

Capítulo

3

Revisión del Ordenamiento Jurídico



Monumento Natural Cueva de las Ventanas (Piñar, Granada)



3.1

Marco histórico del desarrollo de la protección de los espacios naturales. El caso andaluz.

La política de conservación por la vía de la delimitación de espacios singulares es, sin duda, la más antigua y consolidada. En nuestro país y, con una cierta perspectiva histórica, se pueden detectar distintos periodos con diferencias a veces de matices, a veces de fondo, que merecen un breve comentario.

La conservación y protección de los espacios naturales actualmente emana en España de la **Constitución de 1978**, sin embargo hay una amplia legislación preconstitucional que constituye el antecedente de la Ley 4/1989. Así ya en 1916, surge la Ley de creación de Parques Nacionales y, un año más tarde, el Real Decreto por el que se crean los Sitios Nacionales que posteriormente (Real Orden de 1927) se confundirá en Sitios Naturales de Interés Nacional. En ésta última norma está el primer germen de la figura de Monumento Natural. Para encontrar antecedentes de estas leyes tendríamos que recurrir a la normativa

internacional, como es la Ley de 1872 de creación del Parque Yellowstone en U.S.A.

Esta legislación quedará en vigor hasta la publicación de la Ley de Montes (1953).

En el intermedio la Ley del Tesoro Artístico (1933), entroncará con el concepto de disfrute de la Ley de 1916 haciendo referencia a la gestión y protección "*de las Bellezas Naturales*" (sic).

En 1966 se incorpora a la legislación la otra gran modalidad conservacionista: la protección de las especies. Aún balbuciente, (las especies a proteger son grandes vertebrados cinegéticos) la Ley 37/1966 sobre la Creación de Reservas Nacionales de Caza, supone en todo caso una novedad al incluir directamente a animales vivos en las políticas proteccionistas, aunque muy sesgadas hacia la producción, ya sea forestal (Ley de Montes) o de caza.

Hay que esperar hasta 1975, para que la naturaleza se imponga como valor "per se", el 2-05-1975 se promulga la **Ley 15/1975 de Espacios Naturales Protegidos** que sustituye a la ley de Montes de 8-06-1957. Esta ley es la inspiradora de la posterior ley estatal (Ley

4/1989), y de la andaluza (Ley 2/1989). En ella se establecían cuatro figuras, siguiendo la experiencia de otros países y acuerdos internacionales (Convención de Londres de 1933, U.I.C.N., etc.):

- **Reservas Integrales de Interés Científico**
- **Parques Nacionales** (anteriormente ya se habían declarado Covadonga en 1918, Ordesa en 1918, Teide en 1954, Caldera de Taburiente en 1954, Aigües Tortes en 1955, Doñana en 1969, Tablas de Daimiel en 1973, y Timanfaya en 1974).
- **Parajes Naturales de Interés Nacional** (esta figura sería retomada posteriormente en la legislación andaluza).
- **Parques Naturales**

Esta ley se desarrollaría en su reglamento 2676/1977.

La aparición en 1976 del texto refundido de la Ley del Suelo, con importantes atribuciones planificadoras que afectan al suelo urbano pero también al no urbanizable, y con la posibilidad de redactar y ejecutar Planes Especiales, entre los que destacan los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC) que pueden abarcar a más de un término municipal, señala un punto de inflexión. La Ley 15/1975 ya no es el único instrumento con el que se cuenta para su conservación. La proclamación de legislaciones específicas para Doñana (Ley 91/1978) y las Tablas de Daimiel (Ley 5/1980), no hacen sino acentuar esta tendencia.

No es este el lugar para el análisis de las políticas de ordenación del territorio y las de protección del medio ambiente vía espacios, de su necesidad imperiosa de coordinación y de los sectores de la Administración encargados de desarrollarlas, baste con señalar esta zona de

"inestabilidad jurídica y administrativa" lógica por otra parte por la novedad del tema.

La Constitución de 1978 y la aparición del Estado de las Autonomías suponen un nuevo punto de partida elaborado sobre conceptos más ajustados y modernos de lo que es el medio ambiente (art. 45).

A su amparo se promulga once años después la actual **Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre**. Es conveniente destacar que por primera vez aparecen unidas, en un mismo texto legislativo, la protección vía espacios con la vía de las especies.

Esta ley en sus apartados referidos a los espacios naturales protegidos contempla cuatro figuras:

- **Parques.**
- **Reservas Naturales.**
- **Paisajes Protegidos.**
- **Monumentos Naturales.**

Una idea del peso histórico que ha tenido la Ley 4/1989 y la Constitución de 1978 en el desarrollo y la elaboración de la legislación propia en materia de EE.PP. por las Comunidades Autónomas lo ofrece el gráfico 4. En el apreciamos cómo la Ley estatal de espacios protegidos (L. 4/1989) aparece con un cierto retraso. Ya que, previamente a ella existía una demanda o necesidad de ordenación y actualización de la normativa de espacios protegidos. De manera que, cuando aparece la ley estatal, ya estaba en marcha el desarrollo de normativas autonómicas en materia de espacios protegidos, con una inercia suficientemente fuerte como para pensar que la Ley 4/89 no supuso un claro punto de inflexión en el proceso.



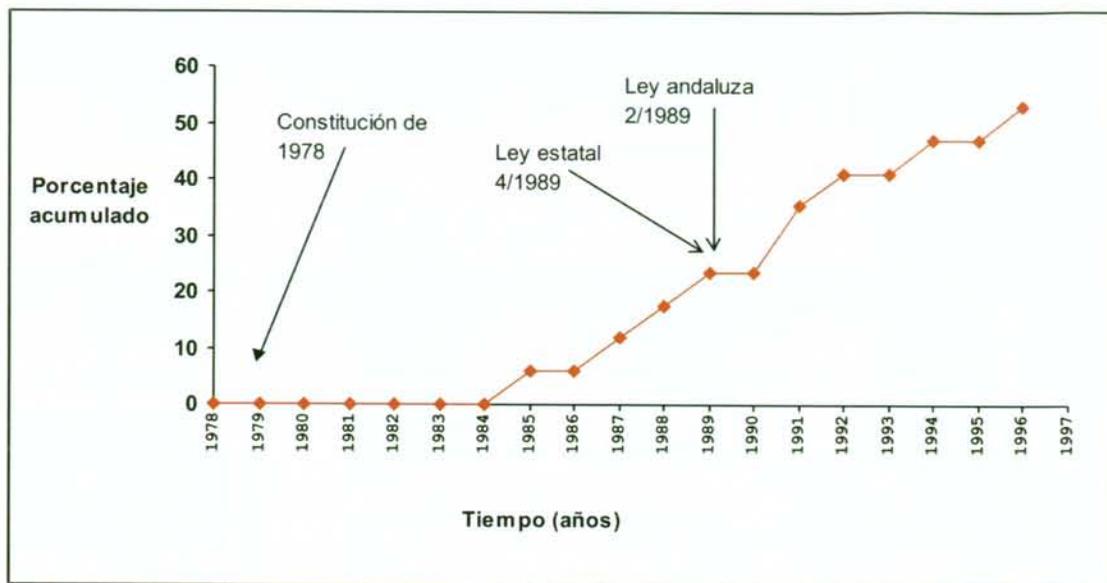


Gráfico 4: Evolución del porcentaje acumulado de CC.AA. con ley propia de EE.PP. en España.

Fuente: Elaboración propia (1998)

De las cuatro figuras de la Ley 4/1989, dos (Parques y Reservas), han sido desarrolladas con ligeras modificaciones por la normativa autonómica.

Eran por tanto **Monumentos y Paisajes**, las figuras sobre las que cabía crear un nuevo marco administrativo para su desarrollo.

A finales de los años 90 la Consejería de Medio Ambiente recoge este vacío legal y firma un Convenio Marco de Cooperación con las Universidades de Sevilla y Almería para desarrollar y completar la legislación autonómica en lo relativo a la figura de Monumento Natural. Los preámbulos y la justificación de ese estudio han sido expuestos en los capítulos precedentes. A continuación, y a lo largo de este capítulo y los dos posteriores, vamos a presentar el marco teórico,

administrativo y jurídico a través del cual se desarrolló la figura de Monumento Natural, y que sirvió de base para la elaboración de un primer decreto, el **D. 225/1999 de 9 de Noviembre, de Regulación y Desarrollo de la figura de Monumento Natural**, y el **D. 226/2001, de 2 de Octubre**, por el que se declaran **23 Monumentos Naturales en Andalucía**.

Tanto en la Constitución (arts. 148.1 y 149.1.23), como en la ley Orgánica 6/1981 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (art. 15.7), como la propia Ley 4/1989 (Preámbulo y art. 21.1), se recoge que **la gestión y declaración de esta figura de protección compete a las Comunidades Autónomas**.

Finalmente la **Ley 2/1989 de 18 de julio**, por la que se aprueba el **Inventario**

Desde el año 1997 cuatro comunidades autónomas (Aragón, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia) han incorporado legislación sobre espacios protegidos, confirmando la tendencia ascendente que muestra la gráfica (Anuario EL ROPARC España: el estado de los espacios naturales protegidos, 2002).

de **Espacios Naturales Protegidos de Andalucía** y se establecen **Medidas Adicionales para su Protección**, unifica en un solo texto la normativa dispersa en esta materia a nivel autonómico, y crea dos figuras totalmente nuevas:

- **Parques Periurbanos.**
- **Reservas Naturales Concertadas.**

La administración y gestión de dichos espacios (art.18), compete a la Junta de Andalucía a través de la Agencia de Medio Ambiente, (actual Consejería de Medio Ambiente).

A éstos habría que añadirle los Parajes Naturales, que como señala la *Exposición de Motivos* de la propia Ley 2/1989, es una figura recuperada de la Ley 15/1975.

Por otro lado esta ley también regula la posibilidad de la declaración de nuevos espa-

cios (art. 8.1.), además de los ya contemplados, correspondiendo al Consejo de Gobierno, a propuesta de la A.M.A., la declaración de Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos.

Como señala la ley 7/1995 de Caza, Pesca y Fauna de la Comunidad Murciana, la Ley 4/1989 constituyó en su momento un hito en el marco jurídico vigente en esa época, al tratar la gestión de la fauna silvestre de un modo global, integrando aspectos conservacionistas con otros más clásicos como los cinegéticos o de pesca.

Aunque tanto la Ley estatal 4/89, como sobre todo la Ley autonómica 2/89 sean un poco parcas y desordenadas en cuanto a las referencias a la figura de Monumento Natural, creemos que de su consideración se pueden establecer algunas directrices o características.

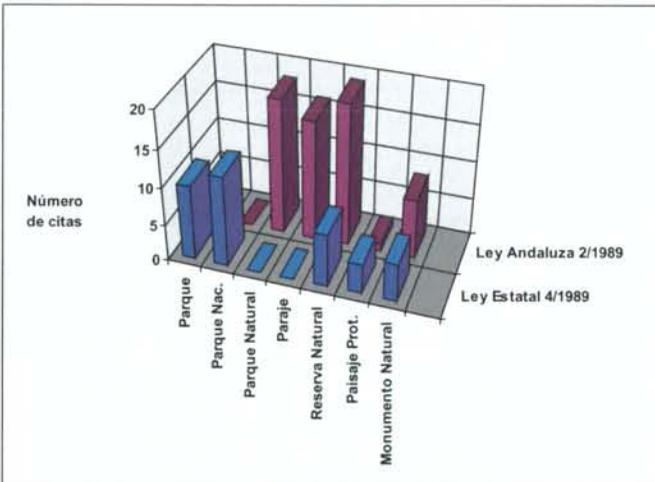


Gráfico 5: Número de veces que se cita en la Ley andaluza 2/1989 de Espacios Protegidos y en la Ley estatal 4/1989 de Conservación de la Naturaleza, las distintas figuras legales previstas.

Fuente: Elaboración propia (1998)





Los Monumentos Naturales son una de las figuras menos citadas, y por tanto menos definidas, tanto en la ley estatal como en la autonómica.

El desarrollo de una RED NATURAL DE MONUMENTOS NATURALES Y PAISAJES PROTEGIDOS corresponde a la Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía), de acuerdo con lo establecido por la ley de traspasos de competencias a la comunidad autónoma andaluza (R.D. 334/1983, R.D. 2802/1983, y sobre todo R.D. 1096/1984), y con la propia ley de conservación 4/1989, ya que la Constitución Española no especifica claramente (art. 149.1.23ª y 149.3), la competencia en esta materia. Buena fe de esta opinión nuestra la dan los conflictos sobre competencias en la gestión del Parque Nacional de Aigües Tortes en Cataluña¹, o la presentación en febrero de 1998 de un recurso al Tribunal Constitucional, por parte de la administración autónoma andaluza, sobre las competencias autonómicas en materia de gestión de Parques nacionales.

Según la Ley 6/1984 de creación de la Agencia de Medio Ambiente de Andalucía (A.M.A.), es a éste organismo al que corresponde la ejecución de la red de espacios protegidos (de acuerdo con el art. 15 del Estatuto de Autonomía). La creación de la Consejería de Medio Ambiente en la que se integraría la A.M.A., dotó de un mayor carácter institucional y político a este organismo.

Es por ello (y a efectos administrativos y de regulación legal) que parece necesario el **desarrollo de una normativa** de acuerdo con lo dispuesto en el art. 21.1 de la Ley 4/1989, con dos objetivos claves:

- Establecer unas bases para la realización y catalogación de la Red arriba expuesta.
- Regular el procedimiento de declaración y gestión, así como establecer la prioridad sobre los Planes Generales de Ordenación Urbana (P.G.O.U.), que resulten afectos.

A finales de los años 90, como ya se ha comentado repetidamente, aún no se habían desarrollado en Andalucía todas las figuras de protección que aparecían en la legislación vigente (Ley 4/1989 y Ley autonómica 2/1989). Así de la primera sólo estaban desarrolladas las figuras de Parque Nacional (1, declarado en Andalucía), cuya competencia de declaración es estatal, y las Reservas Naturales. En cuanto a la normativa específica andaluza aparecían desarrollados los Parajes Naturales (31), las Reservas Naturales (concertadas o no, y cuyo antecedente eran las Reservas Integrales Zoológicas de la Ley 2/1987 de 2 de abril, y las Reservas Integrales de Interés Científico) (28), y los Parques Naturales (22) (tomado de la legislación 4/1989, y teniendo como antecedentes la declaración de 6 Parques Naturales)². El Parque Periurbano era una figura en pleno desarrollo.

A nivel nacional, y de acuerdo con la ley estatal de espacios protegidos, quedaban dos figuras (las menos restrictivas) por desarrollar en Andalucía. Se trataba de los Monumentos Naturales y los Paisajes Protegidos.

A la hora de desarrollarlas hay que tener en cuenta que el tratamiento que deben tener estas dos figuras es muy diferente del que corresponde a los Parques Periurbanos, ya que el ámbito de los Parques Periurbanos

¹(AZCÁRATE & ABOAL, 1996)

²(AMA, 1991; MEDIO AMBIENTE, 1994)

se circunscribe al entorno y periferia de áreas metropolitanas, conurbaciones y grandes núcleos urbanos. Teniendo por ello una connotación más recreativa (Exposición de Motivos de la Ley 2/89), que conservacionista, y una gestión focalizada a nivel local (art. 22.2 Ley 2/89). En cambio en las otras dos figuras recogidas en la ley estatal **priman su valor estético, cultural o su singularidad** (arts. 16 y 17 de la Ley 4/1989).

Es precisamente la figura de Monumento Natural la que va a centrar nuestra atención. A lo largo de los siguientes capítulos analizaremos con precisión sus límites conceptuales y presentaremos los modelos de gestión diseñados para aplicar esta figura en nuestra comunidad, facilitando su conservación, uso público y aceptación social.

No quisiéramos, sin embargo, finalizar este apartado sin realizar una reflexión sobre el futuro a corto y medio plazo de la política de EE.NN.PP. en España y Andalucía.

Dos son las principales fuentes de variación que afectan a dicha política: la creación de la red europea NATURA 2000 y las Zonas o Lugares de Interés o Importancia Comunitario/a (ZIC o LIC), así como la propia evolución de la sociedad sobre la materia.

De acuerdo con la integración en la red europea, es posible que se plantee una nueva clasificación que obligue a adaptar nuestras figuras a las nuevas que se propongan. En este sentido, es sorprendente como el marco autonómico ha debilitado la figura de Parque Nacional, antes hegemónica, con la aparición de Parques Naturales, Reservas y Parajes. Por otra parte, el mayor conocimiento del medio y el aumento de la sensibilidad social

hacia los temas medioambientales revela que la batería de figuras de protección existentes en la actualidad no cubre la casuística que presenta la realidad día a día. Las zonas de descansadero de aves en sus corrientes migratorias hacia el Estrecho de Gibraltar, poblaciones endémicas circunscritas a unas centenas de metros cuadrados, un río con su régimen natural integro, una pequeña charca temporal, etc., son situaciones reales con interés científico y medio ambiental como fuente de biodiversidad que merecerían ser consideradas en una política general de conservación de la naturaleza.

Una reflexión libre y de raíz sobre la política desarrollada en la última década en Andalucía en materia de espacios protegidos presenta sin lugar a dudas un balance positivo. En ella hay sin embargo lugar para la modificación que permita incluir situaciones no contempladas o criterios propios de gestión de una sociedad más educada y madura como resultado del quehacer de esa misma política.

Entre las nuevas posibilidades de conservación que se ofrecen se podrían mencionar la cesión de la creación de "microrreservas" y "áreas de interés científico" que completaran el conjunto de figuras legales de espacios protegidos, así como la cesión de la gestión de determinados espacios a las entidades locales y otras administraciones u organismos, el desarrollo de una política de protección del paisaje en base a la protección genérica de elementos básicos en coordinación con la administración responsable de la Ordenación del Territorio, el desarrollo del patrocinio y mecenazgo medioambiental (de similar manera a lo que ocurre ya con algunos B.I.C.), etc.





3.2

Legislaciones sectoriales afectadas

Se ha dicho reiteradamente que la consideración medioambiental se caracteriza, entre otras cosas, por su dimensión transversal u horizontal, en oposición a otros sectores de la administración mejor delimitados. Efectivamente es difícil tratar el medio ambiente sin implicar a muchos intereses, y más cuando la preocupación medioambiental es una recién llegada a una realidad que tiene cientos de años de existencia y que ha generado un sistema muy complejo de instrumentos legales, órganos administrativos y de gestión, así como otras de carácter más estrictamente político.

Es por ello una tarea compleja, reservada para los especialistas en la materia, presentar y valorar todo el cuadro de posibles legislaciones sectoriales afectadas por la derivada de la consideración medioambiental. No obstante a modo de bosquejo podemos señalar, en una visión esquemática del problema, las áreas de conflictos potenciales con otras disposiciones que deberían ser evitadas en el desarrollo de la figura de Monumento Natural.

Estas áreas de conflicto se pueden agrupar en cinco tipos:

3.2.1 Las derivadas de la legislación específica sobre Ordenación del Territorio.

La Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, L.1/1994, reclama para la Junta de Andalucía tal materia y encarga de su gestión y admi-

nistración no a la Consejería de Medio Ambiente, sino a la de Obras Públicas y Transportes. Esta situación no debería traducirse en problemas de peso, aunque no se nos oculta las posibles diferencias de enfoque y la valoración de unos y otros técnicos y sus implicaciones en la práctica. La dimensión territorial de la política ambiental es incuestionable, más del 20% del territorio de Andalucía está afectado por una legislación medioambiental específica, los recursos naturales se expresan en unos territorios determinados y afectan a la totalidad de la sociedad, piénsese por ejemplo en la oferta de agua y la agricultura de regadío, o la oferta de playa y el fenómeno turístico. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), juega un papel fundamental, a él habrán de ajustarse todos los demás planes con incidencia territorial (PIT) incluidos los ambientales.

3.2.2. Las derivadas de la legislación urbanística

La actividad urbanística es tan antigua como la propia existencia del hombre. Ello ha dado lugar a una detallada y prolija legislación que, a falta de autoridad ambiental, se extendió hasta afectar a la totalidad del territorio, el urbano o urbanizable y también el no urbanizable, ya fuera agrícola, forestal o de cualquier otra naturaleza. La reciente Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía es, como su propio nombre indica, en gran medida, una ley de ordenación territorial a escala municipal, ya que es este nivel de la Administración el principal responsable de su definición y ejecución. Los posibles puntos de colisión de intereses se multiplican no sólo por las competencias legales, sino por la diferencia de análisis y enfoques de los proble-

mas que se tiene desde la Administración local muy pegada a la realidad y con poca capacidad económica, técnica y social y la Administración provincial o autonómica más desligada del día a día, pero con mayores y mejores medios de análisis y gestión.

3.2.3. Las derivadas de otras legislaciones sectoriales

Como ya se ha dicho, son numerosísimas las leyes tanto del ámbito estatal como andaluz afectadas por la consideración ambiental, algunas por su expresión territorial, otras por la naturaleza del bien que regulan, la mayoría por ambas razones.

La Ley de Costas afecta a toda la ribera del mar, la declara zona de Dominio Público Marítimo-Terrestre, establece un régimen de uso con limitaciones importantes y señala a la Administración Central como responsable directa de su gestión. Por ello, cualquier Monumento Natural que se pretenda declarar en esta zona deberá ser de común acuerdo entre ambas administraciones. Esta situación se repetirá con mayor o menor obligatoriedad en el resto de afecciones.

La Ley de Aguas es, a diferencia de la anterior, una ley del recurso antes que una ley del elemento (ríos, lagos, embalses, fuentes, etc.). Tanto es así que estos elementos naturales parecen legalmente desagregados: los organismos vivos dependientes directos de la presencia de agua (peces, anfibios, insectos, plantas, etc.) son competencia directa de la Consejería de medio Ambiente, mientras que el agua desprovista de vida (si ello fuera posible) lo es de la Administración Central a través de los Organismos de

Cuenca. En esta kafkiana situación radican algunos de los problemas que afectan a la gestión de las aguas superficiales y subterráneas de nuestro país.

La Ley Forestal es de ámbito autonómico y afecta muy considerablemente al territorio andaluz, ya que se aplica a todos aquellos suelos no urbanos y no agrícolas. Éstos suelen coincidir con las situaciones de mayor relieve y menor presencia humana, coincidiendo con los de mayor calidad ambiental. La encomienda de su desarrollo a la Consejería de Medio Ambiente facilita extraordinariamente la coordinación legal y de gestión entre ambas legislaciones.

Algo similar podría decirse de la Ley de Vías Pecuarias, aunque su ámbito es estatal la transferencia a las comunidades autónomas facilita la coordinación administrativa. La importancia de los elementos objeto de la ley acrecienta su valor y consideración en cualquier política medioambiental que pueda imaginarse.

Con las actividades extractivas y mineras no puede decirse lo mismo. Su desarrollo legal es muy anterior a la legislación ambiental, de hecho incluye labores de restauración paisajística entre los requisitos a cumplir para obtener el permiso de explotación a falta de otra legislación específica sobre la materia. No obstante las características de la Administración responsable, más interesada y preparada en el proceso industrial que en sus consecuencias ambientales, el carácter extraordinariamente transformador de la actividad y el hecho de que en muchos casos los interlocutores sean multinacionales o empresas de gran envergadura hacen que las cautelas ambientales previstas no hayan tenido el nivel de exigencia y contrastación deseable.





Por el contrario, y como consecuencia de esta situación, son abundantes los paisajes mineros en Andalucía que objetivamente pueden considerarse merecedores de protección, tanto por la geología que descubre a la vista de todos como por reflejar un retazo de nuestra historia en el uso de los recursos naturales. El reto está en hacer compatibles los intereses mineros con los ambientales y sociales sin que nadie pueda sentirse perjudicado.

Las leyes del Patrimonio Histórico Español y más concretamente la ley del Patrimonio Andaluz ofrece una magnífica oportunidad para armonizar y dar respuesta adecuada a todas aquellas situaciones en las que el patrimonio histórico-artístico se ha levantado sobre el uso de los recursos naturales, en un maridaje que supera las sectorizaciones administrativas. Una cueva o cavidad con pinturas rupestres o restos arqueológicos es, sin duda un Bien de Interés Cultural (BIC), pero también puede ser un Monumento Natural. Igual puede decirse de una laguna salobre continental utilizada como salina, de una surgencia sobre la que se han construido unos baños, de una construcción megalítica, de un molino de marea o de viento, de una noria, de un batán, etc. En este caso se puede aplicar aquello de que la unión de ambos intereses es bastante más que la simple suma de los mismos.

Podríamos continuar con la lista de leyes de importancia afectadas por el posible desarrollo de la figura de Monumento Natural, nos limitaremos a añadir una más a esta breve pero intensa colección; la ley de Carreteras. Las carreteras tienen una importancia fundamental en una sociedad que ha hecho de la movilidad personal la razón de su

existencia. Actualmente un andaluz de 20 años ha viajado él sólo más que todas las generaciones que le han precedido. Conocemos Andalucía desde las carreteras y gracias a ellas, la ley, al afectar a la zona de influencia de la misma, afecta directamente a esa percepción.

3.2.4. Las derivadas de la propia legislación ambiental

Parece obvio que cuando se plantea el desarrollo de un Inventario Andaluz de Monumentos Naturales, muchos de los posibles candidatos estén ya afectados por alguna de las figuras existentes, bien sean de carácter autonómico (Parques Naturales, Parajes Naturales, Reservas Naturales concertadas o no), o de otro tipo como las ZEPA, LIC, y similares.

3.2.5. Las derivadas de la pluralidad de órganos con competencia en la gestión.

Ya se ha comentado con anterioridad cómo la legislación vigente ha ido sectorizando por diferentes razones, la gestión de esa realidad indivisible que conocemos con la poco afortunada denominación de medio ambiente, en otros tantos segmentos de la administración. La inexistencia de una Ley General sobre la materia, obliga a una armonización caso por caso basada en la buena voluntad y en la oportunidad política. Poca cosa para tan alto empeño como lo demuestra la carencia de la ley a pesar de reconocer su conveniencia e intentar en reiteradas ocasiones conseguirla.

En esta dificultad hemos encontrado la clave de esta figura como se verá en los capítulos siguientes. La declaración de la misma

ha de hacerse de acuerdo, lo ideal sería a instancias, con los directamente implicados: Ayuntamientos, asociaciones, propiedad, otras administraciones y organismos. Para defender la afirmación anterior partimos del convencimiento de que la política de conservación de la naturaleza no puede descansar únicamente en la Administración central o autonómica. Conservar no puede ser "cosa de otros" sean éstos el Ministerio, o la Consejería de Medio Ambiente.

La conservación de la naturaleza sólo será verdaderamente posible cuando todos, organismos, instituciones y ciudadanos, participen directamente en la tarea como cosa suya, cada uno en la medida de sus responsabilidades.



Análisis comparado de la legislación autonómica española en materia de espacios protegidos

Resulta complicado establecer y sintetizar los diferentes modelos que han desarrollado las CC.AA. españolas en materia de protección y gestión de espacios naturales. Las causas de ello son diversas: aún no está completamente terminada la configuración del estado de las autonomías, la bisoñez de la normativa medio ambiental, el número de CC.AA. (17) cada una con sus peculiaridades físicas y socioeconómicas, etc. Todo ello constituye un entramado diverso y a veces contradictorio. Una idea de ello nos la puede dar la cantidad de normativa autonómica y estatal (leyes, reglamentos, decretos-leyes, órdenes, leyes forales, recursos de inconstitucionalidad, recursos contenciosos adminis-

trativos, etc.), que se ha revisado en una primera prospección: aproximadamente 500. De ellas la inmensa mayoría (aproximadamente 465), se debían exclusivamente a las comunidades autónomas, y el resto por diversos organismos, entidades y administración (no se incluyen aquí la normativa andaluza recopilada con suficiente detalle en otras publicaciones como A.M.A. (1992)).

Otra idea nos la puede dar la consideración de la variedad de figuras o de nomenclatura distinta empleada en la protección de espacios en las CC.AA. De nuestra revisión (eliminando algunas figuras imprecisas, muy ligadas a legislaciones sectoriales, a caza y fauna, o de ámbito internacional), obtenemos un listado de 25 figuras que se recoge en la tabla 2.

La visión de estas 25 figuras nos hace asumir lo que algunos autores han señalado acerca de la necesidad de iniciar un proceso de reflexión sobre el uso de distintas denominaciones para áreas protegidas. La propia UICN parece alinearse con esta idea, así como otros trabajos más recientes³. Coincidimos con todos ellos en la necesidad perentoria de reordenar y reclasificar este caótico panorama. Como dato para la reflexión destacamos este hecho sorprendente: desde la implantación de la Ley 4/1989 hasta 1994 el 65,7% de los espacios protegidos lo han sido con figuras ajenas a esta ley⁴.

A pesar de ello, y sin intentar hacer un análisis exhaustivo, se pueden intuir algunas directrices o tendencias generales.

De manera global se puede considerar que el marco legislativo en las C.C.A.A. aparece como caótico y desordenado. Así de las

³(AZCÁRATE & ABOAL, 1996)

⁴(FERNÁNDEZ SAÑUDO & LUCIO FERNÁNDEZ, 1994)





17 autonomías, 8 no presentaban en 1996 una normativa marco propia de espacios protegidos (Galicia, Cantabria, La Rioja, Aragón, Castilla La Mancha, Extremadura, Valencia y Madrid). Ésto al margen de que presenten

leyes sectoriales (zonas húmedas, fauna o flora silvestre, ordenación territorial, etc.), o declaraciones concretas de determinadas zonas como protegidas.

Nombres distintos que reciben las figuras de protección de espacios naturales de las CC.AA. 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

Tabla 2: Figuras de protección de los espacios naturales de las CC.AA. españolas.

Fuente: Elaboración propia (1998)

Desde el año 1998 se han incorporado figuras de protección como paraje pintoresco, refugio de fauna o reserva fluvial, entre otras (Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos, 2002).

Comunidad Autónoma	Estatus de legislación en materia de EE.NN.PP.
País Vasco	Ley de Conservación
Cataluña	Ley de Conservación*
Galicia	No tiene ley de Conservación
Andalucía	Ley de Conservación + Inventario
Asturias	Ley de Conservación
Cantabria	No tiene ley de Conservación
La Rioja	No tiene ley de Conservación
Murcia	Ley de Conservación + Inventario
Valencia	Ley de Conservación**
Aragón	No tiene ley de Conservación
Castilla-La Mancha	No tiene ley de Conservación
Canarias	Ley de Conservación + Inventario
Navarra	Ley de Conservación + Inventario
Extremadura	No tiene ley de Conservación
Baleares	No tiene ley de Conservación (a pesar de contar con la Ley 1/1984 y la Ley 1/1991)
Madrid	No tiene ley de Conservación
Castilla y León	Ley de Conservación***

* Es anterior a la Ley 4/1989, y aunque actualiza el estatus de algunos espacios protegidos preexistentes, no aporta un inventario.

** Aunque declara el Parque Natural del Marjal de Pegó-Oliva, y confirma la protección de otros espacios ya existentes.

*** No es una ley-inventario, pero en su art. 18.5 aporta un listado inicial de espacios incluidos en el Plan de Espacios Naturales Protegidos de Castilla y León (sin ninguna figura de protección).

Tabla 3: Estatus de legislación en materia de EE.NN.PP. en las CC.AA. españolas.

Fuente: Elaboración propia (1998) 

 Desde el año 1997 cuatro comunidades autónomas (Aragón, Castilla La Mancha, Extremadura y Galicia) han incorporado legislación sobre espacios protegidos (Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos, 2002).





C.C.A.A.	P.O.R.N.	P.R.U.G.
Cataluña	-	-
País Vasco	PORN Indefinido	PRUG 5 años (en Parque de Urdabai 10 años)
Galicia	-	-
Andalucía	PORN	PRUG
Asturias	PORN (para toda la autonomía y para cada espacio)	PRUG 4 años
Cantabria	-	-
La Rioja	-	PRUG 4 años
Murcia	PORN	PRUG
Valencia	PORN	PRUG indefinido
Aragón	PORN	PRUG 4 años
Castilla-La Mancha	-	-
Canarias	PORN	PRUG indefinido
Navarra	PORN	PRUG
Extremadura	-	-
Baleares	-	-
Madrid	-	-
Castilla y León	PORN	PRUG (para Parque de las Hoces del Río Duratón PRUG 3 años)

Tabla 4: Diferencias en el instrumento de planeamiento de las CC.AA. españolas.
Fuente: Elaboración propia (1998)

Otra información sobre los distintos matices entre CC.AA. se consigue contrastando las diferencias en el planeamiento que se observa en la tabla anterior (tabla 4). En nuestra opinión, tras este desorden, como ya hemos adelantado en otras ocasiones, está la ausencia del desarrollo de *una Ley General de Medio Ambiente*, en su momento oportuno. Pero si tuviéramos que concretar las causas de ello nos centraríamos en dos: la Ley 4/1989 y los estatutos de autonomía.

1ª.- La influencia de la ley estatal 4/1989 hubiera debido ser decisiva. Cabría haber esperado que todo el aparato legislativo autónomo la hubiera tomado como eje de referencia y marco competencial. Sin embargo las respuestas son muy variadas.

Una de las causas de ello puede que se encuentre en que esta ley no apareció con la suficiente rapidez. En efecto, existía una fuerte demanda o necesidad previa a la promulgación de esta ley en materia de espacios protegidos. Esto se comprende no sólo desde el punto de vista de una nueva visión acerca de los Espacios Naturales por la administración, sino desde una ley que inmediatamente se quedó anticuada (Ley 15/1975), frente al desarrollo de las nuevas competencias autonómicas a partir de la Constitución de 1978.

La promulgación de la nueva ley, supuso un nuevo impulso a la promulgación de normas autonómicas, pero llegó demasiado tarde para ordenar el panorama normativo de las diferentes autonomías en la materia. Así nos encontramos con que algunas comunidades (como Cataluña, Navarra o Canarias), habían desarrollado su propia normativa antes de la promulgación de la Ley

4/1989. Otras en cambio tomarían a ésta como referencia para desarrollar inmediatamente su ordenamiento propio (Asturias, Castilla y León, Andalucía). Finalmente el resto de comunidades permanecía con leyes sectoriales (Cantabria Ley 7/1990, Valencia Ley 5/1988, Castilla-La Mancha Ley 2/1988, Navarra Leyes Forales 6/1987 y 16/1989, Madrid Leyes 3/1988, 7/1990 y 2/1991), y/o en base a declaraciones de zonas concretas (País Vasco Ley 06/06/1981, Aragón Ley 2/1990 y 14/1990). Como ya hemos visto anteriormente, hoy en día, gran parte de ellos han desarrollado su normativa propia en materia de EE.NN.PP.

De todo ello se deduce la necesidad de la adaptación al nuevo ordenamiento de la mayoría de las comunidades: unas por tener legislación propia pero obsoleta, y otras por no tener una ley marco que desarrolle la estatal.

2ª.- La otra causa a la que aludíamos al principio es **la promulgación de las leyes orgánicas de los estatutos de autonomía**. A pesar que todas se desarrollaron en el corto intervalo de cuatro años, la extraordinaria aceleración en la promulgación de las normativas ambientales, hace que repercuta en ello.

Si bien se podría pensar a primera vista, que los diferentes modelos de desarrollo autonómico (en el marco de las competencias señaladas por la Constitución), pudieran haberse traducido en un marco competencial diferente para cada autonomía, los hechos lo desmienten.

No obstante no podemos soslayar los conflictos de competencias que se han pro-





ducido dentro del marco constitucional entre las diferentes administraciones (Sentencia 482/1985, Sentencia 149/91, Sentencia 04/07/91, Sentencia 148/91, Sentencia del Tribunal Constitucional 102/95, etc.), local/autonómica/central. Aunque en cualquier caso se ha fallado a favor de la competencia de los entes autonómicos en materia de declaración de espacios y figuras protegidas (Sentencia 170/1989).

Así no parece ser casualidad que de las cinco autonomías que primero obtuvieron un estatuto propio, cuatro de ellas tengan una ley de Espacios Protegidos propia. Excepción a esta regla la constituyen las dos comunidades isleñas, con características propias, y Castilla-León.

El caso de esta última comunidad sobresale de las demás, porque quizás contando con la experiencia de otras regiones, presenta una de las leyes más coherentes en la materia. Ésto se debe a que aglutina en una sola norma todo el desarrollo legislativo que en otras comunidades está disperso, lo que permite obtener una visión global de la gestión de los espacios naturales, sin caer en un sesgo excesivo de ordenación del territorio, como ocurre por ejemplo con Cantabria.

En la tabla siguiente (tabla 5) se resumen las distintas figuras de protección existentes en las CC.AA. españolas. Se hallan ordenadas de acuerdo a la fecha de declaración de su estatuto de autonomía. Excepción hecha del caso andaluz, que se ha colocado en primer lugar (debería de situarse detrás de Galicia), para facilitar la comparación de otras figuras del resto de las autonomías, con las existentes en nuestra comunidad.

	Parque Nacional	Parques	Reserva Natural	Paisaje Protegido	Monumento Natural	
Andalucía (Ley 2/1989)	Parque Nacional	Parque Natural	Reserva Natural	Parque Periurbano	Monumento Natural	
País Vasco	Parque Nacional	Parque Natural	Biotopo Protegido	Biotopo Protegido	Biotopo Protegido	-
Cataluña	Parque Nacional	Parque Natural	Reserva Natural Integral	-	Arbol Singular	-
Galicia	-	Parque Natural	Reserva Natural Integral	-	-	Árboles y Arboledas monumentales
Asturias	Parque Nacional	Parque Natural	Reserva Natural Integral	Paisaje Protegido	Monumento Natural	-
Cantabria	Parque Nacional	Parque Natural	Reserva Natural Parcial	-	(Individualidades arbóreas notables)	Árboles Singulares
La Rioja	-	Parque Natural	-	-	(Árboles Singulares)	Áreas de Protección Especial
Murcia	-	Parque Regional	Reserva Natural	Paisaje Protegido	Monumento Natural	Áreas de Sensibilización Ecológica
Valencia	-	Parque Natural	Reserva Natural	Paisaje Protegido	Monumento Natural	Áreas de Protección de la Fauna Silvestre
Aragón	Parque Nacional	Parque	Reserva Natural	Paisaje Protegido	Monumento Natural	Refugio Fauna Silvestre
Castilla-La Mancha	Parque Nacional	Parque Natural	Reserva Natural	-	-	Ejemplares Singulares
Canarias	Parque Nacional	Parque Natural	Reserva Natural Integral	Paisaje Protegido	Monumento Natural	Refugio de Fauna
		Parque Rural	Reserva Natural Especial	-	-	-

Tabla 5: Figuras de protección de las CC.AA. españolas (continúa en página siguiente)





	Parque Nacional	Parques	Reserva Natural	Paisaje Protegido	Monumento Natural	Reserva Integral	Zona Especial protección fauna silvestre
N Navarra	Parque Nacional	Parque Natural	Enclave Natural	Reserva Natural	Reserva Integral	Reserva Integral	Zona Especial protección fauna silvestre
Extremadura	-	Parque Natural	Reserva Natural	Reserva Natural	Reserva Natural	Reserva Natural	-
Baleares	Parque Nacional marítimo-terrestre	Parque Natural	-	Áreas Nat. Recreativas	Áreas Nat. Paisaje Protegido	Monumento Natural	Área Natural de Especial Interés
					Áreas Rurales de Interés paisajístico	Monumento Natural	
					Áreas de Asentamiento en Paisajes de Interés	Monumento Natural	
Madrid	-	Parque Natural	-	-	-	-	Espacio Natural de Protección Temporal
		Parque Regional	-	-	-	-	Riberas Catalogadas
Castilla y León	-	Parque Natural	Reserva Natural	Paisaje Protegido	Monumento Natural	Reserva Natural Científica	Diversos montes
		Parque Regional	Reserva Natural Científica	-	-	-	Zonas Húmedas
		Parque Regional	Reserva Natural Integral	-	-	-	Hábitat de Protección Especial
							Vías Pecunarias de Interés Especial
							Zonas Naturales de Esparcimiento

Este paralelismo de las distintas figuras se realiza en función de sus características de acuerdo a las correspondientes legislaciones autonómicas (no por las características reales de superficie). Entre paréntesis se han puesto aquellas figuras que no aparecen en la legislación correspondiente de EE.NN.PP., pero sí aparecen en la legislación sectorial (forestal, caza, impacto, etc.). En este listado se han puesto aquellas figuras desarrolladas en la correspondiente ley autonómica (independientemente de que se haya realizado declaraciones concretas), y también aquellas figuras no desarrolladas en la correspondiente legislación autonómica, pero de la que existen declaraciones concretas.

Fuente: Elaboración propia (1998)

Otro hecho importante, y al que hacemos referencia en otros apartados, es la indefinición de algunos aspectos y figuras de la Ley 4/1989, y la ausencia de un desarrollo reglamentario (quizás por no interferir demasiado en las competencias de las comunidades autónomas, de acuerdo a lo que establece la Constitución).

Para completar este apartado nos parece interesante una reflexión sobre la evolución temporal de la declaración de EE.NN.PP. en España.

En el gráfico 6 se aprecia cómo no se dispara el número de espacios declarados hasta mediados de los años 80. Es por tanto una situación que se destaca a partir de que las CC.AA. adquieren competencias (posterior a la Constitución de 1978), ya que como comentábamos anteriormente es un proceso en efervescencia previo a la Ley 4/1989 (en 1987 se declararon 121 espacios ³). Lo cual apoya la idea, ya expresada, de que esta ley llegó con un cierto retraso, respecto a las necesidades y tendencias de las comunidades autónomas.

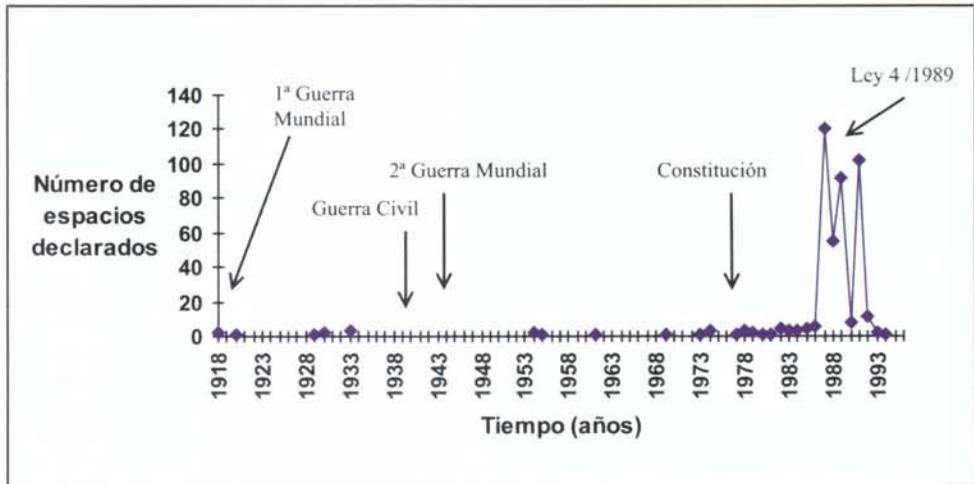


Gráfico 6: Evolución de las declaraciones de EE.PP. en España.

Fuente: Sañudo Fernández & Lucio Fernández (1994), modificado por los autores.

Desde 1993 han sido incesantes las nuevas declaraciones de espacios protegidos, hasta superar los 250 nuevos espacios a mediados del año 2003. Fuente: Europarc-España, 2003.





Como se aprecia en el gráfico 7, la tendencia a la saturación de este proceso parece clara, y esto se hace más obvio si se presenta en forma de frecuencia acumulada (véase gráfico 7). Esta tendencia hacia el incremento en el número de espacios prote-

gidos en los años 80, y hacia su saturación a partir de los 90, probablemente se pueda extrapolar a procesos similares como el número de especies protegidas o en peligro de extinción.

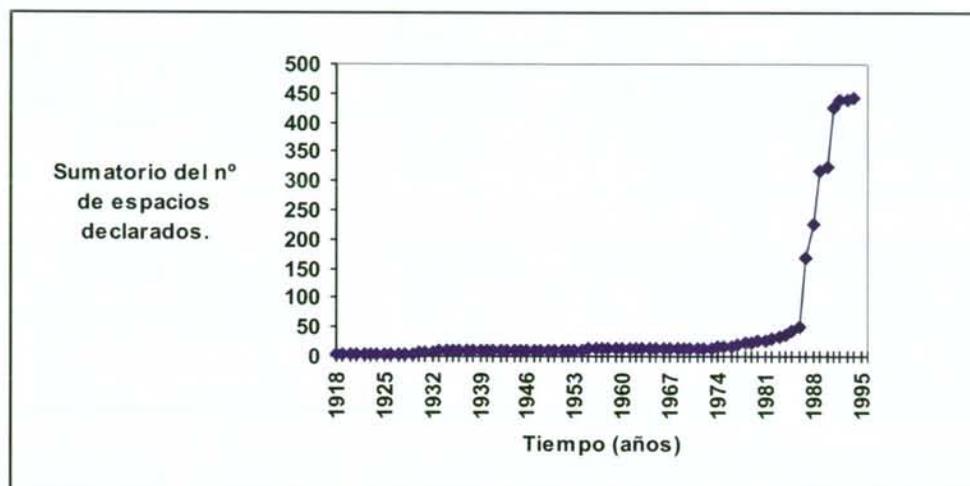


Gráfico 7: Evolución de las declaraciones de EE.PP. en España en frecuencia acumulada. Fuente: Elaboración Propia, a partir de los datos de Sañudo Fernández & Lucio Fernández (1994).

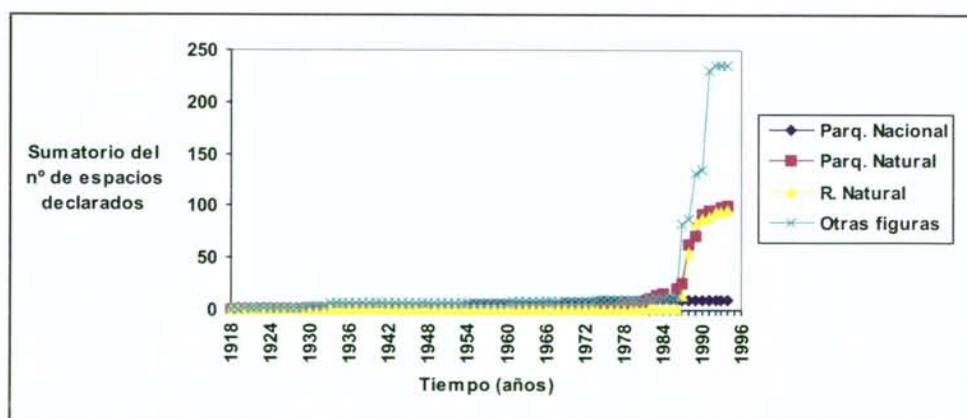


Gráfico 8: Evolución de las figuras de protección más usadas en España. Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de Sañudo Fernández & Lucio Fernández (1994).

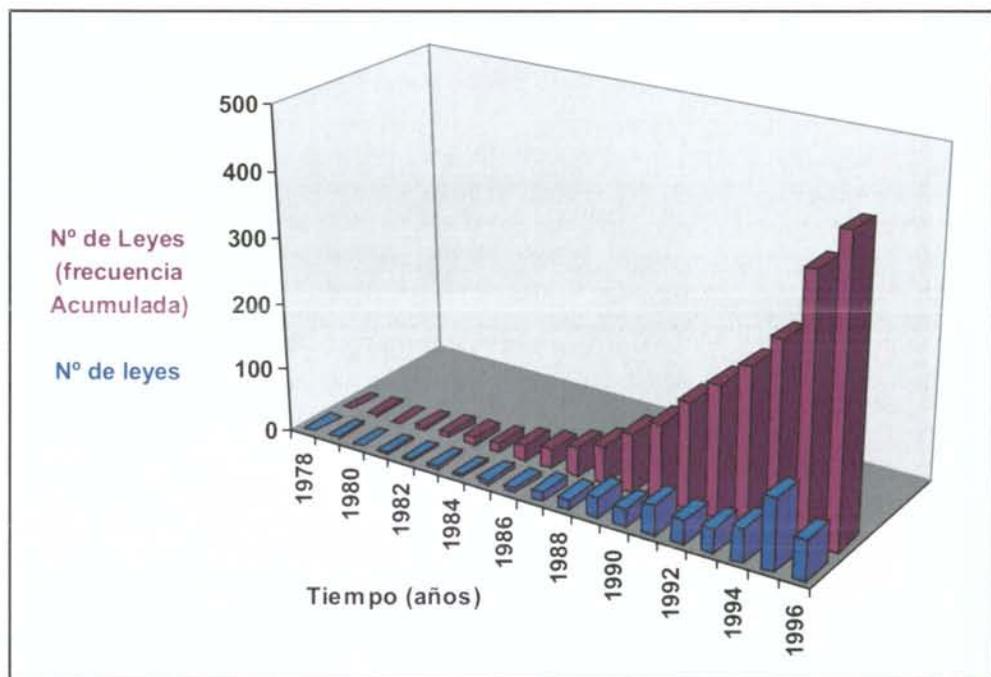


Gráfico 9: Número de leyes relacionadas con los EE.PP. de las CC.AA. revisadas.
 Fuente: Elaboración propia (1998)





De hecho en otros países como U.S.A. se aprecia un fuerte incremento en el número de especies protegidas por la ley a partir de los años 80, más espectacular lógicamente en los taxones más conspicuos (plantas y vertebrados), que en otros menos conocidos o estudiados (moluscos y artrópodos)⁵.

En España, por tanto, podemos apreciar cómo a partir de 1991 se empieza a estabilizar el número de declaraciones. Ésto se hace más patente para algunas figuras legales concretas, que van completando su representación territorial y por tanto el número de espacios a proteger, como podemos apreciar en el gráfico 8.

En España la mayoría de las declaraciones de EE.NN.PP., se realizan sorprendentemente mediante figuras distintas a las de Parque Nacional, Parque Natural y Reserva Natural.

A continuación podemos repetir este análisis pero representando el número de normas o legislación autónoma en materia de EE.NN.PP. localizada en esta revisión (no es completa, pero puede marcar las tendencias) (véase gráfico 9). Todo ello confirma las hipótesis anteriormente expuestas.

Resulta, pues, complicado establecer y sintetizar los diferentes modelos, que han desarrollado las CC.AA. españolas en materia de protección y gestión de espacios naturales. Las causas de ello son diversas: aún no está completamente terminada la configuración del estado de las autonomías, bisoñez de la normativa medio ambiental, el número de CC.AA. (17) cada una con sus peculiaridades físicas y socioeconómicas, etc. Todo ello constituye un entramado diverso y a

veces contradictorio, tanto en lo que se refiere a normativa, como en lo que se refiere a la nomenclatura empleada en las figuras de protección.



Perspectiva territorial de los modelos de gestión autonómica de Espacios Protegidos.

La carencia de una ley marco de Medio Ambiente y la tardanza respecto a la nueva Constitución de 1978 en la aparición de Espacios Protegidos ha motivado, como se ha venido reiterando, desajustes y tensiones que son especialmente palpables cuando se analizan los modelos vigentes en las comunidades autónomas de España respecto a la protección de espacios de interés naturalístico, de ellos se puede decir cuando menos, que son plurales y variados.

El motor de la declaración de zonas protegidas lo ha constituido en muchos casos los Planes Especiales contemplados en la ley del suelo (Andalucía, Cantabria, Murcia), incluso en aquellos casos en los que finalmente no fueron aprobados (como por ejemplo Canarias).

En otros, se percibe una indecisión en el uso de la normativa básica estatal, ley 4/1989, o en la promulgación de una propia. Así se puede distinguir entre aquellas comunidades cuyas normativas han sido de ordenamiento y promulgación de figuras de protección (País Vasco, Cataluña, Asturias, Valencia, y Castilla y León), frente a aquellas que sólo declaran espacios y no promulgan figuras (Extremadura, País Vasco antes de 1994, Aragón), o mixtas como Canarias,

⁵(HAFERNIK, 1992)

Baleares, Murcia, Navarra o la propia Andalucía. Estas diferencias entre aquellas comunidades que primero declaran los espacios (vía de urgencia), y después desarrollan una normativa apropiada, o viceversa, no es vana. Las primeras suelen estar asociadas a regiones sometidas a una transformación intensa del hombre. Por tanto responden a una estrategia de defensa, por la vía de urgencia, del medio natural. Sin embargo esta estrategia puede no pasar de una mera declaración de intenciones, un buen ejemplo de ello es lo ocurrido en el caso de Cataluña: la Generalitat aumentó del 4 al 20 % la superficie autónoma protegida en 1993, sin incrementar en nada el presupuesto de los departamentos encargados de su gestión⁶. Así se puede llegar a lo que algún autor ha definido, refiriéndose a un parque italiano, como "Parque fantasma"⁷.

En el fondo, cuando se estudia la diversidad de respuestas para un mismo fenómeno, la protección de la naturaleza vía delimitación de espacios, aflora una tensión soterrada que aunque no se ha hecho explícita en muchos casos, sigue vigente en la actualidad, puesto que tanto el modelo conceptual como el político-administrativo están lejos de alcanzar la estabilidad. Nos referimos a la posibilidad de generar un modelo del territorio desde una óptica conservacionista o al menos fuertemente conservacionista, o bien que esta sensibilidad se supedita a un esquema de orden superior dictado por otros objetivos de carácter más general. En una palabra, si el modelo se genera desde la administración competente en la ordenación del territorio o desde la competente en medio ambiente.

Las implicaciones territoriales directas o indirectas de la política medioambiental son

obvias, ya se vio que esta política es la que afecta con diferencia a la mayor cantidad de superficie. Además, con sus exigencias en los estándares de calidad ambiental mediante los estudios de impacto ambiental y similares, canaliza en gran medida las actuaciones a desarrollar en el territorio hacia determinadas zonas.

De otra parte, parece igualmente obvio que la legislación urbanística, con independencia del texto concreto que se analice, encierra una fortísima carga planificadora y estructuradora del territorio que va mucho más allá de su objetivo confesado que es el proceso urbanizador. La antigüedad del mismo fenómeno y las poderosas fuerzas económicas en él implicadas, han propiciado el desarrollo de una estructura administrativa poderosa y bien dotada en técnicos y medios que no puede ignorarse.

Por último se podría argumentar en esta apresurada reflexión la aparición con voz propia de los técnicos de Ordenación del Territorio que pretenden resolver la pugna entre ambas fuerzas integrándolas en una organización administrativa de nuevo cuño. En muchos casos esta nueva posibilidad ha dado paso a nuevos instrumentos jurídicos específicos a estas situaciones como la Ley de Ordenación del territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, L. 1/94. Este camino está aún en sus inicios en la mayoría de los casos y así podemos encontrarnos desde una Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio en Baleares, hasta una Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo integrada en la Consejería de obras Públicas y Transportes de Andalucía pasando por toda una extensa cadena de situaciones intermedias.

⁶(CORRALES VÁZQUEZ, 1994)

⁷(DUQUE, 1997)





En el sentido de lo comentado anteriormente no nos resistimos a introducir un tema para la reflexión, que aunque supera los objetivos de este trabajo está evidentemente relacionado con lo que estamos tratando; nos referimos a la trayectoria política y administrativa de la autoridad competente en materia de medio ambiente en nuestra comunidad.

Desde los primeros momentos, la Comunidad Autónoma de Andalucía reconoció, siguiendo una tendencia histórica, y por qué no decirlo también algo estereotipada, en sus paisajes y sus recursos naturales una seña de identidad de lo andaluz. Por ello creó un órgano de gestión, la Agencia de Medio Ambiente (AMA) dependiente de Presidencia pero con una notable autonomía de funcionamiento. Fruto de esa época es el diseño y gran parte de la actual Red de Espacios Protegidos de Andalucía (RENPA). Esta situación presentaba no obstante algunos inconvenientes centrados principalmente en la falta de peso político en los órganos de gobierno de la Junta de Andalucía.

La siguiente etapa la constituye la inclusión de la AMA en una nueva Consejería, la de Cultura y Medio Ambiente, esta situación a primera vista algo sorprendente ofreció oportunidades imprevistas tales como incorporar los valores etnográficos a la política de conservación de la naturaleza. En un lugar donde la mano del hombre ha actuado desde las raíces de la historia construyendo paisaje, la adquisición de esta nueva sensibilidad facilita la visión territorial y sirve de contrapeso al posible sesgo "biologista" de una opción en exceso "conservadora".

De otra parte, el estar dentro de una Consejería permitió a Medio Ambiente estar

presente con voz propia, no delegada, en igualdad de circunstancias con otros intereses en los órganos de gobierno. Por el contrario, los riesgos e inconvenientes de esa posición alejada de las grandes decisiones en infraestructuras y de la política agrícola son igualmente imaginables.

Por último, para evitar los problemas antes comentados se le dota a la administración medioambiental de una Consejería específica, resolviéndose los problemas de debilidad política y administrativa, pero cristalizando, probablemente sin posible marcha atrás, una visión sectorial del medio ambiente que es contradictoria con los objetivos de la integración que persigue. Este modelo facilita el mantenimiento de continuos roces de competencias con otros sectores de la administración, y la asunción del papel de "**malo de la película**".

CC.AA.	Ley de EE.NN.PP	Leyes urbanísticas y/o territoriales relacionadas con la protección de EE.NN.
País Vasco	Ley 16/1994, de 30 de junio	
Cataluña	Ley 12/1985, de 13 de junio	
Galicia	No tiene**	
Andalucía	Ley 2/1989, BOE de 27 de julio	
Asturias	Ley 5/1991, de 5 de abril	Ley 1/1987 y Decreto 11/1991*
Cantabria	No tiene	
La Rioja	No tiene	
Murcia	Ley 4/1992, de 30 de julio	
Valencia	Ley 5/1988, de 24 de junio (derogada), y Ley 11/1994, de 27 de diciembre	Ley 218/1994, de 17 de octubre de creación de Microrreservas vegetales de la comunidad valenciana
Aragón	No tiene	
Castilla-La Mancha	No tiene	Ley 2/1988, de 31 de mayo de Conservación del suelo y protección de Cubiertas Vegetales Naturales
Canarias	Ley 12/1987 de 19 de junio (derogada), y Ley 12/1994, de 19 de diciembre	
Navarra	Ley 9/1996, de 17 de junio	Ley 6/1987, de 10 de abril
Extremadura	No tiene	
Baleares	No tiene	Ley 1/1991, de 30 de enero y Ley 1/1984, de 14 de marzo
Madrid	No tiene	-
Castilla y León	Ley 8/1991, de 10 de mayo	-

* Aunque sea una ley de EE.NN.PP. surge como consecuencia del desarrollo de las Directrices y la Ley de ordenación y coordinación territorial.

** Se trata más que nada de un registro temporal, de protección preventiva, no de una ley de protección de EE.NN.PP.

Tabla 6: Legislación sobre EE.NN.PP. en las CC.AA. españolas.

Fuente: Elaboración propia (1998) (C)

De acuerdo con lo anterior también puede analizarse los modelos autonómicos en función del sesgo medioambiental o "urbanístico" de los instrumentos utilizados o de la administración competente. Básicamente existen dos modos o aproximaciones:

La primera es la protección de los EE.NN.PP. desde una óptica de ordenación territorial o urbanística. Probablemente Asturias es la comunidad que mejor ejemplifica este tipo de enfoque, que aporta una

visión global del conjunto. Otra aproximación, que es la más habitual, se realiza a través de un enfoque conservacionista. Es decir, la normativa y la política de conservación giran fundamentalmente entorno o tiene como núcleo, la declaración de determinados espacios protegidos.

Indudablemente ambas tienen ventajas e inconvenientes. Sin embargo, la praxis y el análisis detallado de la legislación, parecen poner de manifiesto que en la mayoría de las CC.AA. el desarrollo de una política de

(C) Desde el año 1997 cuatro comunidades autónomas (Aragón, Castilla La Mancha, Extremadura y Galicia) han incorporado legislación sobre espacios protegidos (Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos, 2002).





EE.PP. se inicia a través de la legislación sectorial del suelo (ordenación territorial, urbanística y P.E.P.M.F.). A medida que se empieza a realizar declaraciones concretas, surge la necesidad de estructurar estas declaraciones en una ley marco específica. Es en este momento, en que la mayoría de las CC.AA. empiezan a emplear un enfoque menos territorial y más conservacionista.

Este punto de inflexión, quizás porque el sistema alcance una masa crítica, suele coincidir con un mayor peso específico de la política de EE.PP., detrayéndose más recursos y declaraciones concretas para su desarrollo.

Esta idea parece coincidir con lo que señalan algunos autores⁸ al explicar este proceso por la falta de competencia exclusiva en materia de espacios naturales por la CC.AA.

Obviamente este esquema es teórico, y por tanto existe una gran variedad de situaciones entre los dos extremos mencionados (Conservación vs Ordenación Territorial), según la CC.AA. A pesar de esta dificultad hemos intentado reflejarlo, de alguna manera, en la tabla anterior (tabla 6).

En esta tabla no aparecen todas aquellas leyes relacionadas con la normativa territorial, sino sólo aquellas que desde la óptica territorial y/o urbanística abordan directa o tangencialmente la conservación de los espacios protegidos. Así algunas CC.AA. carecen de una ley propia y específica de conservación de espacios naturales, pero en cambio tienen una legislación urbanística y/o territorial que parcialmente compensa esta deficiencia. También puede ocurrir que ini-

cialmente la conservación de los espacios naturales se instrumentara inicialmente a través de una legislación territorial, que posteriormente sería actualizada y derogada a través de una normativa exclusiva y específica de conservación de espacios naturales.

3.4.1. Factores que inciden en el modelo adoptado por las comunidades autónomas. El caso andaluz.

Como ya hemos señalado, resulta difícil encontrar tendencias globales y con cierta homogeneidad interna, a la hora de establecer modelos diferentes de gestión en cada autonomía.

La **superficie total de la comunidad** tiene influencia en el modelo que se adopte, tanto en el total de la superficie protegida como en el porcentaje final de la misma respecto al total. También como puede comprenderse en las figuras más utilizadas, es claro que el modelo andaluz de Parques Naturales de decenas de miles de hectáreas de extensión no es exportable sin más, Canarias tiene sólo 3.000 km² protegidos, frente a los 15.000 km² de Andalucía. Sin embargo Canarias tiene ocupada un 42 % de su superficie frente al 20% de Andalucía. ☉ Por tanto es muy importante tomar en consideración la superficie física de suelo disponible en cada comunidad, y lo que es más importante aún: la demanda de ese suelo.

Otro factor que puede explicar el modelo adoptado es la **presión urbanizadora** a la que se encuentra sometido el territorio. Comunidades con un fuerte incremento industrial o metropolitano, como Madrid, o con litoral o alta montaña como Cataluña, Andalucía o Baleares, presentan una proble-

⁸(MARTINEZ PARRA, 1990)

☉ En el año 2002 la superficie protegida en Canarias ascendía a 3.195 km², frente a los 15.968 km² de Andalucía. Canarias posee un 42,90 % de su superficie protegida frente al casi 20 % de Andalucía. Fuente: Consejería de Medio Ambiente (2002): "La RENPA en Cifras". Dirección General de la RENP y Servicios Ambientales. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.

mática bien distinta a otras como Castilla y León o Aragón en la que esta presión urbanizadora es sensiblemente menor tanto en intensidad como en extensión.

Aragón tiene escasos espacios protegidos, sin embargo esta política de "laissez faire" ha permitido que cuente con extensas áreas rurales en perfecto estado de conservación. Ello se explica por dos hechos fundamentales: la gran cantidad de suelo disponible (en relación a las demandas urbanas e industriales), y a su geografía. Así el eje de desarrollo del valle medio del Ebro concentra a todo el sector secundario; y el núcleo de Zaragoza a la mayoría de la población. Ello permite que las zonas rurales y la periferia con una orografía más acentuada se descarguen de la presión antrópica. Y son precisamente éstas las zonas de más interés desde el punto de vista medio ambiental.

A cambio de ello su principal amenaza la constituye una política agrícola que desde el punto de vista de los recursos naturales se puede considerar "aberrante"⁹ y determinado tipo de turismo "verde", impulsado a veces por la declaraciones de espacios protegidos (Ej. Parque Natural de Sierra y Cañones de Guara). Otro hecho fundamental para comprender la gestión en este tipo de regiones es el fenómeno de la despoblación rural¹⁰, que en sí mismo no tiene porqué ser negativo desde una visión de ordenación estricta. En el caso que nos ocupa en todos los núcleos por debajo de 5.000 habitantes, ha habido un crecimiento vegetativo negativo en los últimos años.

El caso opuesto lo puede constituir Cataluña: en este tipo de comunidad, la presión especulativa y de cambio de uso del

suelo hacia procesos productivos es muy intensa. Por tanto en estos casos las figuras de protección deben de ser un freno a los procesos especulativos del suelo.

Este tipo de autonomía suele contar con un importante cuerpo legislativo propio, con numerosas figuras de protección y un amplio abanico de zonas protegidas. Sin embargo los hechos demuestran que resulta muy difícil invertir las tendencias de ocupación del suelo hacia una mayor productividad económica, y soslayar los fenómenos colaterales de explotación y contaminación, por lo que no suelen ser muy efectivas¹¹.

Con una casuística similar a Cataluña (aunque con una normativa no tan abundante), se podrían situar la comunidad de Madrid y el País Vasco:

- La propia Ley de conservación del País Vasco (Ley 16/1994), señala que esta comunidad autónoma ha sufrido las consecuencias del desarrollo económico e industrial acelerado y falto de la adecuada planificación.
- La Ley 3/1988 de Gestión del Medio Ambiente en la Comunidad de Madrid señala "... el municipio de Madrid y su área metropolitana, y que ejerce una gran presión sobre las áreas periféricas rurales..." "...Asimismo, la Comunidad de Madrid es el soporte de la segunda zona más industrializada de España, lo que contribuye a degradar aún más su entorno y demanda acciones tendentes a corregir los desequilibrios producidos".

El abanico de posibilidades no se agota con la dialéctica rural/sector primario (como podría ser el caso de Aragón, Extremadura,

⁹(GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, 1992)

¹⁰(GRANELL & BIESCAS, 1993; SANCHO COMINS et al, 1994; GARCÍA ABRIL & MARTÍN, 1994)

¹¹(DIPUTACIÓN DE BARCELONA), 1982





Navarra, o una buena parte de la meseta), frente a urbano/sector secundario (como podía ser el caso de la propia Cataluña, Madrid o el País Vasco).

Un tercer factor de variación lo constituyen aquellas regiones sometidas a una fuerte **presión turística**. Este sería sin duda el caso de Canarias y Baleares, comunidades que muestran un gran paralelismo en su problemática. Estas regiones no tienen tan acentuado su carácter urbano, sin embargo la poca disponibilidad de superficie (frente a la demanda de suelo urbano), y su estratégica situación geográfica las hacen muy proclives a la especulación urbanística. Este sería el caso de los campos de golf de Baleares, y del crecimiento descontrolado de urbanizaciones de carácter turístico en ambos archipiélagos. Es por ello que la principal amenaza en estos casos no suele ser el cambio de uso del suelo, sino la modificación de carácter no urbanizable.

Esta idea es refrendada por lo señalado en el avance de las directrices de ordenación del territorio de Baleares¹². También queda reflejado claramente en la legislación de estas autonomías:

La Ley 1/1991 de Baleares señala: "*La necesidad y urgencia de dotar al patrimonio natural y paisajístico de interés para la Comunidad Autónoma, de un régimen urbanístico protector que facilite su conservación e impida su degradación, es sentida y reclamada por los ciudadanos de las Islas Baleares*"... "*Puede considerarse que la Ley 1/1984, de 14 de marzo de Ordenación y Protección de Áreas Naturales de Interés Especial, marca una inflexión en el proceso de conservación de los espacios naturales de*

las Islas Baleares, y es a partir de ahí cuando todo un conjunto de leyes vienen a proteger los espacios más amenazados de degradación por el desarrollo urbanístico...". Posteriormente la Ley 32/1992 reconoce el papel del paisaje rural con atractivo turístico, y por tanto fuente de ingresos para esta CC.AA. "*...y perseguir más la conservación de un tejido rural y un paisaje milenario en condiciones adecuadas de conservación como recurso importante para el mantenimiento del turismo, primordial para nuestra economía, que el incremento de la producción de alimentos...*".

En Canarias la Ley 12/1994 señala "*Sin embargo, la fragmentación territorial, la densidad demográfica y la casi exclusiva dependencia de su economía del sector servicios han generado un modelo de desarrollo imposible de mantener, en cuanto supone sobrepasar la capacidad de recuperación de nuestros recursos naturales*".

Evidentemente éstos son modelos extremos que no verifican todas las comunidades autónomas, pero que nos pueden dar una idea global del funcionamiento en cada caso. Esta visión puede completarse con algunos datos comparativos:

¹² CONSELLERÍA DE MEDI AMBIENT, ORDENACIO DEL TERRITORI I LITORAL, 1997a Y 1997b

CC.AA.	Superficie protegida	Superficie protegida (%)	Nº de Espacios Protegidos
Andalucía	15.000 km ²	17.2 %	85 espacios
Canarias	3.000 km ²	42 %	104 espacios
Baleares	-	34 %	aprox. 100 espacios.
Castilla-La Mancha	330 km ²	0.4 %	4 espacios
Navarra	-	0.1 %	-
Extremadura	28.422 ha.	0.68 %	2 espacios.

Tabla 7: Superficie protegida. Porcentaje de superficie protegida con respecto al total y nº de espacios protegidos en algunos CC.AA.

Fuente: CORRALES VÁZQUEZ, 1994. ©

En este contexto **el caso andaluz** asume indudablemente elementos de los tres tipos: alteraciones ligadas al sector secundario en los grandes centros industriales (polígonos de Huelva, Algeciras, áreas metropolitanas de Sevilla, Málaga y Granada, explotaciones mineras de Río Tinto), del sector terciario (buena parte del litoral), y del sector primario (explotaciones ligadas a las grandes dehesas serranas y la campiña, riego e invernaderos bajo plástico en Almería y Huelva, o grandes monocultivos de eucaliptos en Huelva, por ejemplo). Quizás este último sec-

tor productivo sea el que, por extensión, tiene más peso.

También se podría hacer un análisis comparativo con Canarias y Baleares, respecto turismo sobre el tramo costero.

Indudablemente en Andalucía hay un antes y un después en la declaración de EE.PP., respecto a la Ley-Inventario de 2/1989 (tanto en número como en superficie). Ésto se puede ver muy bien en la siguiente gráfica (gráfico 10):

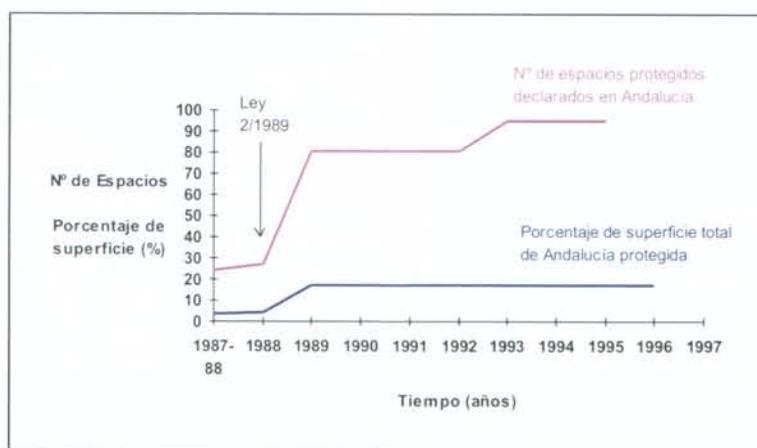


Gráfico 10: Evolución de los espacios protegidos en Andalucía.

Fuente: Elaboración Propia (1998) ©

© Información actualizada en: Consejería de Medio Ambiente (2002): "La RENPA en Cifras". Dirección General de la RENPA y Servicios Ambientales. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.





En cualquier caso se debe de ser consciente del peso específico que tiene Andalucía en la protección de los EE.NN.PP. dentro de España. Este importante papel viene dado por la política de declaraciones desarrolladas hasta el momento, y por la enorme superficie de nuestra comunidad autónoma. Algunos datos avalan esta idea, como por ejemplo los extraídos del M.A.P.A. de 1995¹³, que nos permiten concluir que en esa fecha el 15,6% de los EE.NN.PP. declarados estaban en Andalucía.

En 1995 más de la mitad de la superficie protegida en España (58,4%), estaba en Andalucía.

Frente a ello existen varios aspectos que sería necesario mejorar, entre los que destacaríamos algunos:

- Falta de homogeneidad en el planeamiento de espacios protegidos. No sólo en su tipología y contenido, sino también en su duración (éste sería el caso de los P.R.U.G., que oscilan entre 3 años a 10 años).
- Descontrol de figuras legales y de la propia legislación sectorial, que requiere un ordenamiento. Por ejemplo, nos encontramos con Parques Naturales con una extensión que va desde las 768 ha. (C.A. Madrid), hasta 214.000 ha. (C.A. Andaluza).
- Número excesivo de tipologías diferentes en las CC.AA., para referirse en la mayoría de los casos a un mismo modelo de gestión. A este respecto ya se comentaron algunas de las figuras existentes en otros apartados.

- Este caos legislativo y de figuras se traduce también en el número y tipología de zonas concretas protegidas. Así según el ICONA habría 509 en toda España, y según la Federación de Parques 451. Esto último parece también comprensible, si tomamos en cuenta que el 80 % de los espacios protegidos en España, lo han sido en los últimos 10 años¹⁴.

Con el horizonte puesto en la necesaria integración de España en la red comunitaria de áreas protegidas (E.E.C.O.N.E.T., de acuerdo a la Directiva Hábitats), resultaría conveniente armonizar las figuras de protección. No por ello se puede olvidar que la diversidad física y territorial de cada autonomía requiere un tratamiento diferencial y propio. Este último objetivo se puede alcanzar a través de los diferentes elementos que proporciona el planeamiento, sin necesidad de recurrir a nuevas figuras (dentro del marco básico de 6 tipos que propone la UICN, 1994).

3.4.2. Síntesis y conclusiones

Finalmente para completar esta visión global exponemos a continuación los datos comparativos de todas las CC.AA., en materia de espacios protegidos. Los datos de esta tabla han sido extraídos fundamentalmente de un informe de la AMA (MEDIO AMBIENTE, 1994), datos obtenidos a su vez de los propios informes remitidos por los diferentes órganos competentes en la materia en cada Comunidad Autónoma. Los datos están medidos en hectáreas o en porcentajes, aunque si lo comparamos con otros autores es probable que estén un poco sesgados por exceso.

¹³(CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE)

¹⁴(ARAUJO,1993)

La superficie media protegida ocupada por cada espacio (cociente entre el número de hectáreas protegidas y el número de espacios protegidos), o área media del espacio tipo, nos da una idea del modelo de protección seguido hasta el momento en cada autonomía. Aquellos espacios con un cociente pequeño nos indican que el modelo de protección está más próximo al de **"Santuarios o Islas" protegidas**. Éste podría ser el caso de Galicia, Murcia, Navarra, País Vasco, Valencia y Asturias. Frente a ello estaría el modelo de espacio protegido ocupado por grandes superficies (cociente alto), o sea con una visión más de **"Desarrollo Sostenible"**. Este sería el caso de Andalucía, Aragón, Cataluña, Extremadura y Madrid. Siendo puntos intermedios, entre ambos extremos, Cantabria y las dos Castillas (Canarias y Baleares no se pueden extrapolar a este modelo por sus peculiaridades geográficas).

Así pues, la *superficie media por espacio protegido* puede dar una idea de la tipología de los modelos de conservación adoptados. De forma que cuando alcanza un valor elevado indica espacios protegidos compatibles con un modelo más próximo al desarrollo sostenible, mientras que si el valor es pequeño manifiesta que la tendencia de la protección es "hitos o islas santuarios".

Aunque este modelo "Santuario Protegido" versus "Desarrollo Sostenible", resulta muy grosero si nos puede dar una idea global. Si no se toman en cuenta otras características (tipología de las figuras de protección, características geográficas de cada autonomía, y sobre todo la estructura de la propiedad, véase latifundios vs minifundios), se ponen de manifiesto ciertas regularidades.

Parece desprenderse del análisis de los textos legales que se tiende hacia el abandono del modelo de santuarios protegidos por el modelo de desarrollo sostenible, acentuándose más esta tendencia a medida que el marco jurídico está más definido, y las competencias de gestión están más y mejor desarrolladas.





CC.AA.	Superficie media por espacio protegido (ha)	Superficie total protegida (ha)	Porcentaje de Superficie protegida (%)	Nº de Espacios protegidos
Andalucía	17.614	1.497.195	17.2%	>85
Aragón	10.983	65.898	1.4% (12%)*	6
Asturias	1.420	4.260 (32.117)*	4% (30,4%)	3 (24)*
Baleares	2.393	196.278	39.8%	82
Canarias	2.777	300.000	4%	108
Cantabria	7.381	36.906	6.9%	5 (6)*
Castilla-La Mancha	8.250	33.000	4.1% (10%)*	4
Castilla y León	6.463	38.781 (1.021.000)*	0.4% (11%)*	6 (49)
Cataluña	24.000	648.100*	20%*	27 (55)
Valencia	3.709	37.096 (292.747)*	1.59% (12,6%)*	10
Extremadura	14.296	28.592 (350.000)*	0.68% (8,4%)*	2 (9)*
Galicia	4.079	44.871 (69.122)*	1.5%(2,3%)*	11 (15)*
Madrid	9.008	63.062 (105.262)*	7.8%(13,1%)*	7 (14)
Murcia	3.473	66.000 (38.871)**	6%	19 (11)**
Navarra	185	12.594 (109.368)*	1.21% (10,4%)	68 (71)*
País Vasco	3.662	10.986 (108.494)*	1.5% (14,8%)	3 (10)*
La Rioja		103.972*	20.6%*	3* (ninguno)

Tabla 8: Superficie media por espacio protegido, superficie total protegida, porcentaje de superficie protegida y nº de espacios protegidos.

(1) Los datos de este apartado, como los generales son de elaboración propia. (1)

(*) Includidos los que están en trámite o previstos.

(**) Sólo 38.871 ha. (11 espacios), tienen figuras de protección definidas.

Por otro lado, y volviendo de nuevo a la visión general, podemos destacar un hecho positivo a nuestro entender sobre la tendencia en las diferentes normativas en el control y restricción de los usos en las zonas protegidas. Así al principio solía operar en "negativo", es decir, se explicitaban sólo aquellos usos que no eran compatibles. En la actualidad la tendencia se ha invertido; es decir, ahora se suelen explicitar sólo aquellos usos que son compatibles, quedando excluido cualquier otro que no esté recogido en éstos.

Como corolario, hacer una breve comparación del porcentaje de superficie protegi-

da en nuestra comunidad en comparación con otras zonas. Así Andalucía tiene un 17.2 % de su superficie protegida, frente a un 6.30 % del estado español según nuestros datos (un 8.41 % según fuentes de UICN, 1994). En cambio, según la UICN, la media de toda Europa está en un 10.53 %, y baja a poco más de un 5 % a nivel mundial (Jeffrey McNeely, 1993). Más datos comparativos con otros países y CC.AA. aparecen reflejados en la tabla anterior y en el apartado correspondiente a los espacios naturales en el resto del mundo.

(1) Información actualizada en: Consejería de Medio Ambiente (2002): "La RENPA en Cifras". Dirección General de la RENPA y Servicios Ambientales. Consejería de Medios Ambiente. Junta de Andalucía.

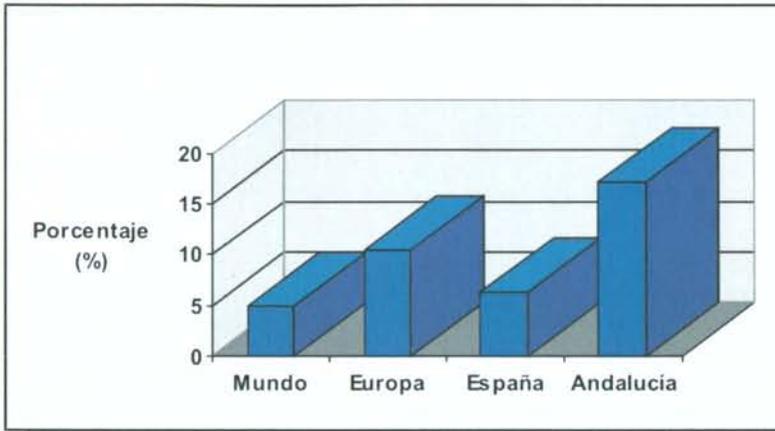


Gráfico 11: Porcentaje de superficie protegida.
Fuente: Elaboración propia, a partir de datos de la UICN (1994) ©



Revisión a nivel internacional de los espacios protegidos.

U.I.C.N.

Hay 20.000 espacios protegidos declarados en el mundo, y ocupan una extensión superior al 5% de la superficie terrestre¹⁵ de ellos unos 2.500 ó 1.470 (según el autor), corresponden a los Parques Nacionales repartidos en más de 150 países. En el IV Congreso Mundial sobre Parques y Espacios Protegidos (Caracas, febrero de 1992), se señalaba que un 10 % de la superficie de cada país debía de estar protegida. A su vez un 1% debía de tener la figura máxima de protección (que sería el equivalente de Parque Nacional).¹⁶

Si bien cualquier intento de cuantificar un problema y un modelo de gestión es interesante, no pasan de ser cifras poco relevantes. La causa de esta afirmación es que no es

comparable un modelo de gestión de las grandes superficies de U.S.A. con los grandes Parques de Tanzania por ejemplo. Pero además del factor socioeconómico, no podemos despreciar el factor geográfico. Verbigracia, no es lo mismo "proteger" un 10% de un país como Holanda, que un 10% de la superficie de Brasil. Así los problemas que se dan en Kenia o en el Nepal, de poco aprovechamiento autóctono de los beneficios del turismo¹⁶, no se dan en países más industrializados y con una infraestructura del sector terciario más desarrollada.

Por ejemplo, en el caso concreto de los Paisajes Protegidos, si ocupan una superficie muy grande, esta figura puede resultar ineficaz¹⁷. Un ejemplo de ello lo podrían constituir los Paisajes Protegidos de Alemania, o las Áreas Naturales pintorescas de Escocia (NSA). Esto parece un poco contradictorio con otras afirmaciones de la misma organización, donde se postula el interés de la figura de Paisaje Protegido para proteger algunas

¹⁵(MACNEELY,1993)

¹⁶(CASAS GRANDE,1993)

¹⁷(U.I.C.N.,1994)

© Información actualizada en la siguiente dirección de internet: www.unep-wcmc.org (U.N.E.P. World Conservation Monitoring Centre)





zonas de los cambios agrícolas. En este sentido se puede destacar la figura de "Zona de Protección del Paisaje", en Alemania. Así por ejemplo en el estado federal de Baden-Württemberg, en 1990 había 1.398 ocupando una superficie de 683.720 ha. (el 19.1% de la superficie total). Si bien habría que matizar que esta figura fundamentalmente lo que hace, es reforzar el carácter no urbanizable del suelo rústico.

Aunque la U.I.C.N. constata el déficit en espacios marinos y costeros protegidos, también pone de manifiesto que los Parques Marinos y las Reservas Naturales Marinas, no son útiles en la protección de este medio, por lo que recomienda reservas de pesca. En esta misma línea también señala la necesidad de establecer zonas pelágicas internacionales protegidas fuera de las Zonas de Exclusión Económica.

La U.I.C.N. también señala la importancia de establecer medidas protectoras respecto a los elementos menos conspicuos de las biocenosis. Concretamente recomienda microrreservas de 100m² a 10 ha., para proteger plantas e invertebrados.

El que en España nos encontremos con alrededor de 25 figuras diferentes en la protección de espacios no debe de sorprender, si tenemos en cuenta que por ejemplo en Australia hay 45 tipos diferentes¹⁵. Para poner un poco de orden en este caos de figuras nuevas que van apareciendo, la UICN establece en 1978 diez categorías de espacios protegidos, que se redujeron a 8 en 1984 y finalmente a 6 en 1993.

Estas categorías son las siguientes (según la Resolución 19.4 de la 19ª. Sesión

de la Asamblea General de UICN, Buenos Aires, enero de 1994):

- **Categoría I: Reserva Natural Integral:** espacio protegido gestionado principalmente con fines científicos o de protección de la vida silvestre.
- **Categoría II: Parque Nacional:** espacio protegido gestionado principalmente para la protección de ecosistemas y recreo.
- **Categoría III: Monumento Natural:** espacio protegido gestionado principalmente para la conservación de rasgos naturales específicos.
- **Categoría IV: Área de gestión de hábitats y especies:** espacio protegido para la conservación mediante la intervención gestora.
- **Categoría V: Paisaje protegido terrestre/marino:** espacio protegido gestionado principalmente para la protección del paisaje terrestre/marino y el recreo.
- **Categoría VI: Área protegida de Recursos Gestionados:** espacio protegido gestionado principalmente para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Si comparamos los datos entre continentes con grados de desarrollo económico diferentes, se pueden extraer resultados de interés. Así en Sudamérica el 86% de los Parques de la Categoría II, poseen población humana de residencia permanente. En cambio en Europa, con una superficie total de espacios protegidos del 10%, sólo un 1.8 % pertenece a las categorías de estrictamente

protegidos (I-III), de la UICN15. Veamos esto con más detalle para Europa y el mundo:

TIPO	MUNDO:	EUROPA:
I:	9.3 %	3.4 %
II:	40.7 %	10.4 %
III:	1.5 %	0.8 %
IV:	33.3 %	18.7 %
V:	15.2 %	66.8 %
VI:	-	-

Tabla 9: Porcentajes de espacios protegidos por categorías en el mundo y en Europa.

Fuente: UICN (1994). 

Como vemos, aunque los datos varían un poco según la fuente, hay algunos hechos claros. En Europa destaca sin duda el alto porcentaje ocupado por la Categoría V, que sin duda es una de las menos restrictivas. En cambio las categorías en las que cabría esperar una mayor superficie ocupada, ya que el nivel socioeconómico lo permite, no sólo ocupan una superficie porcentualmente muy pequeña, sino que es además, en términos absolutos muy inferior a la de otros países menos desarrollados. En el caso español cabe esperar que los datos sean muy similares, de manera que lo podríamos incluir en un grupo donde estarían los países más desarrollados del arco mediterráneo, Europa central, y buena parte de los países del Norte de Europa. En cambio en otros países desarrollados cabe esperar una respuesta diferente por su geografía y extensión (U.S.A., Canadá, Australia), o por su densidad de población (Japón).

Según la propia UICN existen serias deficiencias en la red de espacios protegidos en Europa.

Entre ellas cabe destacar la insuficiente protección a especies amenazadas, una cobertura muy variable de un país a otro de Europa (oscila entre el 1 y el 10%), muchos espacios son ineficaces por su escasa superficie, el poco desarrollo de la protección de los espacios marinos, etc.

Como ya hemos señalado anteriormente nos parece especialmente relevante el hecho de que se considere que la Categoría V (Paisajes Protegidos), tiendan a ser excesivamente extensos, y por tanto poco protegidos. Según este organismo internacional ello es un síntoma de la inadecuada extensión de las otras Categorías (I a IV), que de esta forma se trata de paliar. Sin desechar en ningún caso esta argumentación, también nos parece que detrás de ello hay un uso inadecuado del planeamiento a otros niveles.

En el caso particular del sur de Europa las áreas más amenazadas son las zonas húmedas, por lo que deben de tener prioridad en su conservación¹⁷. Ello podría hacernos reflexionar sobre la posibilidad de desarrollar nuevas figuras en el ordenamiento autonómico andaluz, que protejan específicamente aquellas zonas húmedas que hasta ahora han quedado fuera del ordenamiento legal en la materia. Las razones de estas deficiencias parece claro que van ligadas a la amplia variedad que puede presentar este tipo de áreas, así como al avanzado estado de degradación de muchas de estas zonas.

Otra deficiencia importante en los países del sur de Europa, y de toda la cuenca mediterránea en general, lo constituye la falta de espacios marinos protegidos (especialmente a nivel pelágico). Un modelo de ello lo podría constituir el Santuario Cetáceo del

 Información actualizada en la siguiente dirección de internet: www.unep-wcmc.org. (UNEP, World Conservation Monitoring Centre)





Mar Ligur, establecido por los gobiernos de Francia, Italia y Mónaco.

No podemos dejar de hacer mención, al menos someramente, a la existencia de Áreas Protegidas Transfronterizas, y a los Sitios Naturales europeos en la Lista del Patrimonio Mundial. De las primeras sólo en Europa nos encontramos con 42 espacios, de los que España sólo participa con el complejo Ordesa y Monte Perdido, en los Pirineos Occidentales (Francia), aunque existe un proyecto de participación de nuestra comunidad autónoma, en esta línea con Portugal.

Por otro lado no todos los países europeos (Albania, Bélgica, Islandia y Luxemburgo), están adheridos al Convenio de sitios Europeos de Patrimonio Mundial hasta 1994. Entre los países que tienen áreas con esta denominación están Bulgaria, Croacia, Francia, Polonia, Bielorusia, Rumania, Eslovenia, Reino Unido, Montenegro, Grecia y República de Macedonia. España está presente con el Parque Nacional de Garajonay. Un aspecto que nos parece de interés en este tema, es la propuesta aceptada por el comité del Patrimonio Mundial de incluir en este Convenio los Paisajes Culturales.

En otros apartados ya hemos hecho referencia a la necesidad de que la figura de Monumento Natural tenga cierto sesgo de distinción, de reconocimiento, que periódicamente deba de ser evaluada y renovada. Esta es la línea que marca el Proyecto de Estatutos para las Reservas de la Biosfera de la UICN, con una cierta periodicidad cada un número determinado de años.

Esta misma línea es la que sigue el otorgamiento de Diplomas Europeos (de los que tenemos ejemplos en nuestro país), concedidos por el Consejo de Europa. Así este organismo re-evalúa los espacios galardonados cada cinco años, y se asegura que no baje el nivel después de que el premio haya sido concedido.

Finalmente vamos a ver a modo de resumen general como se agrupan en las seis categorías de la UICN, las diferentes zonas protegidas de Europa (véase tabla 10):

Pais:	Superficie Total del Pais (km²)	I: (%)	II: (%)	III: (%)	IV: (%)	V: (%)	VI: (%)	Superficie Total Protegida(%)
Albania	28.750	0.00	0.33	0.00	0.85	0.00	340	1.18
Andorra	465	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-	0.00
Austria	83.850	0.00	0.91	0.00	4.44	19.48	20.813	24.82
Bélgica	30.520	0.00	0.00	0.00	0.13	2.40	771	2.53
Bulgaria	110.910	0.56	1.99	0.04	0.46	0.29	3.699	3.34
Croacia	56.538	0.35	0.82	0.02	0.27	5.35	3.853	6.82
R.Checa	78.864	0.16	0.95	0.00	0.88	12.33	10.668	13.53
Dinamarca	43.075	0.51	0.00	0.15	27.05	4.49	13.871	32.20
Estonia	45.100	1.52	3.92	0.00	3.07	1.24	4.398	9.75
Finlandia	337.033	0.45	1.17	0.00	6.48	0.00	27.281	0.09
Francia	543.965	0.04	0.48	0.00	0.28	9.06	53.586	9.85
Alemania	356.814	0.00	0.04	0.00	0.73	25.00	91.928	25.76
Grecia	131.985	0.00	0.46	0.14	0.07	1.01	2.210	1.67
Hungría	93.030	0.00	1.71	0.00	0.15	4.31	5.740	6.17
Islandia	102.820	0.00	1.75	0.38	0.50	6.27	9.156	8.90
Irlanda	68.895	0.00	0.53	0.00	0.14	0.00	467	0.68
Italia	301.245	0.00	1.57	0.00	0.74	5.24	22.746	7.55
Letonia	63.700	0.60	0.00	0.04	0.98	10.54	7.747	12.16
Liechtenstein	160	0.00	0.00	0.00	0.00	37.50	60	37.50
Lituania	65.200	0.32	2.04	0.00	1.53	5.85	6.347	9.73
Luxemburgo	2.585	0.00	0.00	0.00	0.00	13.93	360	13.93
Holanda	41.160	0.10	0.33	6.48	3.32	0.00	4.215	10.24
Noruega	323.895	0.55	4.25	0.00	0.05	1.43	20.380	6.29
Portugal	92.390	0.14	0.23	0.03	1.17	4.73	5.825	6.31
Eslovaquia	14.035	0.09	14.23	0.11	2.99	54.94	10.155	72.36
Eslovenia	20.251	0.00	4.19	0.00	0.00	1.15	1.081	5.34
España	504.888	0.00	0.26	0.00	3.44	4.71	42.450	8.41
Suecia	440.940	2.15	1.12	0.00	2.83	0.66	29.818	6.76
Suiza	41.285	0.41	0.00	0.00	5.84	11.45	7.307	17.70
Reino Unido	244.880	0.00	0.00	0.00	0.82	19.040	49.513	20.22
Yugoslavia	102.173	0.01	1.46	0.02	0.16	1.76	3.470	3.40
Totales:	4.371.421	0.36	1.10	0.08	1.96	7.03	460.255	10.53

Tabla 10: Espacios protegidos de Europa por categoría de gestión.

*Nota: Los totales de los porcentajes corresponden a la media aritmética.

Fuente: UICN (1994) 



En cuanto a la praxis de la aplicación de la transposición de la Directiva Hábitats al estado español, algún autor¹⁸ señala que España acoge 352 áreas importantes para la protección de aves, con una superficie de 9,4 millones de hectáreas (el 18,8% de España), lo que coloca a nuestra nación a la cabeza de la CEE por el número y extensión de zonas de interés ornitológico. Sin embargo respecto a la acogida inicial de esta directiva por la administración estatal, el mismo autor, señala: "Con relación a la Directiva sobre hábitats, el gran número de biotopos y espacios naturales españoles afectados, motivó el rechazo de la misma por el Ministro de Obras Públicas con la frase "España no quiere ser el jardín de Europa". Las presiones de organizaciones medioambientales que ven en la Directiva una esperanza para el creciente deterioro de la naturaleza española han dulcificado la postura oficial" (sic).

Por otro lado, y aunque a estas alturas del proceso no parece ya un tema ni siquiera discutible, las CC.AA. con una legislación más reciente recogen explícitamente la posibilidad de poner a punto la RED NATURA 2000, dentro de su marco competencial. Este sería el caso de la Ley 12/1994 de Canarias, de la Ley 11/1994 que regula los EE.NN. de la Comunidad Valenciana, y de la Ley Foral 9/1996 de Navarra.

3.6

Monumentos Naturales y figuras anejas en otras CC.AA.

3.6.1. Los Monumentos Naturales en las Comunidades Autónomas de España.

Al estudiar de manera detallada la situación de la figura de Monumento Natural en cada una de las comunidades autónomas se pueden extraer algunas reflexiones sobre el panorama general de esta figura en el marco de la política de conservación de nuestro país.

Es indudable a la luz de los datos, si la comparamos con otras figuras, que la figura de Monumento Natural no está tan consolidada como otras (por ejemplo Parques y Reservas Naturales). Las causas de este retraso, respecto a otras figuras más generalizadas, ya se han puesto de relieve en otros apartados, pero podemos recordar que van claramente asociadas al calendario de desarrollo de los espacios protegidos, y en general a la poca urgencia de declarar como protegidos estos espacios (frente a otros más amenazados). También nos atreveríamos a decir que la poca definición que de esta figura se da en la Ley 4/1989 (y que ya hemos puesto de manifiesto en otros apartados), y la ausencia de antecedentes similares en la legislación previa L.15/1975, han tenido una clara influencia en el retraso del desarrollo de esta figura en España.

Hasta finales de los años 90 existen espacios / elementos declarados Monumentos Naturales en Aragón, Canarias, Extremadura y Castilla-León, pero incluso en estos casos, se detecta una cierta indefinición en el desarrollo de esta figura con gran-

¹⁸ VALERIO, 1995

des diferencias. Hasta 1994 estaban declarados sólo cuatro Monumentos Naturales (incluyendo las *Peñas del Arcipreste de Hita*). En la actualidad este número ha subido, y es previsible que siga aumentando. Veamos a continuación un listado de algunos espacios y su fecha de declaración, en las CC.AA. en las que nos consta que así ha sido (Aragón, Canarias, Extremadura y Castilla-León):

Continúa en la página siguiente

Monumento Natural (* y **)	Comunidad Autónoma	Superficie	Año
Glaciares Pirenaicos	Aragón	2 a 132 ha (al menos 20 glaciares repartidos en al menos 7 macizos), con una superficie media de 21,4 ha	1990
Lago de la Baña	Castilla y León	731 ha	1990
Lago de Truchillas	Castilla y León	1.066 ha	1990
Las Playas	Canarias	984, 8 ha	1994
Montaña del Azufre	Canarias	-	1994
Volcanes de Aridane	Canarias	-	1994
Risco de la Concepción	Canarias	-	1994
Costa de Hiscaguán	Canarias	-	1994
Barranco del Jorado	Canarias	-	1994
Tubo Volcánico de Todoque	Canarias	-	1994
Idafe	Canarias	-	1994
Los Órganos	Canarias	-	1994
Roque Cano	Canarias	-	1994





Monumento Natural (* y **)	Comunidad Autónoma	Superficie	Año
Roque Blanco	Canarias	-	1994
La Fortaleza	Canarias	-	1994
Barranco del Cabrito	Canarias	-	1994
La Caldera	Canarias	-	1994
Lomo del Carretón	Canarias	-	1994
Los Roques	Canarias	-	1994
Montaña Centinela	Canarias	-	1994
Los Derriscaderos	Canarias	-	1994
Montaña de Ifara y Los Riscos	Canarias	-	1994
Montaña Pelada	Canarias	-	1994
Montaña Colorada	Canarias	-	1994
Roque de Jama	Canarias	-	1994
Montaña Amarilla	Canarias	-	1994
Montaña de Guaza	Canarias	-	1994
Caldera del Rey	Canarias	-	1994
Teide	Canarias	-	1994
Montaña de Tejina	Canarias	-	1994
Roque de Garachico	Canarias	-	1994
Montaña de Los Frailes	Canarias	-	1994
Amagro	Canarias	-	1994
Bandama	Canarias	-	1994
Montañón Negro	Canarias	-	1994
Roque Aguayro	Canarias	-	1994
Tauro	Canarias	-	1994
Arinaga	Canarias	-	1994
Barranco de Guayadeque	Canarias	-	1994
Riscos de Tirajana	Canarias	-	1994
Roque Nublo	Canarias	-	1994
Malpaís de la Arena	Canarias	-	1994
Montaña de Tindaya	Canarias	186,7 ha	1994
Caldera de Gairía	Canarias	-	1994

Continúa en la página siguiente

Monumento Natural (* y **)	Comunidad Autónoma	Superficie	Año
Cuchillo de Vigán	Canarias	-	1994
Montaña Cardón	Canarias	-	1994
Ajuí	Canarias	-	1994
La Corona	Canarias	-	1994
Los Ajaches	Canarias	-	1994
Cueva de los Naturalistas	Canarias	-	1994
Islote de Halcones	Canarias	-	1994
Montañas del Fuego	Canarias	-	1994
Volcanes de Teneguía	Canarias	857,4ha	1994
Los Barruecos	Extremadura	-	1996
Ojo Guareña	Castilla-León	3.400 ha	1996
Monte Santiago	Castilla-León***	-	1996

Tabla 11: Monumentos Naturales y su fecha de declaración en otras CC.AA. españolas.

* En algunos inventarios (FERNÁNDEZ SAÑUDO & LUCIO FERNÁNDEZ, 1994), se recoge como Monumento Natural las Peñas del Arcipreste de Hita. Efectivamente se trata de un Monumento Natural de Interés Nacional, declarado por Real Orden del Ministerio nº 213 (Gaceta de Madrid nº 285), el 30-09-1930 (FERNÁNDEZ SAÑUDO & LUCIO FERNÁNDEZ, 1994). Al ser un Monumento declarado previamente a la ley actualmente vigente (Ley 4/1989), y no tener constancia de que exista una normativa global o parcial en la comunidad de Madrid que actualice la protección legal de este espacio, se ha decidido no considerarlo Monumento Natural de acuerdo a la legislación vigente.

** AZCÁRATE & ABOAL (1996), señalan la existencia de Monumento Natural en Navarra declarado por decreto autonómico, y con gestión autonómica a árboles singulares de dicha comunidad. No hemos encontrado ninguna referencia más respecto a esta declaración.

*** FERNÁNDEZ SAÑUDO & LUCIO FERNÁNDEZ (1994), recogen la existencia de Monumentos Naturales en esta comunidad autónoma: Lago de la Baña y Lago de Truchillas con 731 ha y 1.066 ha, respectivamente. Según estos autores su declaración proviene del Decreto 192/1990, cuyo contenido desconocemos.

Fuente: Elaboración propia (1998) ©

Esta falta de concreción aparece por ejemplo en la superficie que ocupan estos espacios, donde hay una gran variedad como se puede apreciar en la tabla anterior. La superficie de algunos de estos Monumentos (> 3.000 ha), parece que exija otras figuras más adecuadas a estas dimensiones. Recordemos que en la Ley 4/1989 destaca el carácter de *Singularidad y de Elemento* de los Monumentos Naturales (ver apartado correspondiente al análisis de la Ley 4/1989).

Sin ampliar consideraciones ya mencionadas anteriormente, interesa destacar algunos elementos de discriminación que creemos de sumo interés:

1.- Existe una oposición subliminal entre los elementos vivos y el concepto de Monumento Natural. Las Comunidades que han desarrollado la figura no consideran en ella esta posibilidad, y a la inversa. Las comunidades que no tenían Monumentos Naturales han desarrollado una legislación

© El listado completo de monumentos naturales en España se puede encontrar en: Hermelindo Castro y otros (2003): "Monumentos Naturales de Andalucía". Dirección General de la RENP y Servicios Ambientales. Consejería de Medio Ambiente. Junta de Andalucía.





específica sobre Árboles Singulares o Monumentales.

Únicamente Navarra supera la limitación al incluir los árboles como posibles candidatos a Monumentos Naturales.

2.- Ninguna Comunidad considera hasta la fecha a los animales y/o sus construcciones como susceptibles de ser declarados Monumento Natural. Esto sólo es explicable por la supuesta rigidez de la norma, la falta de flexibilidad de la Administración y también por un cierto recelo hacia la sociedad que, se piensa, no va a entender la propuesta.

El Monumento, según esta visión a nuestro juicio equivocada, es permanente, inmutable, "eterno", o no es Monumento. Un ser vivo, un animal con mayor motivo, no es modelo de eternidad y por ello nunca podrá ser Monumento.

3.- Una normativa ambiciosa en lo formal, PORN o PRUG asociada a la declaración, dificulta o restringe las posibilidades de gestión. Ésta es compartida, delegada o consorciada con otros organismos e instituciones en aquellos casos en que el modelo es lo suficientemente flexible para permitir una adecuación a la realidad viva y dinámica del objeto en cuestión.

4.- En la inmensa mayoría de los casos no se prevee la posibilidad de descatalogación del espacio o elemento declarado Monumento Natural. Este hecho nos parece una limitación muy grave, porque obliga a que la declaración sea una decisión sin retroceso posible, lo que elimina a muchos candidatos de primera línea y va en contra de la

lógica de la naturaleza. En ésta, la dinámica es la señal de identidad, incluso en los procesos abióticos.

Por otra parte, una decisión sin marcha atrás dificulta en grado sumo la participación en la misma de la ciudadanía, y con ello su responsabilidad e identificación con los valores más sobresalientes del entorno en que viven.

5.- La inmensa mayoría de las Comunidades de acuerdo con el esquema anterior, entienden la figura de Monumento Natural como un instrumento de conservación de un espacio frente a intereses que pretenden transformarlo. Es ésta una visión necesaria pero limitada, a estas alturas del proceso, nadie puede dudar que la conservación pasa ineludiblemente por la implicación de las poblaciones afectadas en ella.

La figura de Monumento Natural por su concreción espacial, carácter emblemático o simbólico, y proximidad al ciudadano, se nos revela como una oportunidad especial para enriquecer la política ambiental abriéndola a las iniciativas ciudadanas.

De esta forma debería trasladarse el énfasis de la figura hacia el reconocimiento y validación por la autoridad competente, de un interés que ya existe y que tiene sus defensores, antes de insistir en el yunque de la conservación. La conservación así planteada significa imposición externa, prohíbe determinados usos y obliga consecuentemente a la Administración a unos costes de mantenimiento elevados. La conservación, ya se dijo, no es, no puede, ni debe ser asunto exclusivo de la Administración.

3.7

La protección genérica del paisaje

Como ya hemos comentado reiteradamente, el modelo de protección de la naturaleza a través de la delimitación de espacios singulares, tiene limitaciones conceptuales obvias; se protege lo sobresaliente, lo declarado de interés, pero ¿qué se hace con el resto?. Aunque no quiera admitirse, el destacar unas determinadas zonas supone necesariamente una cierta devaluación de las no seleccionadas.

No obstante los recursos naturales, el agua limpia, el aire que respiramos, la fertilidad de los suelos, la diversidad de los seres vivos, el paisaje, etc. se generan en un marco físico que desborda el reduccionismo jurídico de la naturaleza. Es patente que no se puede conservar (si se entiende por conservar mantener sin modificación alguna) todo en una sociedad como la actual, pero también parece evidente que con una visión sectorizada de la realidad no se logran los resultados apetecidos. ¿Cómo resolver el dilema?

La respuesta es compleja porque la pregunta o bien no se ha formulado en esos términos de generalidad, o si se hizo no logró pasar de esa fase, hay que volver a recordar que en España no existe una Ley General de Medio Ambiente a pesar de haberse intentado en varias ocasiones. Andalucía en este sentido sigue la pauta marcada por la Administración Central.

Se puede afirmar que, en general, las respuestas producidas a la pregunta anterior son parciales, intentan atajar los problemas allí donde se presentan, usando los instru-

mentos más a mano, con normas de distinto nivel pero siempre sectoriales.

Una buena parte de ellas aparecen recogidas en la ley estatal de conservación, nos referimos a la conservación de especies vegetales y animales. Consideramos que a través del desarrollo de la legislación vigente en la materia (incluidas los Convenios Internacionales y las directivas que emanan de la Unión Europea), la legislación sectorial de caza, forestal y pesca, y la puesta a punto de algunas de las nuevas figuras (reservas científicas y zonas de protección temporal), queda suficientemente cubierto este nivel de los recursos naturales.

Otro nivel se sitúa en los espacios que requieren una protección, pero cuyo interés se circunscribe al ámbito local (ya que carece de interés desde la perspectiva de toda la comunidad autónoma). Podemos incluir en este apartado, por ejemplo a especímenes arbóreos singulares para cada municipio pero sin relevancia a nivel de toda Andalucía; a zonas forestales recreativas con un fuerte grado de antropización; o incluso a riberas en mal estado de conservación, por destacar algunos ejemplos.

Consideramos que la legislación urbanística, aporta al respecto suficientes instrumentos para la protección de estas situaciones que, de una manera u otra, deben de estar recogidas en el planeamiento municipal. Un ejemplo de la utilidad en la protección de amplias zonas recreativas y de interés ecológico, a través del planeamiento urbanístico puede ser los *Pinares de Zuera y Catejón*, recogidos como suelo no urbanizable de protección especial en el PGOU de este municipio zaragozano¹⁹.

¹⁹(ATAYA et. al. 1993. ATAYA et. al.1994)





Finalmente destacaríamos un tercer nivel, referido a la conservación de elementos, sin un gran valor en sí mismos, pero conformadores del paisaje. Nos referimos por ejemplo a árboles ancianos (pero no centenarios), vías pecuarias, setos, muros de separación de parcelas, zonas de escorrentía y pequeños arroyos, líneas de cumbres, límites de fincas, hitos, bancales de cultivo, cerros, castillos en ruinas, playas y acantilados, casas rurales, cavidades, charcas temporales, y todo un amplio muestrario de elementos de interés natural y que forman parte del fenosistema en la medida en que contribuyen a mantener vivo un paisaje. Parafraseando el dicho popular de "La cara es el espejo del alma" se podría afirmar: "El paisaje es el espejo de la sociedad que lo genera". De esta forma un paisaje desorganizado, nos atreveríamos a decir "extraño" en el sentido de no admitir un reconocimiento, una interpretación, pone de manifiesto la presencia de procesos desestructuradores del equilibrio natural que deben ser controlados.

Así la mayor parte de estos elementos están recogidos con más o menos claridad en la legislación sectorial de aguas, costas, patrimonio histórico artístico, vías pecuarias, etc., con un nivel de protección o de limitación al cambio de uso más o menos severo.

Sin embargo, parece necesaria una política global que estructure la protección de estos elementos (muchos de ellos lineales), desde un punto de vista más genérico. No se requiere por tanto una figura de protección convencional, sino una protección desde el planeamiento territorial en la línea que desarrollaron en su momento los Planes Especiales de Protección del Medio Físico en cada provincia de Andalucía.

Esta parece ser la línea que han seguido algunas CC.AA. como Baleares, según se desprende del Avance de las Directrices de Ordenación Territorial de esta comunidad¹².

Creemos que ésta debe de ser una nueva línea a explorar en la protección del medio natural por la administración autónoma, mediante una normativa específica para la protección de elementos del paisaje, que aglutine a las diferentes consejerías del gobierno andaluz con competencia en la materia.

Probablemente la gran dificultad (y reto), esté en integrar o conciliar en un sólo texto o norma, dos visiones de protección del paisaje: una más concreta abanderada por la política conservacionista, y otra más global encabezada por una política de carácter territorial.

En este sentido parece que lo más coherente es el desarrollo de una norma o ley de protección del paisaje donde tengan cabida ambas sensibilidades de manera complementaria. Ello exigiría un esfuerzo de consenso entre las administraciones implicadas (especialmente Obras Públicas y Ordenación del Territorio y Medio Ambiente).

Este texto normativo podría suponer un nuevo marco transversal (y no una suma de protecciones o limitaciones sectoriales), hacia la protección del Paisaje. En él debería tener cabida la protección de todos aquellos elementos que conforman el paisaje, desde una óptica genérica, sin establecer medidas para espacios concretos y singulares.

El panorama, se complementaría mediante el desarrollo de la figura de Paisaje

Protegido derivada de la Ley 4/1989 como instrumento concreto para aquellos espacios que requieran un nivel de protección específica y diferenciada.

Este esquema permitiría integrar la actuación de las distintas administraciones competentes. Así, en el caso de la Consejería de Medio Ambiente, le permitiría desarrollar una figura generada por la ley estatal, y prácticamente ignorada en la legislación autónoma vigente en la materia.

Las competencias quedarían repartidas, con un carácter más genérico a la administración responsable del planeamiento territorial, y a nivel singular a través de los Paisajes Protegidos mediante la administración responsable de la conservación del medio natural al amparo de la Ley 4/1989.

Para reforzar esta idea podemos citar al Plan Especial de Protección del Medio Físico de la Provincia de Sevilla que, entre sus objetivos y planteamiento general, señala: *"Problemas cuyos tratamientos exigen, dada la naturaleza continua, sistemática e interrelacionada del medio físico, superar la discontinuidad de políticas urbanas locales y la fragmentación de las distintas políticas sectoriales, adoptando una perspectiva amplia e integrada de alcance territorial"*²⁰.

Recordemos, como se explica en otros apartados del texto, que la figura de Paisaje Protegido tiene una complicada articulación en el esquema de las figuras más usuales empleadas en la conservación de la naturaleza.

Así mismo, este esquema permitiría cerrar el marco (no los inventarios), de la pro-

tección de los espacios naturales en Andalucía. Ya que, esta aproximación implicaría y corresponsabilizaría en la gestión del paisaje a los municipios afectados.

²⁰(DIRECCIÓN GENERAL DE URBANISMO, 1988)

