido por la preocupación por el medio ambiente público. Así en algo más de 50 años hemos pasado de la preocupación por la desecación de esos focos de infección y baldíos que suponían las zonas húmedas (recordemos la denominada Ley Cambó), a una red mundial de zonas húmedas protegidas (Convenio RAMSAR).

De hecho los primeros espacios protegidos -los Parques Nacionales- respondían a una visión romántica de la naturaleza, muy alejada de los principios actualmente en vigor.

En la actualidad se cambia el espacio concreto como objeto de protección por el sistema de relaciones que asegura la permanencia de los procesos y la generación de los recursos naturales.

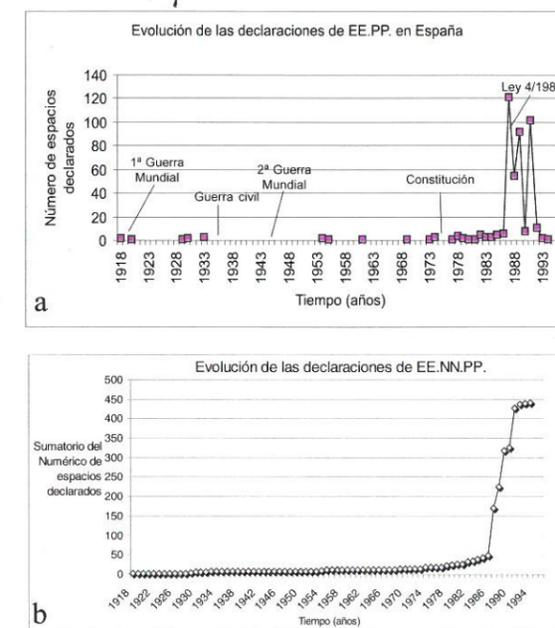


Fig. 1. a) En esta figura se representa la evolución que ha tenido en España la declaración de espacios protegidos a lo largo del último siglo. Además de la concentración de las declaraciones en las dos últimas décadas, se puede apreciar el efecto negativo que han tenido las grandes conflagraciones de nuestra época en la conservación de los espacios naturales. b) Si se representa la declaración de espacios naturales, como una frecuencia acumulada a lo largo de los años, el resultado recuerda a una curva sigmoidea, donde se tiende a un punto de saturación. Fuente: Elaboración Propia, a partir de los datos de FERNANDEZ SAÑUDO & LUCIO FERNANDEZ (1994).

Nombres distintos que reciben las figuras de protección de espacios naturales de las Comunidades Autónomas españolas.

Parque Nacional (Marítimo-Terrestre).	Parque Natural.
Parque Regional.	Parque Rural.
Parque Periurbano.	Paraje Natural.
Paraje Natural de Interés Nacional.	Paraje Natural Municipal.
Enclave Natural.	Reserva Natural.
Reserva Natural Integral.	Reserva Natural Parcial.
Reserva Natural Especial.	Reserva Integral.
Reserva Natural Científica.	Microrreserva.
Biotopo Protegido.	Áreas Naturales Recreativas.
Paisaje Protegido.	Áreas Rurales de Interés Paisajístico.
Áreas de Asentamiento en Paisajes de Interés.	Monumento Natural.
Árbol Singular.	Sitios de Interés.
Sitios de Interés Científico.	

Fuente: Elaboración propia

Esta tendencia en el incremento del número de espacios protegidos en los años 80 (Figura 1a), y hacia su saturación a partir de los 90 (Figura 1b), probablemente se pueda extrapolar a procesos similares como el número de especies protegidas o en peligro de extinción. En España podemos apreciar que en 1991 se empieza a estabilizar el número de declaraciones (Figura 1b). Esto se hace más patente para algunas figuras legales concretas, que van completando su representación territorial y por tanto el número de espacios a proteger. Otro hecho que nos da una idea acerca de la descoordinación existente en nuestro país en cuanto a la política de EE.NN.PP. es el gran número de figuras existentes (25) en las distintas CC.AA.:

Así desde la implantación de la ley estatal de espacios protegidos (1989) hasta 1994, el 65.7 % de los espacios protegidos lo han sido con figuras no recogidas en ella. En el caso particular de nuestra CC.AA., Andalucía destaca en el contexto español y mundial, por elevado porcentaje de superficie protegida, que se sitúa alrededor del 17 % (Figura 2).

En Andalucía la conservación de la naturaleza no se entiende como un uso excluyente del territorio, al contrario se le hace obligadamente compatible con otros usos de interés social y productivo.

El desarrollo de las figuras de Monumento Natural y Paisaje Protegido, resulta especialmente complejo, en-

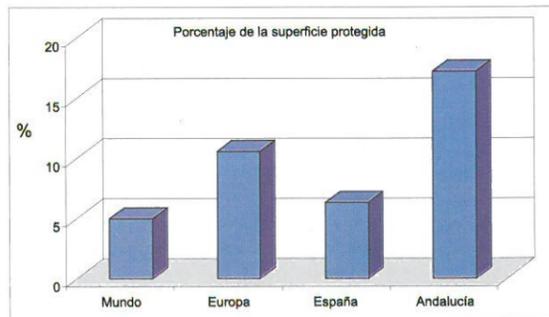


Fig. 2. Andalucía destaca por el elevado porcentaje de su superficie territorial que está reconocida como protegida. Fuente: Elaboración Propia, a partir de los datos de UICN (1994).

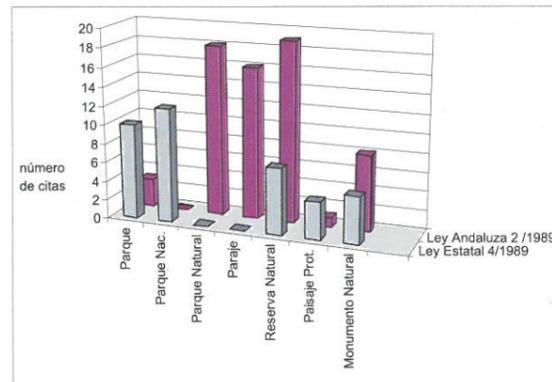


Fig. 3. En este diagrama de barras se puede apreciar que los Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos son las figuras menos citadas (y por tanto menos definidas), tanto en la ley estatal como en la autonómica. Sin embargo, el número de citas dentro de la ley estatal más equilibrada o pareja entre las diferentes figuras legales, respecto a la ley autonómica donde sólo se citan 1 vez Paisaje Protegido y 8 veces Monumento Natural (frente a 19 veces por ejemplo de Reserva Natural). Fuente: elaboración propia.

tre otras razones por la escasa referencia que se hace a ellas, tanto en la legislación estatal (Ley 4/1989), como en la autonómica (Ley-Inventario 2/1989) (Figura 3).

En este marco, y desde esta nueva óptica, se aborda la declaración de los Monumentos Naturales andaluces, figura ésta que queda claramente definida por su singularidad y su carácter homogéneo. Pero lo más relevante de esta nueva aproximación es la posibilidad de dar mayor protagonismo a la sociedad para provocar la declaración de los Monumentos Naturales, con lo cual esta nueva figura exige de un consenso social para su desarrollo.

En este sentido la declaración de Monumento Natural se configura en el futuro como una "etiqueta verde de calidad" que singularice y dé relevancia a determinados elementos naturales de Andalucía, que ya de por sí son reconocidos y valorados por los andaluces.

Es importante que no se apueste, por una política de conservación al margen de la trama social, y dictada desde el organismo ambiental hacia los niveles administrativos

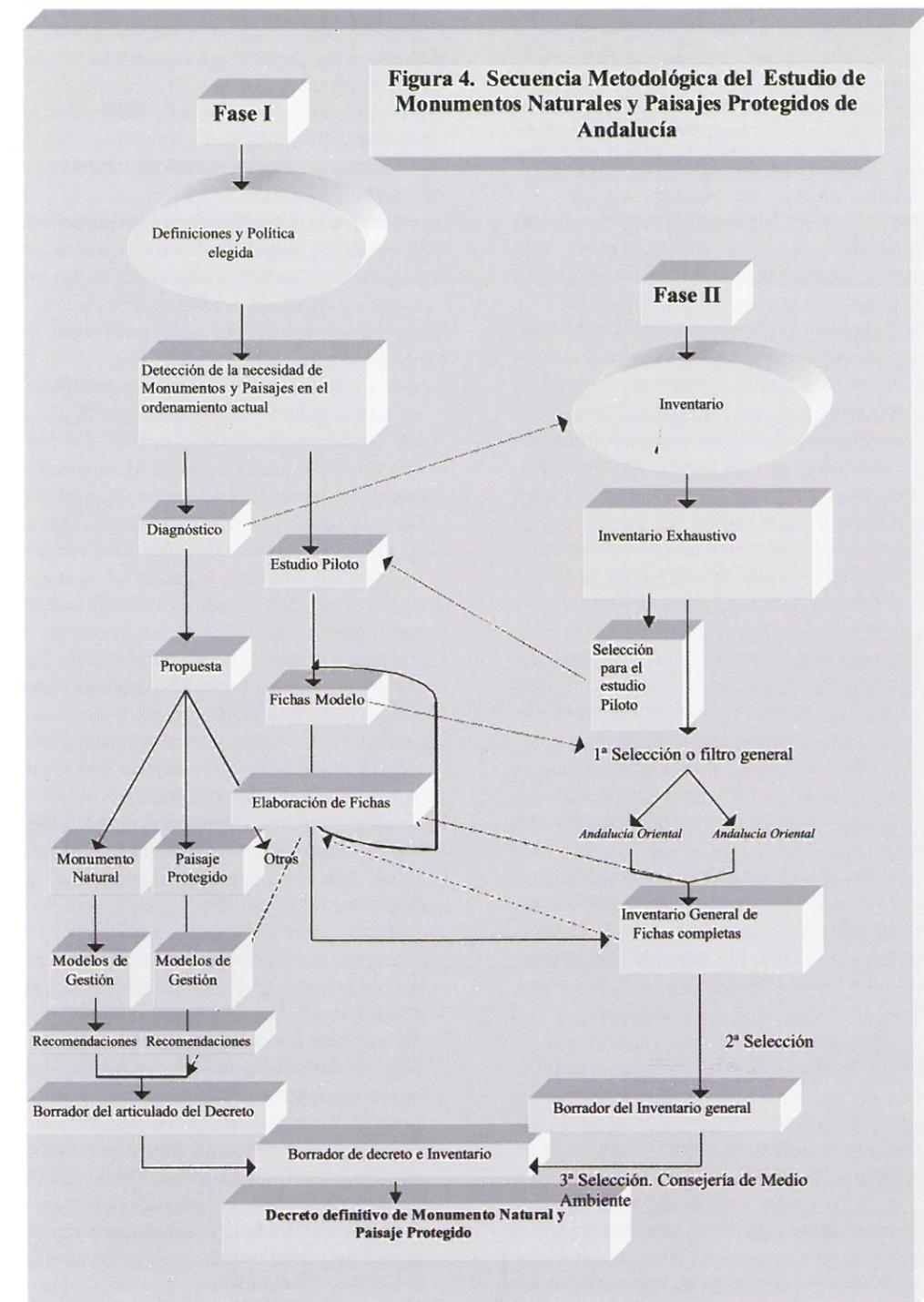
locales. Así la política conservacionista futura debería de orientarse hacia la implicación de las fuerzas sociales, de manera que la sociedad no sólo apoye sino que asuma ésta responsabilidad como algo propio.

Es en este marco, en el que se ha realizado una revisión exhaustiva del marco jurídico y un detallado análisis de derecho comparado (tanto en CC.AA. españolas como

en otros países), y se ha concluido proponiendo unos modelos de gestión concretos para estas dos figuras (Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos), siempre acorde con la legislación vigente y con la política estratégica de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

Para ello se han revisado alrededor de 500 instrumentos jurídicos (Figura 5), de los cuales la mayoría (unos

## METODOLOGÍA



465), son propios de cada una de las 17 CC.AA. del estado español.



Fig. 5. Aparecen representadas en el diagrama de barras el número de instrumentos jurídicos (relacionados con los EE.NN.PP.), consultados para este estudio, así como la fecha de promulgación de las normas jurídicas revisadas. Los resultados se expresan en números absolutos, y en frecuencia acumulada. Fuente: Elaboración Propia.

Para concretar la viabilidad de la aproximación propuesta, se ha desarrollado un estudio piloto, donde se concretan en primer lugar un listado de más de 230 espacios o elementos que han quedado fuera de la RENPA (Red Andaluza de Espacios Naturales Protegidos). Tras sucesivas selecciones, se han escogido una serie de elementos andaluces para incluir en este estudio piloto. Estos elementos seleccionados tratan de ser representativos de la mayor diversidad tipológica y territorial de los candidatos a Monumentos Naturales de Andalucía. El estudio está estructurado en 3 tomos, en los que se reparten sus más de 650 páginas:

- El primer tomo supone el marco teórico fundamental en el se desarrollan los principios básicos y las directrices para el desarrollo de las figuras de Monumento Natural y Paisaje Protegido.
- En el segundo tomo se realiza una aplicación práctica de las directrices que se generan al desarrollar el modelo teórico para las nuevas figuras. Por tanto se genera el marco administrativo y jurídico (decreto), necesario para el desarrollo de la figura de Monumento Natural, así como una aplicación práctica de estos resultados mediante el estudio piloto de 5 elementos representativos.
- Finalmente el tercer y último tomo se dedica a presentar de manera detallada un análisis de la política de EE.NN.PP. en cada una de las 17 CC.AA. de España. En total se han consultado a lo largo de este estudio más de 130 referencias bibliográficas distintas sobre la materia.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El análisis realizado previamente permite detectar los problemas con que se enfrenta el desarrollo de las figuras de Monumento Natural y Paisaje Protegido en Andalucía:

*Problemas Básicos de las figuras de Monumento Natural y Paisaje Protegido:*

- *Problemas de financiación:* cuantos más espacios se declaren, más cara será su financiación, y sobre todo

su mantenimiento dado que son muchos y muy dispersos.

- *Falta de homogeneidad interna:* al no estar suficientemente definidas por ley la figura se suelen incluir en ella casi de todo. Ello hace que se incluyan en ella lugares y elementos muy diversos, lo que impide una ordenación y planeamiento viable y coherente.
- *Un elevado número de declaraciones (>300), supone devaluar la figura* (la cantidad devalúa la calidad, lo abundante es menos apreciado).
- *Oposición de los propietarios de los predios y de los ayuntamientos afectados a que parte de su territorio sea declarado protegido. La conservación subsidiada o pagar por proteger.*
- *Articulación y encuadre con la RENPA y la futura red NATURA 2000.* ¿Cómo se estructura la gestión de estas figuras en el organigrama actual de la Consejería de Medio Ambiente?

De acuerdo a esta problemática se ha desarrollado tanto la figura de Monumento Natural, como de Paisaje Protegido. El contenido y desarrollo de las mismas se expresan en las siguientes directrices.

*Directrices o filosofía que articula la visión de Monumento Natural:*

- 1º. *Que lo sea.* Que sean sólo Monumentos Naturales los que realmente respondan a esta figura. Es decir que esta nueva figura *no sea un cajón de sastre* donde meter todo lo que no se ha declarado en otras figuras, sin tomar en consideración lo que dice al respecto la ley.
- 2º. *Que sea un elemento.* Que los Monumentos Naturales cumplan una serie de requisitos que lo definen, entre los que destacamos su carácter de *Elemento* y una *superficie limitada*.
- 3º. *Descentralización Administrativa.* La estructura administrativa que organice la gestión de los monumentos debe de estar descentralizada a través de las Delegaciones Provinciales, reservando para los Servicios Centrales de la Consejería la coordinación y puesta en marcha del proyecto.
- 4º. *Principio de Corresponsabilidad e identificación de los implicados con los elementos a proteger.* Se trata de no crear una nueva figura por la cual haya que subsidiar a los implicados, sino que *la protección sea asumida y solicitada por los implicados*. En definitiva no pagar por proteger (conservación subsidiada), sino de proteger lo que es reconocido por los implicados que debe de ser protegido.
- 5º. *Principio de Reconocimiento.* Se trata de que la declaración de Monumento Natural suponga un reconocimiento público y mediático del valor del elemento declarado como tal. Por tanto se trata de una *figura de Reconocimiento Público*, además de protección.
- 6º. *Principio de Subsidiariedad.* De acuerdo a lo expresado en el apartado anterior, la *Consejería sólo se responsabilizaría de aquellos monumentos que no se pudieran responsabilizar otros*. Por tanto se trata de implicar a Ayuntamientos, otras administraciones e incluso propietarios privados en el mantenimiento

y gestión de los Monumentos Naturales que se sitúan en sus predios.

- 7º. *Que admitan el Uso Público.* En la medida que se trata de elementos cuyo valor es reconocido por la sociedad en general, *debe de ser posible* el disfrute por ésta de ellos y por tanto *su uso público*, garantizándose el acceso directo o su percepción a distancia en condiciones que justifiquen su declaración.
  - 8º. *Principio de Inventario Abierto.* Se trata de crear una Red de Monumentos Naturales Andaluces como un inventario abierto. Por tanto este inventario será revisado periódicamente al objeto de actualizarlo. En este sentido un Monumento *podrá ser descatalogado* si las condiciones que llevaron a su declaración desaparecieron (causa natural), o existiera un incumplimiento de la responsabilidad adquirida por los gestores de su mantenimiento (propietarios, Ayuntamientos, etc.).
  - 9º. *Principio de la Calidad sobre la Cantidad.* No se trata de proteger con la figura todo lo protegible. Por tanto *no debe de ser una declaración indiscriminada* ya que eso restaría valor y consideración a la propia figura.
  - 10º. *Principio de Representación.* La Red de Monumentos Naturales Andaluces *deberá reflejar la riqueza y diversidad de los elementos naturales de la realidad andaluza*.
  - 11º. *Principio de Equilibrio Territorial.* La Red de Monumentos Naturales Andaluces *deberá tener en consideración el necesario equilibrio territorial* de la comunidad andaluza en sus diversas realidades; administrativa, del litoral frente al interior, de la montaña frente al llano, etc.
- De manera que podrá ser declarado *Monumento Natural* cualquier espacio o elemento ligado al medio natural, siempre que verifique las tres condiciones primarias (carácter singular, límites nítidos e internamente homogéneo) y la mayoría de las condiciones secundarias.
- Directrices o filosofía que articula la visión de Paisaje Protegido:*
- 1º. A diferencia de los monumentos naturales, la figura de Paisaje Protegido *no se vincula a su Uso Público*, entendiendo éste como nuevas afecciones de servidumbre de tránsito de la propiedad.
  - 2º. El carácter de Paisaje Protegido le viene dado por su *valor etnográfico, cultural, geográfico, estético*.
  - 3º. *Descentralización Administrativa.* La creación de la figura de Paisaje Protegido *no debe implicar nuevas estructuras administrativas*. Sus consecuencias deben resolverse en las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo.
  - 4º. *Principio de Corresponsabilidad e identificación de los implicados con los elementos a proteger.* Se trata de no crear una nueva figura por la cual haya que subsidiar a los implicados sino que la protección sea asumida y solicitada por los beneficiados. En definitiva no pagar por proteger (conservación subsidiada), sino de *proteger lo que es reconocido por los implicados que debe de ser protegido*.
  - 5º. *Principio de Subsidiariedad.* La protección debería

*ser asumida y solicitada por los municipios*, debiendo estar recogida en su planeamiento. Sólo en condiciones debidamente justificadas la Consejería de Medio Ambiente podría asumir la iniciativa de la declaración.

- 6º. *Principio de Inventario Abierto.* Se trata de crear una Red de Paisajes Protegidos como un inventario abierto. Por tanto este inventario será revisado periódicamente al objeto de corroborar el cumplimiento de los fines para los que fue creado. En este sentido un *Paisaje Protegido podrá ser descatalogado* si las condiciones que llevaron a su declaración desaparecieron, o existiera un incumplimiento de la responsabilidad adquirida por los gestores de su mantenimiento (Ayuntamientos, etc.).
- 7º. *Principio de Representatividad.* Los paisajes sujetos de protección *deberán ser ejemplos de los diversos sistemas naturales o antropizados que se reconocen como propios del carácter andaluz*.

De manera que podrá ser declarado *Paisaje Protegido*, cualquier espacio o superficie no incluido en otra figura de la Ley 2/1989 (salvo Paraje Natural, Parque Natural o Parque Nacional), siempre que verifique las tres condiciones primarias (límites espaciales difusos, superficie mediana o grande, e internamente heterogéneo), y la mayoría de las secundarias.

Una síntesis global de toda la política de protección de espacios naturales, y de las figuras vigentes en Andalucía, aparece en la Figura 6. En ella se puede apreciar el papel que juegan las figuras de Monumento Natural y de Paisajes Protegidos, en todo este marco de conservación.

## CONCLUSIONES

A través de este estudio queda puesta de manifiesto la necesidad de desarrollar las figuras de Monumento Natural y Paisaje Protegido, en el marco jurídico autónomo. El desarrollo de estas figuras debe de suponer un nuevo impulso cualitativo al desarrollo de la Ley 2/1989. Respecto a la figura de *Monumento Natural* se trata de generar una *etiqueta de calidad* que otorgaría la Consejería de Medio Ambiente, de manera que sean los propios beneficiarios los que propongan la declaración de monumento natural a su candidato. Con ello no sólo se limitarían los costes del desarrollo de esta nueva figura, sino que a través su reconocimiento público se llegaría a una corresponsabilidad en la conservación de toda la sociedad andaluza.

En cambio para la figura de *Paisaje Protegido* se trata de reforzar la aplicación de los niveles de protección previstos en la Ley del Suelo y en las figuras de planeamiento urbanístico, frente al cambio de uso del mismo por el proceso urbanizador, y la construcción de infraestructuras, etc. Con ello, no sólo se limitarían los costes económicos y sociales de esta nueva figura, sino que a través del planeamiento urbanístico territorial se llegaría a una corresponsabilidad en la conservación de toda la sociedad andaluza, y a la necesaria coordinación administrativa en la correcta gestión de los recursos naturales.

Con estas directrices se ha realizado una primera pros-

pección de los posibles candidatos a ser declarados Monumento Natural de Andalucía. Se ha diseñado un protocolo para recoger la información pertinente de cada uno de ellos que cumpla tres aspectos básicos: su total compatibilidad con el Sistema de Información Ambiental de Andalucía (SinambA), que la información en él recogida sea la necesaria y suficiente para el desarrollo del expediente administrativo, y que aparezca con un soporte gráfico y de diseño que facilite el acceso a ella por un público no especialista. Todo ello nos traduce las dificultades que tiene la política de gestión de áreas protegidas. Dificultades que no son sino un fiel reflejo de sus limitaciones, ya que la política de espacios protegidos debe de ser un instrumen-

to para la conservación de la naturaleza, y no una meta. Tal vez podamos utilizar los espacios naturales protegidos como un instrumento útil en la gestión del Medio Ambiente, pero sin olvidar nunca que los árboles aislados -por muy bien conservados que estén- no constituyen el bosque.

#### AGRADECIMIENTOS

A D. José M<sup>a</sup> Fernández Palacios (Consejería de Medio Ambiente), D.<sup>a</sup> Amelia Bolaños (EGMASA), y D. Francisco Carrascal Moreno (Universidad de Sevilla), por la colaboración y sugerencias aportadas durante el desarrollo del trabajo.

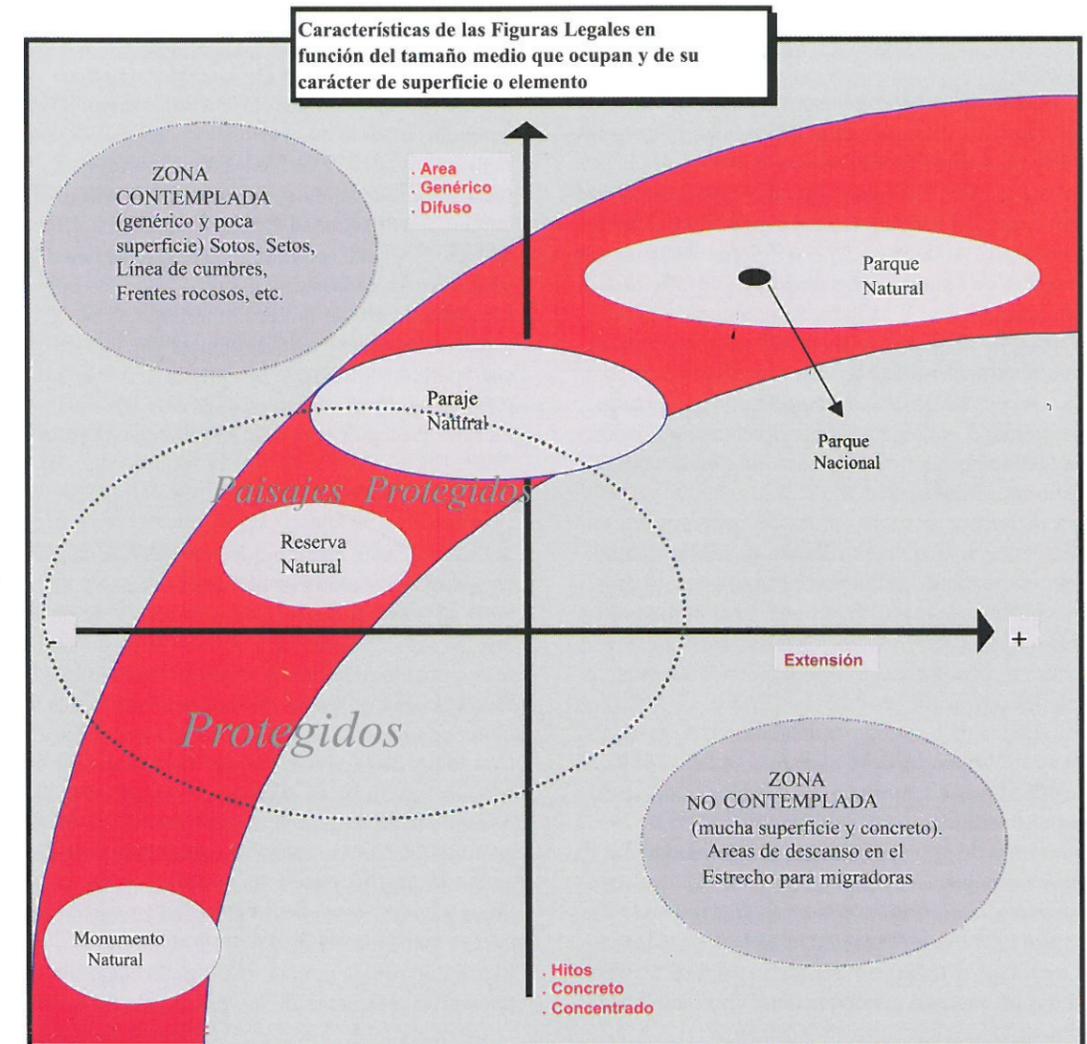


Fig. 6. En este esquema se puede apreciar la situación teórica de las figuras legales de protección en Andalucía, respecto a su extensión ("Extensión" en el eje de abscisa) y a su singularidad ("Hito, Concreto, Neto" frente a "Área, Genérico, Difuso"). Este tipo de representación (que simula un análisis factorial), muestra claramente que existe una relación entre el tamaño de espacio protegido y su carácter o tipo. De manera que cuanto más superficie tiene un espacio disminuye su valor como singularidad, y aumenta su valor como genérico. Es decir un árbol centenario destacaría como hito, por ser un elemento concreto y concentrado; en cambio un Parque Natural destacaría su valor genérico, como un todo, por lo que su interés está difuso y no concentrado en un único elemento. Todo ello crea una zona o componente principal - que se ha destacado en rojo - donde tiene sentido la actual política de Espacios Protegidos. A lo largo de este eje se van situando, y ocupando su lugar las distintas figuras jurídicas hasta ahora desarrolladas (incluidas Monumento Natural). En esa tendencia general la figura de Paisaje Protegido no encuentra fácil acomodo, puede ser muy extenso o menos, su grado de concreción también puede variar notablemente. Se dibuja en gris lo que queda fuera del ámbito actual de la política de EE.PP