

## EXPECTATIVAS DE DESARROLLO DE LOS PARQUES NATURALES DE ANDALUCÍA

Este artículo informa sobre el proceso de desarrollo en los espacios naturales andaluces, en especial de los Parques Naturales, tras las medidas aplicadas en materia de política ambiental con la promulgación de la Ley Nacional 4/89 y de la Ley Autonómica 2/89, por cuanto se deducen expectativas, pero también limitaciones y problemas para el desarrollo de actividades en estos espacios de gran valor ambiental<sup>1</sup>.

Actualmente casi todos los Parques Naturales andaluces tienen elaborado un Plan de Ordenación de Recursos Naturales (en adelante, P.O.R.N.) y un Plan Rector de Uso y Gestión (en adelante, P.R.U.G.), que son los instrumentos legales que marcan, por una parte, las pautas de la ordenación de los recursos naturales y, por otra, rigen su uso y gestión (JUNTA DE ANDALUCÍA, 1993-96). El análisis de la ordenación y de las limitaciones que estos planes señalan para la conservación, y el estudio de las normas de uso y gestión, son previos para la elaboración de los Planes de Desarrollo Integral (P.D.I.) –actualmente denominados Planes de Desarrollo Sostenibles (en adelante, P.D.S.)–, tercera fase según lo institucionalizado en la Ley 4/89.

En esta aportación se ofrecen, sumariamente expuestas, las limitaciones que los P.O.R.N. y los P.R.U.G. señalan para la elaboración de los P.D.S. de una gran parte de los Parques Naturales (Mapa 1). Cuestión que lleva a unas reflexiones generales y, a veces, particulares, como conclusiones del estudio, en referencia a las posibilidades, limitaciones y expectativas de desarrollo de estos espacios protegidos con valores medioambientales (DELAGADO y MORILLAS, 1991), tradicionalmente marginados (TROITIÑO, 1995), en especial en Andalucía<sup>2</sup>.

El desarrollo de las actividades económicas en los Parques Naturales queda condicionada y delimitada, pues, por las determinaciones que establecen los P.O.R.N. y los P.R.U.G. Éstas pueden agruparse en tres grandes bloques: las que suponen una prohibición de actividades concretas, las que imponen una tutela sobre las mismas (necesidad de contar con autorizaciones previas de la Consejería Medio Ambiente) y, por último, aquellas que pueden entenderse como formulación de criterios a favor o en contra de algunas prácticas concretas.

---

1. El autor agradece a D. Juan Luis Díaz Quidiello la información y los comentarios facilitados en la elaboración del artículo.

2. Los Parques de Cazorla, Segura y las Villas y de Grazalema tuvieron una situación especial. Fueron declarados con anterioridad a la aprobación de las dos leyes aludidas y, por ello, no se redactaron en un principio, los P.O.R.N. Otros, como el de Sierra de Tejeda y Almirajara, fueron aprobados con posterioridad.



## 1. Prohibiciones de actividades y usos

Los P.O.R.N. y los P.R.U.G. que se han aprobado no cuentan con importantes prohibiciones, siendo escasas las actividades que expresamente quedan vetadas dentro de los Parques Naturales, recogidas en sus diferentes variantes y sectores en los cuadros I, II y III.

Los P.O.R.N., en este sentido, presentan grandes similitudes, repitiéndose en ellos un mismo bloque normativo. En concreto, en todos los Parques quedan desautorizados los siguientes usos y actividades: edificios destinados a vivienda unifamiliar; el uso de fitosanitarios de amplio espectro, alta persistencia o toxicidad manifiesta, tanto en las prácticas forestales, como en las agrícolas; los aeropuertos y los helipuertos, con la única excepción del Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche, en el que estarían permitidos los helipuertos; la construcción de cualquier tipo de vertedero o instalación de almacenamiento de residuos radioactivos, tóxicos o peligrosos o de cualquier tipo de sustancias altamente contaminantes.

A estas cuatro limitaciones hay que añadir la potestad que se otorga la Consejería de Medio Ambiente para prohibir temporalmente y por causas excepcionales la caza, la pesca y la ganadería, esta última sólo dentro de terrenos públicos.

Determinados Parques soportan otras prohibiciones añadidas. Algunas responden a la existencia de problemas específicos de cada Parque, otras, sin embargo, parecen obedecer a distintos criterios más o menos particulares a la hora de la redacción definitiva de la normativa, siendo las más significativas: las actividades extractivas a cielo abierto en Los Alcornocales, Sierra de Andújar y Sierra de Cardeña y Montoro; en los perímetros de aguas subterráneas para abastecimiento, no se permiten instalaciones industriales, agrícolas y ganaderas, que generan efluentes contaminantes dentro de Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Norte de Sevilla y Sierra de Hornachuelos; los vertederos de residuos urbanos en Sierra de Hornachuelos, así como las carreras con vehículos de motor.

Existe, finalmente, un último bloque de prohibiciones dispersas, en la mayor parte de los casos atañen a prácticas concretas: desautorización de movimientos de tierras a partir de determinadas pendientes, prohibición de técnicas forestales o ganaderas, imposibilidad de algunas formas de caza, etc...

De lo anterior se concluye que las prohibiciones aprobadas no deben considerarse como restrictivas, ya que no son abundantes y están justificadas, tanto por tratarse de espacios protegidos de carácter rural.

Hay que hacer la salvedad de que prohibiciones concretas para determinados Parques pueden condicionar la normal redacción de los P.D.S., como el caso de las actividades extractivas a cielo abierto (no permitida en tres

parques). Cuestión diferente es la que plantea la autoridad que la normativa otorga a la Consejería de Medio Ambiente para prohibir excepcionalmente la ganadería, la caza o la pesca en el interior de los Parques Naturales, ya que aunque la protección de los espacios naturales debe contar con instrumentos para afrontar situaciones excepcionales no es menos cierto que este tipo de normas puede ser origen de problemas derivados del carácter arbitrario con que pueden ejecutarse.

## 2. Actividades y usos sometidos a autorización especial

La relación de los usos y actividades que requieren autorización de la Consejería de Medio Ambiente es amplia ya que cualquier actividad que pretenda implantarse en los Parques Naturales (aquella situada fuera de los núcleos de población) deberá contar con previa aprobación de ésta. El contenido del artículo 13.1 de la Ley 1/89 es diáfano cuando establece la necesidad de autorización para «toda nueva actuación en suelo no urbanizable» que se quiera llevar a cabo en los Parques Naturales. Se pueden distinguir dos grandes bloques de usos y actividades sometidas al control previo de la Consejería de Medio Ambiente: el relacionado con la Ordenación de los Recursos Naturales y el relativo a los Planes y Actuaciones Sectoriales.

En lo que concierne a la explotación de los recursos naturales existe una tendencia a derivar la mayor parte del control sobre los aprovechamientos hacia los Planes de Ordenación de Montes, los Planes de Aprovechamiento Ganadero o los Planes Técnicos de Caza, ya previstos en la legislación sectorial vigente. En unos casos se exige su redacción –montes privados– estableciendo un régimen de autorizaciones. En estos supuestos la intervención de la Consejería queda, en cierta medida, reducida a la supervisión y aprobación de cada uno de los planes. Las principales actividades productivas que necesitan autorización para su desarrollo en el interior de los Parques son: actividades extractivas y movimientos de tierras; ocupación de cursos de agua no permanentes; obras en la zona de policía de cauces y para la captación de aguas; cambio del uso forestal del suelo y repoblaciones forestales; cambios de cultivos, usos y aprovechamientos, si no cuentan con Proyectos de Ordenación o Planes Técnicos aprobados por la Consejería de Medio Ambiente; utilización de medios aéreos para aplicar fitosanitarios; cualquier transformación agrícola, así como la roturación de nuevas áreas y la transformación de tierras de secano en regadío; introducción, traslado y sueltas de especies cinegéticas vivas; construcción de cercas, vallados y cerramientos con fines agrícolas, ganaderos y cinegéticos; repoblación, tenencia o cultivo acuícola.

CUADRO 1. PROHIBICIONES SOBRE LOS RECURSOS NATURALES (P.O.R.N.)

PARQUE	SUELO	AGUA	FORESTAL	GANADERÍA	AGRICULTURA	CAZA-PESCA-MARINOS
<b>BAHÍA</b>			El cambio de usos forestales			Se prohíbe la caza, la pesca comercial, industrial o artesanal, el marisqueo de especies bentónicas y cualquier actividad que suponga la remoción de piedra o substrato a menos de 5 m de los muros
<b>BREÑA</b>			Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	En terrenos públicos se podrá prohibir la actividad ganadera		Se podrá prohibir la caza y la pesca. Sólo se autoriza la pesca artesanal y se prohíbe el marisqueo
<b>GATA</b>	Destrucción de banales	Extracción de áridos en cauces y márgenes	Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	En terrenos públicos se podrá prohibir la actividad ganadera	Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	Se podrá prohibir la caza y la pesca. En 500 m desde el dominio PMT la apertura de nuevas vías, soportes que dificulten la visión, cultivos bajo plástico, infraestructura portuaria y construcciones residenciales y hoteleras
<b>HUÉTOR</b>			Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	En terrenos públicos se podrá prohibir la actividad ganadera	Explotaciones intensiva. Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	Se podrá prohibir la caza y la pesca. Caza mayor no selectiva, salvo el jabalí. Cazar a menos de 250 m de las áreas recreativas
<b>MÁLAGA</b>			Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	En terrenos públicos se podrá prohibir la actividad ganadera	Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	Se podrá prohibir la caza

Fuente: DÍAZ QUIDIELLO, J.L. (1998) y Elaboración propia.

**CUADRO 2. PROHIBICIONES DE LOS P.O.R.N. EN INFRAESTRUCTURAS Y RESIDUOS**

PARQUE	INFRAESTRUCTURAS	RESIDUOS	OTRAS ACTIVIDADES
ARACENA	Aeropuertos	Almacenamiento de sustanc. altamente contaminantes	
NORTE	Aeropuertos y helipuertos	Vertederos ampliamente contaminantes	
HORNACHUELOS	Aeropuertos y helipuertos	Vertederos ampliamente contaminantes	Carreras con vehículos a motor
ALCORNOCALLES	Aeropuertos y helipuertos	Vertederos ampliamente contaminantes	
NEVADA	Aeropuertos y helipuertos	Vertederos ampliamente contaminantes	
CARDEÑA	Aeropuertos y helipuertos	Vertederos ampliamente contaminantes	
ANDÚJAR	Aeropuertos y helipuertos	Vertederos ampliamente contaminantes	
BAZA	Aeropuertos y helipuertos	Vertederos altamente contaminantes	
CASTRIL	Uso de productos asfálticos en vías interiores Aeropuertos y helipuertos	Vertederos altamente contaminantes	
DESPEÑAPERROS	Helipuertos	Vertederos altamente contaminantes	
MÁGINA	Aeropuertos y helipuertos	Vertederos altamente contaminantes	
NIEVES	Aeropuertos y helipuertos	Instalaciones de tratamiento o eliminación de cualquier clase de residuos	Centrales nucleares e industrias altamente contaminantes
SUBBÉTICAS	Aeropuertos y helipuertos	Vertederos altamente contaminantes	
VÉLEZ	Nuevas carreteras Aeropuertos y helipuertos	Vertederos altamente contaminantes	Las instalaciones industriales tienen la consideración de uso incompatible
BAHÍA	Aeropuertos y helipuertos	Vertederos altamente contaminantes	
BARBATE	Aeropuertos y helipuertos	Instalaciones de tratamiento o eliminación de cualquier clase de residuos	
GATA	Aeropuertos, aeródromos y helipuertos	Vertederos altamente contaminantes	
HUÉTOR	Aeropuertos y helipuertos	Vertederos altamente contaminantes	
MÁLAGA	Aeropuertos y helipuertos	Instalaciones de tratamiento o eliminación de cualquier clase de residuos	

Fuente: DÍAZ QUIDIELLO, J.L. (1998) y Elaboración propia.

La regulación de las autorizaciones en el bloque de Planes y Actuaciones Sectoriales es menos pormenorizada. En concreto, la normativa, compartida por todos los Parques, recoge la necesidad de autorización previa para las siguientes casos: obras para la apertura de nuevas vías, así como las de mejora y ampliación; cualquier infraestructura energética u otro tipo de infraestructuras; e instalaciones de almacenamiento de residuos.

Todas las actuaciones para implantar o modificar las infraestructuras de los Parques está sometida a previa aprobación por parte de la Consejería. Con ello se completa un marco normativo que implica el control de la práctica totalidad de actividades económicas y de construcción de infraestructuras en el interior de los espacios protegidos. No cabe duda de que la exigencia de una supervisión por parte de la administración medioambiental es coherente con los objetivos de conservación. La sistemática operativa –autorizaciones previas frente a prohibiciones expresas– señala el grado de flexibilidad que permite a la hora de decidir la conveniencia de autorizar determinados proyectos o actividades.

No obstante pueden plantearse problemas en futuras iniciativas de desarrollo, en relación a la aplicación que se haga de la normativa ya que es probable que se puedan encontrar incertidumbres previas sobre su viabilidad administrativa. La concesión de autorizaciones no es un trámite reglado y depende exclusivamente de los criterios que adopte para cada caso concreto el organismo medioambiental correspondiente, siendo un punto débil del sistema.

Ha de apuntarse, finalmente, que el régimen de control no se completa con ningún tipo de regulación sobre la Evaluación del Impacto Ambiental, que queda al socaire de lo que indiquen las normas vigentes, no habiendo, por tanto, ninguna diferencia en la aplicación de este tipo de procedimiento entre el interior de los Parques Naturales y el resto del territorio.

### 3. Orientaciones productivas

Una parte de los artículos de los P.O.R.N. y P.R.U.G. –en especial las denominadas directrices– tiene como finalidad orientar las actividades en el interior de los Parques, bien estableciendo prevenciones hacia sectores productivos concretos, bien señalando la inconveniencia de utilizar determinadas prácticas o técnicas. En los temas relacionados con la explotación de los recursos naturales, el bloque de artículos asumidos por todos los Parques muestra una clara tendencia a limitar y/o controlar el desarrollo de tres subsectores: las actividades extractivas, la ganadería y la explotación de las superficies forestales arboladas (Cuadro IV).

**CUADRO 3**  
**PROHIBICIONES DE LA PLANIFICACIÓN MEDIOAMBIENTAL SOBRE LOS RECURSOS NATURALES**

SUELO	AGUA	FORESTAL	GANADERÍA	AGRICULTURA	CAZA-PESCA
Las actividades extractivas a cielo abierto (CARDEÑA, ANDÚJAR, DESPEÑAPERROS)	En perímetros de aguas subterráneas para abastecimiento, instalaciones industriales, agrícolas y ganaderas que generen efluentes contaminantes (ARACENA, SIERRA NORTE y HORNACHUELOS)	Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta (en todos los PARQUES NATURALES)	En terrenos públicos se podrá prohibir la actividad ganadera (en todos los PARQUES NATURALES)	Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta (en todos los PARQUES NATURALES)	Se podrá prohibir la caza, pescar determinadas especies, fijar zonas de veda o prohibir temporalmente la pesca.  La caza, la pesca comercial, industrial o artesanal, el marisqueo de especies bentónicas y las actividades que supongan la remoción del substrato a menos de 5 m de los muros (BAHÍA DE CÁDIZ).
Nuevas actividades extractivas a cielo abierto (ALCORNOCALES)	Todas aquellas actuaciones que alteren las peculiaridades de los canutos (ALCORNOCALES)	Cambio del uso forestal del suelo (VÉLEZ y BAHÍA DE CÁDIZ)	Explotaciones intensivas, salvo zonas previstas en normas particulares (CASTRIL)		Se podrá prohibir la caza y la pesca (BARBATE, HUÉTOR, MÁLAGA).
Destrucción de bancales y transformaciones agrícolas que supongan su eliminación (VÉLEZ y GATA)	Extracción de áridos en cauces y márgenes (GATA)				Sólo se autoriza la pesca artesanal y se prohíbe el marisqueo (BARBATE)
Movimientos de tierras, laboreos y desbroces en pendientes superiores al 20 % (HORNACHUELOS)			El ramoneo desde abril a noviembre (VÉLEZ)		Se podrá prohibir la caza y la pesca en determinados espacios. Se suspende la caza para tórtola, codorniz y la pesca deportiva del mero, abadejo, corvallo y verrugato de 5 años. Cultivo de especies marinas exóticas. En 500 m. desde el dominio PMT la apertura de nuevas vías, soportes que dificulten la visión, cultivos bajo plásticos, infraestructura portuaria y construcciones residenciales y hoteleras (GATA)

(Entre paréntesis, Parques Naturales afectados por la prohibición)  
Fuente: DÍAZ QUIDIELLO, J.L. (1998) y Elaboración propia.

**CUADRO 4  
ORIENTACIONES PRODUCTIVAS**

SUELO	AIRE	FORESTAL	GANADERÍA	AGRICULTURA	CAZA-PESCA
Las actividades extractivas tendrán medidas de restauración. Los aterrazamientos forestales sólo se realizarán cuando sean inviables otros sistemas (en todos los PARQUES NATURALES)	La implantación de actividades no degradarán la atmósfera. Se adoptarán medidas para que las actividades en el entorno no menoscabe la calidad del aire (en todos los PARQUES NATURALES)	La implantación de especies de crecimiento rápido sólo se hará sobre terrenos agrícolas marginales o forestales de escaso valor (en todos los PARQUES NATURALES)  Sustitución de eucaliptales por autóctonos (ARACENA)  Fomento de convenios de colaboración con empresarios madereros para garantizar volumen de madera (CARDEÑA)  Se emplearán especies forestales autóctonas (HORNACHUELOS)	Sólo se autorizará cuando la regeneración vegetal esté asegurada. La Consejería determinará el manejo, nivel de autosuficiencia de las fincas y actuaciones sobre el medio físico y evaluará las repercusiones en la vegetación. Para el pastoreo la clase de ganado no hará peligrar la vegetación, el número de cabezas sólo consumirá la producción estacional de pasos y la carga ganadera estará limitada por la erosión de los suelos, la fauna y la flora (en todos los PARQUES NATURALES)  Fomento de la raza vacuna retinta (ALCORNOCALLES)	Fomento de la agricultura ecológica (en todos los PARQUES NATURALES)  El laboreo evitará la erosión y la contaminación (BAZA y CASTRIL)  Fomento del abandono de la producción (BAZA y CASTRIL)  Fomento para la sustitución de herbáceos por forestales (BAZA y CASTRIL)  Las labores mecánicas respetarán la estabilidad del suelo (MÁGINA y SUBBÉTICAS)  Potenciación de formas de cultivos tradicionales (VÉLEZ)	La caza no debe perjudicar a la fauna no cinegética. Se promoverá la conversión del aprovechamiento común en especial. Se incentivará la agrupación de los cotos (en todos los PARQUES NATURALES)  La superficie mínima orientativa de cotos de caza mayor con cerramientos es 4.000 has. (ALCORNOCALLES)  Se promoverá la creación de un Coto de Caza Mayor que ocupe todo el PN. La repoblación artificial del río Castril con trucha común sólo se podrá realizar con ejemplares del ecotipo del propio río (CASTRIL)  La única especie de caza mayor que podrá ser objeto de caza no selectiva será el jabalí (NEVADA y CASTRIL)

Entre paréntesis, Parques Naturales afectados por las orientaciones.

En aquellos Parques en los que directamente no se prohíben las actividades extractivas, éstas quedan sometidas a un régimen estricto que asegure la restauración y la regeneración de las superficies afectadas. Por una u otra vía debe considerarse a esta clase de explotación de los recursos, al menos, como no favorecida por la ordenación.

En el caso de la ganadería la mayoría de las normas y recomendaciones tratan de garantizar que su práctica no tenga una incidencia negativa sobre el resto de los recursos naturales. Sólo se autoriza la ganadería extensiva, por ejemplo, cuando la regeneración vegetal esté garantizada. La Consejería de Medio Ambiente determinará además el tipo de manejo que se seguirá, el nivel de autosuficiencia de las fincas y las actuaciones que se pueden realizar sobre el medio físico, y por último, evaluará las repercusiones.

Para el pastoreo, por su parte, se deberá seleccionar las clases de ganado que no hagan peligrar la vegetación natural, se contará con un número de cabezas que sólo consuma la producción estacional de pastos y la carga ganadera estará limitada por su incidencia sobre la erosión de los suelos y la conservación de la flora y fauna silvestre.

El tercer sector desfavorecido por la normativa es el de los aprovechamientos forestales relacionados con las especies no autóctonas y, en general, con la explotación de las superficies arbóreas con finalidad exclusivamente económica (producción ganadera, obtención de celulosa, etc.). Uno de los artículos dispone que los aterrazamientos forestales sólo se autorizarán cuando sean inviables otras técnicas. Otro establece claramente que la implantación de las especies de crecimiento rápido sólo podrá hacerse sobre terrenos agrícolas marginales o forestales de escaso valor. Otro más, determina que la preparación del terreno para reforestaciones se realizará con métodos que no modifiquen sustancialmente la estructura del suelo. Y, finalmente, una directriz indica que «la utilización del suelo para fines forestales deberá orientarse al mantenimiento del potencial biológico y la capacidad productiva del mismo, con respecto a los ecosistemas del entorno».

Para el resto de los subsectores primarios hay recomendaciones que no pueden interpretarse como limitantes de la actividad en su conjunto, pero que sí tienen una repercusión sobre la futura producción. Por una parte, hay una opción clara a favor de la agricultura ecológica, frente a las técnicas más convencionales. Por otra, en relación con la caza, se pretende favorecer la conversión del aprovechamiento común en especial e incentivar la agrupación de los cotos, frente a su gestión individual.

En el sector de las infraestructuras hay un conjunto de directrices que condicionan la realización de futuros planes o programas. En general todas las intervenciones en infraestructuras deberán ir acompañadas de medidas

paisajísticas restauradoras y regeneradoras y de actuaciones para minimizar su impacto en la erosión de los suelos o en la protección de la flora y fauna silvestre. Es habitual, también, que se recomienden trazados alternativos fuera de los espacios protegidos y cuando ello no sea posible, adaptaciones a las vías ya existentes o a las líneas de los cortafuegos. Desde la ordenación, en definitiva, parece evidente la intención de desaconsejar la implantación de nuevas infraestructuras.

Por último, en relación con las infraestructuras energéticas, es necesario señalar la introducción en la normativa de una recomendación generalizada a favor de la aplicación de energías renovables.

Lo que se ha descrito es válido para la totalidad de los Parques. Sin embargo, los P.O.R.N. y P.R.U.G. de algunos de ellos han introducido indicaciones específicas que tienen ciertas incidencias sobre las actividades productivas<sup>3</sup>. Se trata, por lo general, de normas o directrices aisladas, que no alteran el sentido global de la ordenación, pero que pueden afectar a determinadas orientaciones productivas. A continuación se relacionan dos ejemplos de las mismas. En el Parque de Sierra Nevada se ha realizado una ordenación cinegética, que no permite para la caza mayor el uso de métodos no selectivos, con la única excepción de la caza del jabalí. En Los Alcornocales se ha fijado –sólo como orientación– la superficie de 4.000 hectáreas como la mínima deseable para proceder al cerramiento de los cotos de caza y, al mismo tiempo, se ha introducido una recomendación para fomentar la ganadería de las razas vacunas retintas.

#### 4. Directrices para el desarrollo socioeconómico

Aunque parte de las normas y directrices analizadas pueden entenderse como criterios para la redacción de los P.D.S. y para la definición de estrategias de desarrollo económico en los Parques, es posible concretar el análisis de la incidencia directa de los planes medioambientales sobre estas cuestiones en dos bloques concretos dentro de las normativas aprobadas. Por una parte, las menciones a las cuestiones socioeconómicas en la formulación de los objetivos de los P.O.R.N. (Cuadro V). Por otra, la determinación de directrices para la redacción de los P.D.S., que se recoge en un capítulo de los mismos P.O.R.N.

Por su propio carácter genérico, de la simple formulación de los objetivos de los P.O.R.N., no pueden deducirse líneas concretas de actuación socioeconómica. Si son, en cambio, representativos de la orientación gene-

3. La menor extensión de los Parques Litorales (Bahía de Cádiz, Barbate, Gata) de los localizados en las sierras (Baza, Despeñaperros, Sierras Subbéticas, Mágina...) hace más extensa la lista de prohibiciones.

ral que se tiene en cada Parque sobre la estrategia de desarrollo que se pretende impulsar.

En este sentido, es interesante señalar que –al contrario de lo que sucede con los Parques Litorales y Sierras– en todos los territorios naturales los P.O.R.N. aprobados han incorporado entre sus objetivos algún punto relacionado con el desarrollo de la zona, al ser considerados como territorios potencialmente productivos.

En general, pueden apreciarse similitudes entre los distintos Parques, incluso, con algunas redacciones de objetivos, que se repiten en varios de ellos, señalando bien sintonía bien repeticiones convencionales (Cuadro V). La norma general es la definición de objetivos, que se concretan en hacer compatibles, de un lado, la explotación de los recursos y las mejoras socioeconómicas de la población, y de otro, la preservación de los valores medioambientales, que han motivado la declaración, siendo escasos los objetivos que se pronuncian a favor de generar iniciativas de desarrollo.

Existen, no obstante, diferencias entre los Parques considerables. De esta forma, un primer grupo, formado por Sierra de Aracena y Sierra Norte, se limita a formular los objetivos de compatibilización ya señalados. En un segundo –Sierra de Hornachuelos, Sierra de Andújar, Sierra de Cardeña y Montoro y Los Alcornocales– se avanza más en el apoyo de determinadas actividades productivas, aquellas que suelen calificarse como tradicionales, a las que, en el caso de Los Alcornocales, se les une el turismo.

Los objetivos enumerados para Sierra Nevada tienen, sin embargo y en contraste con el resto de los Parques, poseen un cariz sensiblemente más restrictivo para varios subsectores económicos (necesidad de restringir la caza, de establecer limitaciones a las actividades generadoras de impactos y de controlar las implantaciones turísticas).

Las directrices para los P.D.S. es uno de los puntos en el que la incidencia del P.O.R.N. se hace más palpable, ya que éstas son de obligado cumplimiento. Las directrices se estructuran en dos partes. En la primera, denominada «objetivos generales», se señalan los contenidos que han de tener los P.D.S. y que son los mismos en todos los planes. En la segunda, «objetivos específicos», aparecen recogidas las finalidades de los P.D.S. adaptadas a las características de cada espacio protegido. Únicamente el P.O.R.N. de Los Alcornocales se aleja de este esquema y plantea unos objetivos y unas directrices, hasta cierto punto, diferentes de las del resto.

Con sólo esta última excepción, cuatro puntos de los «objetivos generales» son comunes para la totalidad de los Parques y pueden interpretarse como el esquema de los contenidos mínimos que deberán abordar los futuros documentos. En concreto todos los P.D.S. tendrán que: definir una estrategia de desarrollo para los Parques y, en el caso de Sierra de Andújar,

también para el Área de su Influencia Socioeconómica; diseñar acciones positivas para la mejora y protección de los recursos naturales; establece acciones para dinamizar las estructuras económicas; programar las inversiones necesarias para llevar a cabo las acciones.

En tres Parques, Sierra de Andújar, Sierra de Cardeña y Montoro y Sierra Nevada, estos cuatro puntos constituyen la parte sustancial de las directrices. En los dos primeros sólo se completan con la obligación de introducir alguna previsión para evaluar la evolución del sistema y dos menciona a la mejora de las infraestructuras y equipamientos sociales y al fomento de las actividades turísticas. En Sierra Nevada los «objetivos específicos» insisten en el estímulo de la oferta turística, acompañándolo de la promoción de la caza y la pesca y la mejora de las infraestructuras de comunicación.

Por su parte, los tres Parques de Sierra Morena Occidental repiten un mismo bloque de «objetivos específicos», que profundizan más en la concreción de los fines que tienen que cumplir los P.D.S. en esos ámbitos. En ellos se abunda en el objetivo de integrar los Parques, desde el punto de vista físico-territorial, en su entorno inmediato andaluz y extremeño y, desde el punto de vista económico en los mercados nacional y comunitario. Se señala, por último, la conveniencia de ir más allá de la simple compatibilización de las actividades con el medio para apostar por un desarrollo directamente generado por la propia calidad del medioambiente.

En Los Alcornocales, como ya se ha apuntado, no se sigue el esquema común. Los denominados «objetivos generales» son sustituidos por unos objetivos en parte equiparables a los de otros Parques –diversificar la estructura productiva y evitar la degradación de los recursos–, pero a los que también se incorporan otras finalidades más novedosas. Hay, por ejemplo una especial atención a la existencia de grupos sociales con problemas de marginación en el entorno del Parque y, por otra parte, se trata de aprovechar la potencialidad que puede ofrecer la imagen del Parque a la comercialización de los productos de la zona.

A su vez, los «objetivos específicos» son reemplazados por unas directrices que constituyen el índice de los programas, que deberán estructurar el P.D.S. Se señalan las actividades ya existentes que deberán robustecerse los posibles subsectores emergentes relacionados con los recursos del Parque que deben fomentarse, un programa específico para el turismo, la utilización de la imagen del Parque como elemento simbólico para actividades no apoyadas directamente en los recursos del mismo, una línea de actuación en formación y, finalmente, un bloque de acciones destinados a mejorar la calidad de vida de los residentes.

En síntesis, y a estos efectos, pueden diferenciarse dos tipos de Parques. El primero está representado por Sierra de Andújar, Sierra de Cardeña y

Montoro y Sierra Nevada. En ellos los P.O.R.N. se han limitado a definir, a grandes rasgos, la estructura de los P.D.S., señalando, a lo sumo, algunos de los subsectores que deberán considerarse prioritarios. Son parques, en consecuencia, donde la redacción de los P.D.S. no estará apenas condicionada por las directrices previas.

En Sierra Morena Occidental y Los Alcornocales, sin embargo, la situación puede ser algo más compleja. Sus respectivos P.D.S. tendrán que partir de orientaciones que, en ocasiones, son bastantes más precisas sobre los planteamientos generales, sobre los subsectores donde deben concentrarse los esfuerzos o simplemente sobre las acciones que deberán realizarse.

## 5. Conclusiones

Desde el punto de vista de la ordenación de los recursos naturales y de la regulación de usos y actividades la planificación medioambiental aprobada no constituye una limitación importante para la implantación de actividades económicas en el interior de los Parques Naturales y sus entornos inmediatos. Las prohibiciones son escasas, lógicas para ámbitos con altos valores naturales, si bien se ha renunciado a establecer un régimen especial de evaluación de impacto ambiental.

En principio, por tanto, los municipios afectados por los vigentes P.O.R.N. y P.R.U.G. pueden competir en igualdad de condiciones con el resto de los municipios rurales andaluces, a la hora de atraer posibles inversiones productivas, al menos, en lo que se deriva de la aplicación de la normativa elaborada para los espacios protegidos. De ello no puede deducirse, sin embargo, que las actividades que pretendan implantarse no tengan que soportar una situación especial. Esta se concreta, básicamente, en la tutela que ejerce la Consejería sobre la concesión de las autorizaciones administrativas de la práctica totalidad de las actuaciones productivas, que se desarrollen dentro de los espacios protegidos. Bien imponiendo la necesidad de previa autorización para actuaciones, que fuera del Parque no la necesitan, o bien –en la mayor parte de los casos–, introduciendo la obligación de contar con la aprobación añadida para las ya reguladas por otras normativas, para lo que la ordenación medioambiental ha creado un sistema administrativo superpuesto, que sí tendrá una incidencia negativa sobre la propia actividad económica.

El principal problema que puede originarse en este sentido estriba en que los futuros proyectos tengan que enfrentarse a las incertidumbres administrativas que dificulten su normal desarrollo. En definitiva, si, por una parte, el sistema implantado tiene la clara ventaja de su flexibilidad, por otra,

presenta los inconvenientes de la suplicación de los procedimientos a seguir y, en última instancia, del carácter no reglado que tienen muchas de las autorizaciones reservadas a la Consejería de Medio Ambiente. Los condicionantes impuestos por los respectivos P.O.R.N. y P.R.U.G. son mayores, en cambio, cuando se trata de definir las futuras estrategias de desarrollo y, en particular, en todo lo relacionado con la redacción de los P.D.S.

De los planes aprobados se deducen varias líneas de apoyo o de restricción a determinados subsectores productivos. Entre las primeras se encuentran la agricultura ecológica, los aprovechamientos forestales y agropecuarios tradicionales y las energías renovables. Entre los segundos están la ganadería en una consideración global, la explotación no reglada de las masas arbóreas y las actividades extractivas.

Por último las directrices específicas para la redacción de los P.D.S. tienen una capacidad de incidencia variable según los casos. Para los Parques situados en la mitad oriental lo dispuesto por los P.O.R.N. sólo condicionará la estructura de los documentos que se redacten y, a lo sumo, una cierta prioridad a favor de determinados subsectores (turismo, caza o infraestructuras). Por el contrario en los Parques más occidentales los P.O.R.N. han definido las estrategias de intervención que deberán seguir los P.D.S., y que, en algún caso, llega a la proposición de programas concretos que deberán acometerse.

Las únicas diferencias en el tratamiento recibido por la ordenación plasmada en los P.O.R.N. y los P.R.U.G. se dan en algunos Parques concretos –no en la totalidad de estos dos tipos–, que soportan una situación peculiar, bien por su escasa extensión (Castril, Sierra de las Nieves, Sierra de María-Los Vélez...) bien por las tensiones que sufren (Bahía de Cádiz, Cabo de Gata-Níjar...). Estas circunstancias hacen que algunos aspectos de la regulación del uso de los recursos o de los planes y actividades sean más restrictivos que la media; o que en el enfoque que reciben las cuestiones relacionadas con el desarrollo socioeconómico primen los planteamientos de limitación y control sobre los de fomento.

Anexo. Definición de los objetivos con implicaciones socioeconómicas en los P.O.R.N.

PARQUE	OBJETIVOS
SIERRA DE ARACENA	<p><b>Generales</b></p> <p>a) Impulsar el medio natural serrano con sus propias componentes para que equilibre la tendencia hacia la preponderancia de lo urbano en la relación de la población andaluza con el territorio.</p>

PARQUE	OBJETIVOS
SIERRA NORTE DE SEVILLA	<b>Específicos</b>
	d) Compatibilizar la conservación o mejora de la calidad ambiental con la correcta administración de las fincas, el mantenimiento y la potenciación de los usos y actividades tradicionales del PN y el uso público del mismo.
	<b>Generales</b>
	c) La integración del habitante con el medio en una relación respetuosa con los valores y recursos sometidos a ordenación sin que ello perjudique la economía local y permita, mediante la consecución de una mayor eficacia de las estructuras agrarias y de servicios, una mejora en la calidad de vida y bienestar social de aquél.
SIERRA DE HORNACHUELOS	<b>Generales</b>
	d) Valorar la actividades productivas tradicionales (ganadera, cinegética, apícola y corcho, entre otras).
	<b>Específicos</b>
	j) Rentabilizar la explotación tradicional de la sierra, manteniendo los aprovechamientos y dándole el impulso necesario.
	k) Compatibilizar la conservación de los valores naturales del PN con el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales y el uso público.
LOS ALCORNOCALES	<b>Generales</b>
	e) Establecer una adecuada regulación de los usos del suelo para fines agrarios y forestales asegurando el mantenimiento de su potencial biológico y su capacidad productiva.
	g) Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del PN con su conservación así como con el mantenimiento de sus capacidades productivas.
	h) Ordenar y racionalizar las iniciativas de explotación turística, atendiendo a criterios de desarrollo sostenible.
	i) Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales favoreciendo su progreso.
	<b>Específicos</b>
	b) Regular la actividad cinegética en todos los terrenos del PN con el propósito de mejorar los caracteres cualitativos en detrimento de los cuantitativos.
	g) Recuperar la habitabilidad del PN por parte de la población local, promocionando la explotación y comercialización de los recursos naturales tradicionales de forma compatible con los valores medioambientales.
	i) Revitalizar el sector del corcho.

PARQUE	OBJETIVOS
SIERRA NEVADA	<p><b>Generales</b></p> <p>g) Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales favoreciendo el progreso.</p> <p><b>Específicos</b></p> <p>d) Ordenar los aprovechamientos tradicionales del PN, manteniendo su capacidad productiva y compatibilizándolos con la conservación de los recursos naturales.</p> <p>e) Regular la actividad cinegética, adoptando medidas restrictivas para posibilitar la recuperación de las especies amenazadas o sensibles.</p> <p>f) Establecer limitaciones a las actividades susceptibles de generar impacto, requiriendo siempre su integración paisajística y minimización de los impactos sobre los ecosistemas.</p> <p>g) Regular y controlar las actividades turísticas y recreativas que se desarrollen en el PN, prestando especial atención a las relaciones con los deportes de invierno.</p>
SIERRA DE ANDÚJAR	<p><b>Generales</b></p> <p>g) Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del PN con su conservación así como con el mantenimiento de sus capacidades productivas.</p> <p>h) Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que posibiliten el desarrollo de las comunidades locales favoreciendo su progreso.</p> <p><b>Específicos</b></p> <p>a) Mantener las actividades existentes que sean compatibles con la conservación del bosque mediterráneo.</p> <p>c) Adecuar y optimizar los aprovechamientos del PN, entre otros la apicultura, caza, extracción de corcho y recolección de setas con su conservación.</p>
BAHÍA DE CÁDIZ	<p><b>Específicos</b></p> <p>c) Regular la actividad pesquera tanto industrial como artesanal así como la actividad de acuicultura dada su creciente implantación en el P.N.</p> <p>f) Regular y controlar las actividades turísticas recreativas que se desarrollen en el P.N.</p> <p>g) Controlar la expansión urbanística en el entorno del P.N.</p> <p>h) Establecer limitaciones a las actividades susceptibles de generar impacto.</p>

PARQUE	OBJETIVOS
CABO DE GATA-NÍJAR	<p><b>Generales</b></p> <p>f) Establecer limitaciones a los usos del suelo –ganaderos, pesqueros, turísticos...– de las aguas y fondos marinos que contemplen, en dada caso, su potencial biológico y su capacidad productiva.</p> <p>h) Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales favoreciendo su progreso.</p> <p>i) Controlar y, en su caso, evitar la creación de nuevos núcleos de población y adecuar, sobre criterios medioambientales, el crecimiento de los existentes.</p> <p><b>Específicos</b></p> <p>e) Establecer normas para la preservación de los georecursos culturales del PN frente a la explotación minera, prohibiendo de forma expresa su implantación en determinados ámbitos del PN y contribuyendo al control de las especificaciones contenidas en sus Planes Técnicos.</p> <p>h) regular los aprovechamientos tradicionales del PN en su ámbito terrestre y marino, estableciendo prohibiciones expresas para algunos de ellos y directrices o normas para su ejecución.</p> <p>k) Regular las instalaciones y actividades susceptibles de generar impacto, ordenando su implantación y ejecución y condicionándola al cumplimiento de las medidas de minimización de dicho impacto.</p> <p>o) Fomentar el uso de energías alternativas.</p>
CARDEÑA Y MONTORO	<p><b>Generales</b></p> <p>d) Valorar las actividades productivas tradicionales (ganadera, cinegética, apícola y corcho, entre otras).</p> <p>e) Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del PN con su conservación así como con el mantenimiento de sus capacidades productivas.</p> <p><b>Específicos</b></p> <p>j) Rentabilizar la explotación tradicional de la sierra, manteniendo los aprovechamientos y dándoles el impulso necesario.</p>
DESPEÑAPERROS	<p><b>Generales</b></p> <p>g) Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del PN con su conservación así como con el mantenimiento de sus capacidades productivas.</p> <p>h) Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que posibiliten el desarrollo de las comunidades locales favoreciendo su progreso.</p>

PARQUE	OBJETIVOS
LOS VÉLEZ	<p><b>Generales</b></p> <p>h) Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales favoreciendo su progreso.</p> <p><b>Específicos</b></p> <p>d) Potenciar el uso forestal del suelo, limitando su variación y favoreciendo la reforestación de los terrenos desarbolados.</p> <p>k) Ordenar el aprovechamiento ganadero, mejorando los pastizales, favoreciendo la transformación de los cultivos agrícolas marginales en áreas de pasto (...).</p> <p>n) Ordenar la actividad cinegética orientándola a la recuperación paulatina de las poblaciones actualmente defectivas.</p> <p>o) Potenciar los aprovechamientos agrícolas tradicionales.</p> <p>q) Proteger el paisaje actual y su grado de naturalidad de las actividades o instalaciones contaminantes que puedan generar impactos negativos de carácter irreversible.</p> <p>r) Ordenar las actividades turísticas y recreativas de forma que no comprometan la conservación del espacio protegido.</p>
SIERRA DE CASTRIL	<p><b>Generales</b></p> <p>g) Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales favoreciendo su progreso.</p> <p><b>Específicos</b></p> <p>e) Establecer limitaciones a las actividades susceptibles de generar impacto, requiriendo su integración paisajística.</p> <p>h) Regular y controlar las actividades turísticas recreativas que se desarrollen en el P.N.</p> <p>i) Ordenar los aprovechamientos tradicionales del PN, manteniendo su capacidad productiva y compatibilizándolos con la conservación de los recursos naturales.</p>
SIERRA DE HUÉTOR	<p><b>Generales</b></p> <p>g) Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales favoreciendo su progreso.</p> <p><b>Específicos</b></p> <p>e) Establecer limitaciones a las actividades susceptibles de generar impacto, requiriendo su integración paisajística.</p> <p>g) Regular la actividad piscícola y cinegética, adoptando medidas recreativas para posibilitar la recuperación de las especies amenazadas o sensibles.</p>

PARQUE	OBJETIVOS
SIERRA DE LAS NIEVES	<p>h) Regular y controlar las actividades turísticas recreativas que se desarrollen en el P.N.</p> <p>i) Ordenar los aprovechamientos tradicionales del PN, manteniendo su capacidad productiva y compatibilizándolos con la conservación de los recursos naturales.</p> <p>j) Limitar la presión sobre la cubierta vegetal de la actividad ganadera, de cara a proteger determinados recursos del PN.</p> <p><b>Generales</b></p> <p>g) Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales favoreciendo su progreso.</p> <p><b>Específicos</b></p> <p>d) Ordenar los aprovechamientos tradicionales del PN, manteniendo su capacidad productiva y compatibilizándolos con la conservación de los recursos naturales.</p> <p>e) regular la actividad cinegética adoptando medidas restrictivas para posibilitar la recuperación de las especies amenazadas o sensibles.</p> <p>f) Establecer limitaciones a las actividades susceptibles de generar impacto, requiriendo su integración paisajística.</p> <p>g) Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del PN con su conservación, así como con el mantenimiento de sus capacidades productivas.</p>
SIERRA DE MÁGINA	<p><b>Específicos</b></p> <p>g) Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del PN con su conservación, así como con el mantenimiento de sus capacidades productivas.</p> <p>h) Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que posibiliten el desarrollo de las comunidades locales favoreciendo su progreso.</p>
SIERRAS SUBBÉTICAS	<p><b>Específicos</b></p> <p>g) Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del PN con su conservación, así como con el mantenimiento de sus capacidades productivas.</p> <p>h) Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que posibiliten el desarrollo de las comunidades locales favoreciendo su progreso, poniendo especial énfasis en el desarrollo del sector turístico.</p>

Fuente: DÍAZ QUIDIELLO, J.L. (1998) y Elaboración propia.

## Bibliografía

- CANO GARCÍA, G. (1998) (Coord.) «Naturaleza y Espacios Naturales», en *Naturaleza de Andalucía*. Tomo nº 1. Ediciones Giralda. Sevilla, pp. 378.
- DELGADO CABEZA, M. y MORILLAS RAYA, A. (1991) *Metodología para la incorporación del Medio Ambiente en la Planificación Económica*. Agencia del Medio Ambiente. Consejería de Cultura y Medio Ambiente. Junta de Andalucía, pp. 70.
- DÍAZ QUIDIELLO, J.L. (1998) *Limitaciones a la implantación de actividades derivadas de la ordenación*. Documento inédito.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (Agencia de Medio Ambiente / Consejería de Medio Ambiente).
- *Ley de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía* (B.O.J.A., Ley 2/1989).
- *Informes del Medio Ambiente de Andalucía* (desde 1987 a 1998).
- *P.O.R.N. y P.R.U.G. de los Parques Naturales Andaluces* (desde 1993 a 1996).
- *Plan Andaluz de Medio Ambiente*. 1995.
- *Leyes medioambientales de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (1995).
- LÓPEZ LARA, E. (1992) «Territorio, salud y medio ambiente en Iberoamérica. La necesidad de búsqueda de equilibrios». *Rev. La Rábida*, nº 12. Huelva, pp. 17-29.
- LÓPEZ LARA, E. (2000) «Posibilidades de desarrollo en los Parques Naturales de Sierra Morena a la luz de los condicionamientos de los P.O.R.N y de los P.R.U.G.: estrategias diversas en un mismo territorio natural». *Turismo y Transformaciones urbanas en el s. XXI*. Vº Coloquio de Geografía Urbana y VII Coloquio de Geografía del Turismo, Ocio y Recreación. Almería, 26, 27 y 28 de octubre de 2000. En prensa.
- LÓPEZ LARA, E. y MIRANDA BONILLA, J. (1994) «Ordenación territorial y alternativas de desarrollo en Espacios Naturales: la experiencia andaluza». *Colloque International sur le Developpment des Montagnes Rifaines: Quelles strategie?*. Tetuán, pp. 293-300.
- LÓPEZ LARA, E. y GARCÍA GÓMEZ, A. (2000) «Expectativas de desarrollo en los Parques Naturales de Las Béticas». *Identidad Regional y Globalización*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva. En prensa.
- MORENO NAVARRO, J.G. y LÓPEZ LARA, E. (2000) «La experiencia del uso de los Sistemas de Información Geográfica en la elaboración del Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de Los Alcornocales (Cádiz)» *IXº Congreso del Grupo de Métodos Cuantitativos, Sistemas de Información Geográfica y Teledetección «Tecnologías Geográficas para el Desarrollo Sostenible»*. Alcalá de Henares, 20-22 de septiembre de 2000. En prensa.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1995) «Espacios Naturales Protegidos y desarrollo rural: una relación territorial conflictiva». *Boletín de la A.G.E.*, nº 20, pp. 23-37.

ENRIQUE LÓPEZ LARA  
 Profesor Titular de Análisis  
 Geográfico Regional