

TRABAJO DE INVESTIGACIÓN

**EVALUACIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE
LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS EN
ESPACIOS PROTEGIDOS Y
RECOMENDACIONES PARA ELIMINAR TRABAS
ADMINISTRATIVAS**



JUNTA DE ANDALUCÍA

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía
CONSEJERÍA DE ECONOMÍA Y CONOCIMIENTO



Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía
Consejería de Economía y Conocimiento

EVALUACIÓN DEL MARCO REGULATORIO DE LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS EN ESPACIOS PROTEGIDOS Y RECOMENDACIONES PARA ELIMINAR TRABAS ADMINISTRATIVAS

NOEMÍ PULIDO PAVÓN

SEVILLA, 15 DE DICIEMBRE DE 2016

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	12
PARTE I: LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA. APLICACIÓN EN ANDALUCÍA A TRAVÉS DE LA AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA	19
0. Introducción	20
1. La mejora de la regulación económica. Fundamentos	23
1.1. Definición y objetivos	23
1.2. Por qué es importante una buena regulación	25
2. La mejora de la regulación en Andalucía	30
2.1. El precedente de España	31
2.2. El proceso de mejora de la regulación en Andalucía a través de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	34
2.2.1. Las nuevas funciones de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía	36
3. El Informe de Normas como instrumento para la mejora de la regulación económica	43
4. Evaluación del impacto de la norma	46
4.1. Los principios de la buena regulación económica	46
4.2. Efectos sobre la competencia efectiva	48
4.3. Efectos sobre la unidad de mercado	49
4.4. Impacto sobre las actividades económicas	53
4.4.1. Características del sector y de los mercados	53
4.4.2. Impacto de la regulación en las empresas, especialmente de las PYMES	54
4.4.3. Impacto de la regulación en el empleo del sector	55
4.4.4. Impacto sobre los consumidores y usuarios	56
4.4.5. Impacto en los precios	57
5. Referencia a informes concretos. El Informe 11/2015	58
5.1. Impacto económico positivo	60
5.2. Elementos del análisis	63
5.3. Análisis de competencia, unidad de mercado y mejora de la regulación	65

PARTE II: LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA.	
PARQUES NATURALES	69
0. Introducción	70
1. El capital natural andaluz	72
1.1. Los desafíos del capital natural andaluz ante el Cambio Global	77
2. La Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA)	86
2.1. La RENPA. De los orígenes a la actualidad	89
2.2. La configuración de la RENPA	95
2.3. Figuras de protección	99
2.3.1. Parques Nacionales	100
2.3.2. Parques Naturales	107
2.3.3. Parques Periurbanos	154
2.3.4. Parajes Naturales	157
2.3.5. Paisajes Protegidos	161
2.3.6. Monumentos Naturales	162
2.3.7. Reservas Naturales	167
2.3.8. Reservas Naturales Concertadas	170
2.4. Instrumentos de protección	171
PARTE III: MARCO REGULATORIO	174
0. Introducción	175
1. La Ley 2/1989 de Espacios Naturales Protegidos	178
1.1. Instrumentos relativos a especies o ecosistemas derivados de la Ley 2/1989	179
1.2. Principales instrumentos horizontales derivados de la Ley 2/1989	182
1.3. Los desafíos de la Ley 2/1989 ante la nueva gestión de la naturaleza andaluza	186
2. La Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y Biodiversidad	192
3. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNs) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUGs)	197
4. En busca de un régimen general para la planificación medioambiental. El Decreto 15/2011	203
4.1. El Decreto 15/2011. Directrices básicas	204
4.1.1. Capítulo I	204
4.1.2. Capítulo II	209
4.1.3. Capítulo III	214

4.3. La Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz contra el Decreto 15/2011	216
4.3.1. Antecedentes	217
4.3.2. Consideraciones	220
4.3.3. Resolución	227
4.4. La derogación del Decreto 15/2011	228
4.4.1. La Sentencia nº 1049/2013	230
4.4.2. La Sentencia nº 173/2014	233
PARTE IV: ANÁLISIS DE IMPACTO	238
0. Introducción	239
1. Metodología	240
2. Crecimiento de la población	252
2.1. Análisis general	252
2.2. Análisis específico	259
2.2.1. Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche	262
2.2.2. Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas	267
2.2.3. Parque Natural Sierra de Grazalema	272
2.2.4. Parque Natural Sierra Nevada	277
2.2.5. Parque Natural Sierra Norte de Sevilla	282
3. Densidad de población	287
3.1. Análisis general	287
3.2. Análisis específico	293
3.2.1. Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche	294
3.2.2. Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas	297
3.2.3. Parque Natural Sierra de Grazalema	300
3.2.4. Parque Natural Sierra Nevada	303
3.2.5. Parque Natural Sierra Norte de Sevilla	306
4. Envejecimiento de la población	309
4.1. Análisis general	309
4.2. Análisis específico	315
4.2.1. Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche	316
4.2.2. Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas	319
4.2.3. Parque Natural Sierra de Grazalema	322
4.2.4. Parque Natural Sierra Nevada	326



4.2.5. Parque Natural Sierra Norte de Sevilla	329
CONCLUSIONES FINALES	333
ANEXOS	343
Anexo I	344
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	357

ÍNDICE DE FIGURAS:

1.1. Composición del gasto de estancia por persona	63
2.1. Superficie de espacios protegidos por comunidades autónomas en España en 2008	87
2.2. La RENPA	88
2.3. Mapa Parque Nacional de Doñana	102
2.4. Propuesta Parque Nacional Sierra de las Nieves	105
3.1. Zonificación PORNs vigentes Andalucía	202
4.1. Superficie de Espacios Naturales Protegidos (%)	244
4.2. Población en Andalucía en 1996 (nº habitantes)	253
4.3. Población en Andalucía en 2015 (nº habitantes)	254
4.4. Crecimiento población Andalucía (1950-2008)	258
4.5. Población en municipios del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche (1996)	263
4.6. Población en municipios del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche (2015)	264
4.7. Población en municipios del Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas (1996)	268
4.8. Población en municipios del Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas (2015)	269
4.9. Población en municipios del Parque Natural Sierra de Grazalema (1996)	273
4.10. Población en municipios del Parque Natural Sierra de Grazalema (2015)	274
4.11. Población en municipios del Parque Natural Sierra Nevada (1996)	278
4.12. Población en municipios del Parque Natural Sierra Nevada (2015)	279
4.13. Población en municipios del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla (1996)	283
4.14. Población en municipios del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla (2015)	284
4.15. Densidad de población de municipios andaluces en 2015 (hab/Km ²)	288
4.16. Densidad población Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche en 2008 (hab/Km ²)	295
4.17. Densidad población Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas en 2008 (hab/Km ²)	298
4.18. Densidad población Parque Natural Sierra de Grazalema en 2008	301

(hab/Km2)	
4.19. Densidad población Parque Natural Sierra Nevada en 2008 (hab/Km2)	304
4.20. Densidad población Parque Natural Sierra Norte de Sevilla en 2008 (hab/Km2)	307
4.21. Proporción de población mayor de 64 años respecto al total en Andalucía para 2015 (%)	310
4.22. Índices de envejecimiento Andalucía en 2008 (%)	314
4.23. Tasa envejecimiento Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche en 2015 (%)	317
4.24. Tasa envejecimiento Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas en 2015 (%)	320
4.25. Tasa envejecimiento Parque Natural Sierra de Grazalema en 2015 (%)	324
4.26. Tasa envejecimiento Parque Natural Sierra Nevada en 2015 (%)	327
4.27. Tasa envejecimiento Parque Natural Sierra Norte de Sevilla en 2015 (%)	331

ÍNDICE DE GRÁFICOS:

1.1. Evolución del número de informes normativos emitidos por la ADCA (2008-2016)	59
1.2. Evolución del número medio de plazas ofertadas en Andalucía	61
1.3. Evolución del número de personas empleadas y el grado de ocupación en Andalucía (2001-2015)	62
2.1. Evolución número de espacios naturales y superficie protegida en Andalucía (1969-2010)	92
2.2. Superficie protegida por figura de protección en Andalucía en 2008 (mies de hectáreas)	96
2.3. Superficie protegida por figura de protección en Andalucía en 2008 (% sobre total de superficie protegida)	97
4.1. Tasa crecimiento de la población en municipios pertenecientes a Parques Naturales y Andalucía (1998-2015)	257
4.2. Crecimiento de la población por Parque Natural y Andalucía (1998-2015)	261
4.3. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche y provincia de Huelva(1998-2015)	266
4.4. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas y provincia de Jaén (1998-2015)	271
4.5. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas y provincias de Cádiz y Málaga (1998-2015)	276
4.6. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra Nevada y provincias de Almería y Granada (1998-2015)	281
4.7. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra Norte de Sevilla y provincia de Sevilla (1998-2015)	286
4.8. Densidad de población de municipios pertenecientes a Parques Naturales en 2015 (hab/Km2)	292
4.9. Densidad población Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, provincia de Huelva y Andalucía en 2015 (hab/Km2)	296
4.10. Densidad población Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas, provincia de Jaén y Andalucía en 2015 (hab/Km2)	299
4.11. Densidad población Parque Natural Sierra de Grazalema, provincias de Cádiz y Málaga y Andalucía en 2015 (hab/Km2)	302

4.12. Densidad población Parque Natural Sierra Nevada, provincias de Almería y Granada y Andalucía en 2015 (hab/Km2)	305
4.13. Densidad población Parque Natural Sierra Norte de Sevilla, provincia de Sevilla y Andalucía en 2015 (hab/Km2)	308
4.14. Evolución de la proporción de población mayor de 64 años respecto al total (%)	312
4.15. Edad media de la población del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche y provincia de Huelva en período 2001-2012 (años)	318
4.16. Edad media de la población del Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas y provincia de Jaén en período 2001-2012 (años)	321
4.17. Edad media de la población del Parque Natural Sierra de Grazalema y provincias de Cádiz y Málaga en período 2001-2012 (años)	325
4.18. Edad media de la población del Parque Natural Sierra Nevada y provincias de Almería y Granada en período 2001-2012 (años)	328
4.19. Edad media de la población del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla y provincia de Sevilla en período 2001-2012 (años)	332

ÍNDICE DE TABLAS:

1.1. Hitos en el desarrollo de la mejora de la regulación en España	32
1.2. Evolución de la entrada de turistas y la ocupación de apartamentos turísticos y plazas hoteleras	60
2.1. Superficie del Parque Nacional Sierra Nevada (hectáreas)	104
2.2. Parques Naturales de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)	108
2.3. Ficha técnica Parque Natural Cabo de Gata	110
2.4. Ficha técnica Parque Natural María-Los Vélez	112
2.5. Ficha técnica Parque Natural Bahía de Cádiz	115
2.6. Ficha técnica Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate	116
2.7. Ficha técnica Parque Natural del Estrecho	118
2.8. Ficha técnica Parque Natural Los Alcornocales	120
2.9. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Grazalema	122
2.10. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Cardena y Montoro	123
2.11. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Hornachuelos	124
2.12. Ficha técnica Parque Natural Sierra Subbéticas	126
2.13. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Baza	128
2.14. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Castril	129
2.15. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Huétor	131
2.16. Ficha técnica Parque Natural Sierra Nevada	133
2.17. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche	135
2.18. Ficha técnica Parque Natural Doñana	137
2.19. Ficha técnica Parque Natural Despeñaperros	139
2.20. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Andújar	141
2.21. Ficha técnica Parque Natural Sierra Mágina	143
2.22. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y las Villas	145
2.23. Ficha técnica Parque Natural Montes de Málaga	147
2.24. Ficha técnica Parque Natural Sierra de las Nieves	148
2.25. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Tejeda, Almijara y Alhama	150
2.26. Ficha técnica Parque Natural Sierra Norte de Sevilla	153
2.27. Parques Periurbanos de Andalucía. Provincias, municipios y	156

superficie (hectáreas)	
2.28. Parajes Naturales de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)	159
2.29. Paisajes Protegidos de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)	162
2.30. Monumentos Naturales de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)	164
2.31. Reservas Naturales de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)	168
2.32. Reservas Naturales Concertadas de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)	170
3.1. Características principales de los PRONs y PRUGs	200
3.2. Contenidos básicos de los PRONs y PRUGs en los Parques Naturales de Andalucía	201
4.1. Municipios cuyo porcentaje de superficie pertenece al menos en un 90% a Parques Naturales (%)	242
4.2. Municipios de estudio no pertenecientes a Parques Naturales	247
4.3. Crecimiento de la población en municipios pertenecientes a Parques Naturales y Andalucía (1998-2015)	255
4.4. Crecimiento de la población por Parque Natural y Andalucía (1998-2015)	260
4.5. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche y provincia de Huelva(1998-2015)	265
4.6. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas y provincia de Jaén (1998-2015)	270
4.7. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas y provincias de Cádiz y Málaga (1998-2015)	275
4.8. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra Nevada y provincias de Almería y Granada (1998-2015)	280
4.9. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra Norte de Sevilla y provincia de Sevilla (1998-2015)	285
4.10. Densidad de población municipios pertenecientes a Parques Naturales en 2015 (hab/Km ²)	290
4.11. Proporción de población mayor de 64 años respecto al total (%)	311

INTRODUCCIÓN

Una de las riquezas de Andalucía la conforman sus espacios naturales, llegando a concentrar el patrimonio natural más importante de Europa. Concretamente, es la comunidad autónoma que más superficie protegida posee en el contexto nacional (casi el 30% del total del territorio protegido español), lo que la sitúa en el 12º lugar de Europa (superando en extensión a la superficie total de algunos países de la Unión Europea como Luxemburgo, Eslovenia, Malta o Chipre). En relación al territorio andaluz, la extensión de los espacios naturales protegidos supera el 20% de la superficie andaluza.

La relevancia que estos espacios poseen y, consecuentemente, la responsabilidad de su gestión impulsaron la primera ley autonómica de espacios naturales, la Ley 2/1989, de 28 de Julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos. De igual forma, se debe señalar el Decreto 95/2003, de 8 de abril reguló la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su registro.

Dicha normativa crea la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) y compete la gestión de la misma a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. En la actualidad, dentro de esta red se incluyen hasta un total de 166 espacios protegidos, los cuales se agrupan en ocho figuras de protección: Parques Nacionales (2), Parques Naturales (24), Parques Periurbanos (21), Parajes Naturales (35), Paisajes protegidos (2), Reservas Naturales (28), Reservas Naturales Concertadas (5), Monumentos Naturales (49).

Una vez subrayada la relevancia de estos espacios en Andalucía, es necesario señalar que los mismos están en pleno contacto con la actividad humana, es decir, acogen a una parte significativa de la población y se desarrollan un importante número de actividades económicas (agrícolas, ganaderas e industriales); lo cual pone de relieve la importancia de llevar a cabo una adecuada gestión de estos espacios donde se compagine la conservación de los mismos junto con el desarrollo sostenible del territorio y sus habitantes.

Esto último está recogido en la Exposición de Motivos de la citada Ley 2/1989:

“En general, la idea de conservación debe entenderse en sentido amplio, por lo que, inherente a la misma, tiene que ir aparejada el fomento de la riqueza económica, de forma que el aprovechamiento ordenado de los recursos naturales redunde en beneficio de los municipios en que se integren y, en definitiva, de nuestra Comunidad Autónoma. Es necesario, pues, implicar en la conservación de la naturaleza a los sectores económicos, pues en otro caso la política impulsada por la Administración quedaría vacía de contenido, al faltar el apoyo de la población afectada, de forma que toda actuación que pretenda desconocer la interrelación entre la naturaleza y el desarrollo resulta a la larga frustrada.”

No obstante, en la realidad actual no parece que el objetivo de conciliar desarrollo sostenible y espacios naturales protegidos se haya alcanzado. Y es que existe cierta preocupación en el ámbito rural por las dificultades para desarrollar actividades económicas en estos espacios a raíz de las

dificultades impuestas por la propia legislación. En la memoria de 2008¹, el Defensor del Pueblo Andaluz se hace eco de la multitud de quejas, denuncias y protestas en relación con esta falta de conciliación:

“... no es infrecuente que se reciban en esta Institución quejas y denuncias procedentes de ciudadanos que habitan en espacios naturales protegidos exponiendo sus protestas por los inconvenientes que para el desarrollo de su vida cotidiana le suponen las limitaciones impuestas por las normas reguladoras de los mismos y las trabas burocráticas que deben sortear para el desempeño de cualquier actividad por nimia que sea o para el desarrollo de la menor iniciativa.

Este tipo de denuncias, que ponen de manifiesto los inconvenientes de vivir en un espacio natural protegido, suelen venir acompañadas de un acervo lamento por lo que consideran el incumplimiento por la Administración de sus promesas de fomentar un desarrollo socioeconómico de las áreas protegidas que compense a sus habitantes de dichos inconvenientes.

En particular, es frecuente escuchar críticas por las dificultades que encuentran ganaderos con pequeños rebaños y propietarios de pequeñas fincas agrícolas para la realización de muchas de las actividades relacionadas con el desempeño cotidiano de su profesión o para mejorar sus viviendas o sus instalaciones agropecuarias.”

¹ Defensor del Pueblo Andaluz. "Informe del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento de Andalucía sobre la gestión realizada durante 2008". 2009.

A pesar del intento de reducir trabas al ejercicio de actividades económicas, de lo cual es un ejemplo la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas², parece seguir existiendo una normativa restrictiva que aporte solución a la hora de conciliar cohesión social y espacios protegidos.

En consonancia con la problemática planteada, el objetivo general del presente documento es contribuir a la mejora de la regulación de los espacios naturales protegidos en Andalucía.

Concretamente, este proyecto se focalizará sobre una de las categorías de los espacios naturales protegidos, los parques naturales.

Así, el objetivo específico consiste en analizar el impacto que la regulación de parques naturales tiene sobre el desarrollo económico así como plantear una hoja de ruta que contribuya a la mejora regulatoria y, por tanto, al desarrollo económico sostenible de los mismos.

De acuerdo a los objetivos planteados, el presente documento se estructura en cinco partes.

² El objetivo de dicha ley es la simplificación burocrática en el desarrollo de la actividad empresarial. Para ello se elimina un número importante de procedimientos de autorización en distintos sectores, sin embargo, ninguno de los procedimientos derogados afectan a las actividades relacionadas con los espacios protegidos.

En la primera parte se presenta la teoría de la regulación, a partir de la cual se sientan las bases y justifica la necesidad de contar con una buena regulación económica. Para ello se explorará la importancia de la mejora de la regulación económica desde la perspectiva de las leyes de competencia. Concretamente se estudiará la labor que la Agencia de Defensa de la Competencia (ADCA, en lo sucesivo) desempeña a través de la evaluación de impacto normativo.

La segunda parte tiene un objetivo conceptual. En la misma se estudiará el capital natural con el que cuenta Andalucía. Para ello se seguirá la clasificación de la RENPA; esto es, se presentarán todas las categorías de espacios protegidos en Andalucía (Parques Nacionales, Parques Naturales, Parques Periurbanos, Parajes Naturales, Paisajes Protegidos, Monumentos Naturales y Reservas Naturales Concertadas) así como el conjunto de instrumentos de protección. Sobre la base del objetivo del presente documento, se realizará un estudio particular para la categoría de Parques Naturales.

El análisis del marco regulatorio de los Parques Naturales se llevará a cabo en la parte tercera del documento. En aras de evaluar la existencia de trabas en los Parques Naturales andaluces es preciso estudiar cómo dicha categoría de espacio protegido está regulada. Los principales textos regulatorios que serán revisados comprenden desde la normativa general, a través de la ya citada Ley 2/1989 de 28 de Julio, hasta la regulación más específica de cada parque natural, los denominados Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORNs) y Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUGs). Especialmente cabe señalar el Decreto 15/2011

que recientemente ha sido derogado por el Tribunal Superior de Justicia (Sentencia núm. 1049/2013) y los efectos que esta sentencia conlleva. Se trata, por tanto de una de las partes claves del documento.

En la cuarta parte del documento se desarrollará un análisis de impacto al objeto de evaluar qué efectos tiene la regulación de los parques naturales sobre variables relacionadas con el desarrollo económico. Dicho análisis de impacto consiste en comparar el desarrollo económico y social de zonas protegidas por Parques Naturales respecto a zonas no protegidas. El crecimiento de la población, la densidad de población o la tasa de envejecimiento serán las variables sobre las que se desarrollará dicho análisis. En este sentido se podrá dar respuesta a si la (sobre)protección de un espacio afecta positiva o negativamente al desarrollo del territorio. Por tanto, a través de este análisis se da soporte empírico a la existencia de trabas en los Parques Naturales de Andalucía.

Finalmente, las principales conclusiones junto con una serie de recomendaciones para el ejercicio de la mejora de la regulación en los Parques Naturales andaluces serán expuestas en la quinta parte del documento.

PARTE I

LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA. APLICACIÓN EN ANDALUCÍA A TRAVÉS DE LA AGENCIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA DE ANDALUCÍA

0. INTRODUCCIÓN

La competencia es uno de los pilares de la economía de mercado y un elemento básico para el desarrollo de cualquier sociedad, ya que contribuye a incrementar la eficiencia de los sistemas productivos. Esto se traslada a los consumidores en forma de menores precios o aumento en la cantidad, calidad y variedad de los productos ofrecidos.

La labor de promoción de la competencia hace referencia a todas aquellas actuaciones orientadas al fomento de un entorno competitivo para el desarrollo de las actividades económicas mediante el empleo de mecanismos no coactivos.

Uno de los instrumentos más destacados de la política de promoción de la competencia lo constituye el control de los proyectos normativos, máxime si se tiene en cuenta que, en ocasiones, la propia actuación de los poderes públicos introduce importantes restricciones en el acceso a los mercados o distorsiones en los sistemas de incentivos; ello restringe o altera el juego competitivo en dichos mercados de los operadores económicos.

El análisis de estas restricciones o distorsiones a la libertad de empresa es el nexo de relación entre la promoción de la competencia y la mejora de la regulación económica, entendida como una política que tiene como objetivo propiciar la calidad del entorno y el desarrollo empresarial.

Como es sabido, los principios sobre los que se sustenta la labor administrativa se inspiran en la consecución de un adecuado servicio para la ciudadanía y las empresas, que sea transparente, eficiente y coordinado; y que las normas que lo regulan sean simples y adecuadas a los objetivos perseguidos.

En este sentido, para avanzar hacia un modelo económico más equilibrado y más competitivo, las Administraciones Públicas (AAPP, en lo sucesivo) deben mejorar su calidad regulatoria, simplificando y agilizando los procedimientos administrativos que afecten a la iniciativa y el desempeño empresarial, de forma que se eliminen tanto cargas y barreras innecesarias como restricciones a la competencia, garantizando que estas funciones regulatorias se ejercen de acuerdo con los principios de simplificación, eficiencia, necesidad, proporcionalidad y menor distorsión a la competencia.

En consecuencia, en el actual contexto, una regulación económica eficiente y procompetitiva es una reforma de la mayor importancia si se tiene en cuenta que, hoy día, la creciente globalización ha hecho que el marco regulador de los países y territorios sea un factor de competitividad.

El objetivo de la primera parte del presente documento consiste en explorar la importancia de la mejora de la regulación económica desde la perspectiva de las leyes de competencia. Concretamente se estudiará la labor que la ADCA desempeña a través de la evaluación de impacto normativo.

De este modo, esta primera parte queda estructurada de la siguiente forma. Tras esta introducción, el punto 1 se focalizará en la parte conceptual estableciendo los fundamentos de la mejora de la regulación económica. En el punto 2 se realizará un bosquejo sobre el proceso de mejora de la regulación a nivel estatal y, en mayor medida a nivel autonómico a través de la ADECA. El punto 3 presentará los instrumentos con los que cuenta la ADCA para la mejora de la regulación. Las pautas que sigue la ADCA para evaluar el impacto normativo se expondrán en el punto 4. En el punto 5, a fin de profundizar la labor de la ADCA en materia de impacto normativo, se examinará, a grandes rasgos, el Informe 11/2015 sobre el proyecto de Decreto de las viviendas con fines turísticos y de modificación de diversos decretos en materia de turismo.

1. LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA. FUNDAMENTOS

1.1. Definición y objetivos

De un modo amplio, nos basamos en el Informe Mandelkern³ para definir la mejora de la regulación como:

“Política que busca mejorar y simplificar el entorno regulatorio. La regulación debería usarse sólo cuando sea necesaria y debe ser apropiada y proporcionada con su objetivo. Debería ser transparente y accesible para todos y tan simple como sea posible...”⁴

Asimismo, en el artículo 2.2 de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de promoción y defensa de la competencia, se define la mejora de la regulación económica como:

“el conjunto de actuaciones e instrumentos mediante los cuales los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas que inciden en las actividades económicas, aplican los principios de eficiencia, necesidad,

3 Una de las principales conclusiones de este Informe es que la calidad normativa pasa, entre otros criterios, por no imponer costes administrativos innecesarios a las empresas, los ciudadanos o las propias Administraciones Públicas (AAPP), dada la incidencia que tienen sobre la competitividad y, de manera singular, sobre las empresas de pequeño tamaño.

4 Informe final del grupo Mandelkern sobre mejora de la regulación, de 13 de noviembre de 2001.

proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia para propiciar un marco normativo que contribuya a alcanzar un modelo productivo acorde con los principios y objetivos básicos previstos en el artículo 157 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.”

Los objetivos de una buena regulación son:

- Eliminación de las barreras que restringen injustificadamente las actividades económicas e impiden o retrasan los nuevos proyectos emprendedores, su expansión y la creación de empleo.
- Impulso al proceso de simplificación de los trámites administrativos:
 - a. Con procedimientos y trámites objetivos, transparentes, proporcionados con el fin de favorecer al interés general, que incorporen el silencio administrativo positivo, etc.⁵
 - b. Profundizando en la coordinación entre las distintas administraciones (estatal, autonómica y local) para facilitar la tramitación a los ciudadanos.

⁵ Señalar el potencial que, en este sentido, ofrecen las tecnologías de la información y la ventanilla única, a través de la cual cualquier ciudadano podrá obtener la información y realizar los trámites para la puesta en marcha de una actividad económica, tanto si desea establecerse en España, como en cualquier país de la UE.

- Impulso de la cultura de la buena regulación en torno a una serie de principios básicos: justificación, proporcionalidad y no discriminación. Esto implica que el regulador establecerá normas simples y comprensibles, eliminando las innecesarias y evitando duplicidades y normas reiterativas.
- Mejora de la protección de los derechos de los consumidores y usuarios.

1.2. Por qué es importante una buena regulación

Las AAPP intervienen en la economía en formas diversas, una de las cuales es la regulación de la actividad económica, existiendo un complejo grado de intervención regulatoria en los países que, como en España, cuentan con distintos niveles de gobierno con capacidad normativa.

En ese sentido, la regulación tiene que estar justificada por los objetivos de interés público y la presencia de fallos de mercado. Si bien, esas actuaciones pueden distorsionar u obstaculizar el desarrollo de las actividades económicas más de lo que sería estrictamente necesario para conseguir sus legítimos objetivos. Un marco regulador ineficiente tiene “efectos perversos” sobre los ciudadanos, las empresas y la economía.

A la vista de lo expuesto anteriormente, regular mejor o la buena regulación económica es una prioridad en el contexto actual por diversos motivos:

- Una buena regulación salvaguarda intereses sociales legítimos al distorsionar lo menos posible los incentivos económicos y el libre juego del mercado.
- La supresión de barreras que obstaculizan las actividades económicas fomenta la competitividad de las empresas ante la disminución de sus costes operativos, la capacidad de elección de los ciudadanos y la competitividad global. En consecuencia, potencia la actividad económica, la creación de empleo y el crecimiento.

Si los entes reguladores y los responsables políticos ofreciesen soluciones regulatorias satisfactorias, no serían necesarios los esfuerzos que se están realizando por mejorar la calidad de la regulación económica. En este punto, cabe preguntarnos por los motivos que llevan a que la regulación sea sistemáticamente ineficiente. Podemos encontrar tres teorías principalmente (OECD, 2005; Lodge y Wegrich, 2009; Radaelli y Meuwese, 2009; Radaelli, 2010):

1. Un primer enfoque centra su atención en la excesiva carga burocrática imperante en las economías modernas.

El predominio del aparato burocrático genera un exceso regulatorio, lo que conduce a una separación entre el marco regulatorio y las necesidades de los regulados (empresas y ciudadanos). Además, la falta de coordinación entre los distintos entes reguladores se traduce en una pléyade de regulaciones-a veces contradictorias, a veces cumulativas que

pueden suponer altos costes innecesarios de cumplimiento para los agentes económicos y sociales.

Desde esta perspectiva, la regulación es considerada más como una fuente de ineficiencias que como beneficiosa para la sociedad. Por ello, las soluciones regulatorias que los partidarios de este enfoque defienden se basan en instrumentos de mercado y en la autorregulación, más que en normas prescriptivas y sanciones en caso de incumplimiento.

Entre los instrumentos recomendados por esta corriente destacan el establecimiento de fechas de caducidad para las nuevas regulaciones, simulaciones del coste de cumplimiento y el Modelo de Coste Estándar. Lógicamente, el objetivo sería reducir el marco regulatorio al mínimo aceptable.

2. Desde una segunda perspectiva, las deficiencias de la regulación se deben a la excesiva politización y falta de planificación de los organismos reguladores a la hora de legislar.

La presión mediática, social y electoral puede llevar a que proceso de toma de decisiones adolezca del rigor y la calidad que exige la buena regulación en defensa de los intereses generales. Para abordar dicho problema es necesario diseñar dispositivos procedimentales y organizativos que impregnen de elementos analíticos el diseño y aplicación de la regulación.

En este caso, el establecimiento de objetivos corresponde a los responsables políticos, pero los instrumentos utilizados deben basarse en el acopio de datos e información relevante sobre los costes, beneficios y efectos secundarios estimados de la regulación.

Por ello, los instrumentos recomendados son la Evaluación de Impacto Regulatorio (en adelante, EIR) en la fase del diseño de la norma; y la Regulación basada en el Riesgo en la etapa de ejecución.

3. Finalmente, un tercer enfoque, que es el más relevante para los autores, identifica la causa de los fallos de la regulación en la “captura del regulador” por parte de los grupos de interés o *lobbies*.

Sería el caso en el que determinados agentes consiguen tener la capacidad para influir en los entes reguladores que les concerniesen, de modo que afectasen negativamente a la competencia en el mercado y a la protección de los intereses generales.

Entre las medidas en las que los defensores de este enfoque confían destaca la creación de un entorno con normas equitativas (*level playing field*) para todos los participantes en el proceso regulatorio. En este sentido, la política de competencia y las agencias encargadas de su aplicación juegan un papel protagonista.

De entre las tres teorías esbozadas, la última es especialmente relevante para nuestros intereses. Los dos primeros enfoques son de naturaleza técnico/ política.

En cambio, el tercer enfoque pone de manifiesto la problemática central que encierra la acción regulatoria: dado que ésta siempre se desenvuelve en un conflicto de intereses, uno de los objetivos centrales de la mejora de la regulación consiste en que las medidas regulatorias respondan a los intereses generales, y no a aquéllos agentes con más capacidad para influir en los entes reguladores.

2. LA MEJORA DE LA REGULACIÓN EN ANDALUCÍA

Como se ha indicado previamente, la mejora de la regulación viene cobrando una importancia creciente en los últimos años. El primer paso lo dio la OCDE estableciendo en 1995 unas directrices para la reforma regulatoria⁶.

Por otro lado, a partir del año 2000 se ha ido conformando en Europa una comunidad transnacional de profesionales y especialistas en la mejora de la regulación que apoyan este proceso. Dicho grupo está facilitando la rápida difusión de las principales herramientas usadas en la mejora de la regulación, tales como el Análisis o Evaluación de Impacto Normativo o el Modelo de Coste Estándar⁷ (Wegrich 2009).

Antes de pasar a estudiar el proceso que ha seguido la mejora de la regulación económica en Andalucía, es preciso subrayar algunas nociones sobre dicho proceso a nivel nacional.

6 "Recomendaciones para mejorar la Calidad de la Regulación" (OCDE, 1995).

7 El Modelo de Coste Estándar es un método para determinar las cargas administrativas sobre las empresas impuestas por la normativa. Se trata de una metodología cuantitativa que puede ser aplicada para medir sólo una ley, determinados sectores normativos o la legislación de todo un país. Además, esta técnica también permite medir propuestas de simplificación, así como las consecuencias administrativas de una nueva propuesta normativa (OCDE 2004: 2).

2.1. El precedente de España

En España, la introducción de mecanismos para la mejora de la regulación económica ha estado fuertemente inspirada en las recomendaciones de la UE.

No obstante, se ha de recalcar que, como indica la OCDE en su informe de 2010 titulado “Better regulation in Europe: Spain”, el proceso de mejora de regulación en España fue relativamente tardío en comparación con otros países de la Unión Europea.

Dicho proceso tuvo su génesis a finales de la década de 1990 a partir de programas de simplificación administrativa. A partir de dicho momento se lanzaron varios programas de simplificación administrativa (1999, 2002, 2004).

La tabla 1.1 recoge los principales hitos en el desarrollo de la mejora de la regulación en España.

No fue hasta 2005 con la adopción del Plan Nacional de Reformas cuando España se reafirmó en su compromiso con la competencia efectiva, con la transparencia en el proceso regulatorio, con la modernización de la Administración Pública para disminuir cargas innecesarias, y con la competitividad de nuestras empresas.

Tabla 1.1. Hitos en el desarrollo de la mejora de la regulación en España

1999	Administrative Simplification Plan (led by the Inter-ministerial Commission for Simplification)
2002	Administrative Simplification Plan.
2003	Administrative Simplification Plan.
2004	Administrative Simplification Plan.
2005	National Reform Plan following the 2005 Lisbon Strategy setting overall objectives for reform, within which Better Regulation initiatives have been developed.
2008	Action Plan for the Reduction of Administrative Burdens. <ul style="list-style-type: none">• Two Council of Ministers Agreements on fast track actions to reduce administrative burdens.• Covenant with the Autonomous Community of Cantabria.

Fuente: OCDE (2010, p. 42)

Tabla 1.1. (continuación). Hitos en el desarrollo de la mejora de la regulación en España

2009	<p>Further Council of Ministers Agreements on fast track actions to reduce administrative burdens.</p> <ul style="list-style-type: none">• Covenant with the FEMP.• Covenant with the High Council of Chambers of Commerce, Industry and Navigation, and the Spanish Confederation of Enterprises and SMEs (CEOE-CEPYME).• Agreement with the ACs and the municipalities on a common method for SCM implementation.• Royal Decree and Guidelines on RIA, setting up an integrated and mandatory core for <i>ex ante</i> impact assessments.• (2010) Finalisation of the measurement of the more than 300 information obligations from the six priority areas included in the Action Plan.• (2010) Renewal of the Covenants with the High Council of Chambers of Commerce, Industry and Navigation, and the Spanish Confederation of Enterprises and SMEs (CEOE-CEPYME).
------	--

Fuente: OCDE (2010, p. 42)

Posteriormente, la Ley 17/2009 de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, pretendía profundizar en este nuevo modelo de regulación económica más eficiente y eficaz. Entre las novedades más importantes que incorpora, cabe destacar la creación de un Comité para la Mejora de la Regulación de las actividades de servicios.

Finalmente, la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible establece el marco actual para la mejora regulatoria e incorpora definitivamente los principios de la buena regulación a la actividad reguladora en España. Como se estudiará en el punto 4.1 de esta parte, éstos son el principio de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, simplicidad, eficacia, transparencia y accesibilidad.

2.2. El proceso de mejora de la regulación en Andalucía a través de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía

En el caso de Andalucía⁸ el proceso de mejora de la regulación arranca con la trasposición de la Directiva 2006/123/CE (“Directiva de Servicios”), la cual conllevó la reforma de 17 leyes y 97 decretos.

⁸ Para un análisis más detallado y desglosado por actividades concretas de la actividad relativa a la mejora de la regulación en Andalucía se puede consultar la página web de la ADCA, en <http://web.adca.junta-andalucia.es/mejora-de-la-regulacion>, página consultada el 14.11.2016.

Con posterioridad, la Ley 4/2011 profundiza en la aplicación de los principios que inspiran la Directiva de Servicios, extendiendo a todos los sectores económicos las figuras de simplificación administrativa tales como la declaración responsable o la comunicación previa, cambiando así el control ex ante de las Administraciones Públicas por un control ex post.

En la pasada legislatura, el Gobierno de Andalucía consideró que la mejora de la regulación económica era una prioridad y asumió un importante compromiso en relación con la simplificación de los procedimientos administrativos y la reducción de cargas y barreras que afectan a las actividades económicas.

Así, con la aprobación de la Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, se materializó la modificación de numerosas disposiciones, especialmente en materias como medioambiente y urbanismo dirigidas a poner en práctica ese criterio de eficiencia promulgado por la Comisión Europea en el marco de la regulación de las actividades económicas.

Asimismo, con esta Ley, que modificó la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía se opta por un modelo de autoridad de competencia en el que se refuerzan las tareas de asesoramiento a la Administración de la Junta de Andalucía, al establecer entre los fines de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, el de *“contribuir a mejorar la regulación económica”*.

2.2.1. Las nuevas funciones de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía

Los cambios producidos en el régimen legal de la Agencia afectaron a los fines, funciones y a la regulación de sus órganos, de forma que era preciso proceder a la adaptación de los Estatutos de la Agencia al régimen legal establecido, por una parte, para concretar el desarrollo de las recientes funciones que le habían sido asignadas y, por otra, para reflejar la nueva configuración con la que se ha dotado a sus órganos.

Asimismo, los Estatutos de la Agencia tenían que ser adaptados a la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, puesto que la entrada en vigor de la Ley fue posterior a la aprobación de aquéllos.

La reforma de los Estatutos de la Agencia fue uno de los ejes prioritarios de su actividad puesto que condicionaba la plena asunción de las nuevas funciones que se le habían atribuido en materias de relevancia, como son las siguientes:

a. Informe de impacto económico de las normas

Esta nueva función asignada se centra en informar los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento de la Administración de la Junta de Andalucía que incidan sobre las actividades económicas, afecten a la competencia efectiva o la unidad de mercado, de forma que se garanticen los intereses generales, los derechos de las personas consumidoras y usuarias y para favorecer el desarrollo socioeconómico de Andalucía.

Esta labor consultiva es un importante instrumento que ayuda a mejorar la calidad regulatoria, sobre la base de la aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad, eficacia, eficiencia, transparencia, seguridad jurídica, simplicidad y accesibilidad.

La previa valoración de estas cuestiones contribuirá a que la normativa que se apruebe elija, entre las diversas opciones posibles, aquella regulación que, sobre la base de la defensa de los intereses generales, sea más idónea para el desarrollo de la actividad económica y el empleo.

Específicamente el informe de impacto económico se debe centrar en:

- Establecer una regulación económica eficiente en torno a una serie de principios básicos: necesidad, proporcionalidad, eficacia y mínima distorsión. Esto implica que el regulador establecerá normas simples y comprensibles, evitará duplicidades, cargas y barreras, con procedimientos simples, objetivos y proporcionados al objetivo de interés general, que dinamicen la actividad económica y la creación de empleo.
- Fomentar la innovación y la competitividad de las empresas, con normas que produzcan efectos económicos positivos en la innovación y la productividad; en el desarrollo de las PYMEs especialmente hacia los mercados exteriores; así como en incentivar los nuevos proyectos de inversión.
- Promover la competencia y eliminar restricciones injustificadas o desproporcionadas de la norma en cuestión con el objeto de eliminar las barreras y trabas que restringen injustificadamente la competencia.
- Evaluar los efectos en el desarrollo de la actividad económica, en el empleo, en los precios de los productos y servicios, y en los consumidores.

b. Funciones de asesoramiento a las Entidades Locales

Entre las nuevas funciones de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía se encuentra la de asesoramiento y orientación a las entidades locales, con el propósito de evitar que amparen con el diseño y definición de sus mecanismos regulatorios la imposición de barreras, trabas y cargas a los operadores económicos.

El objetivo es que las entidades locales andaluzas elaboren normas más simples y con menos trámites; especialmente cuando regulen actividades económicas o tengan impacto sobre el acceso o ejercicio profesional o empresarial.

Las orientaciones a las entidades locales andaluzas reducirán, además, el riesgo de que sus normas o los actos administrativos dictados en su aplicación sean impugnados en vía jurisdiccional por la propia Agencia, que dispone de esa facultad en virtud de lo establecido en el artículo 13.2 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia.

c. La función de la ADCA como órgano mediador

Muy novedoso resulta el nuevo procedimiento de intermediación en el que la Agencia interviene como órgano de diálogo entre las Administraciones andaluzas y los operadores económicos, consumidores y sus organizaciones representativas, que alerten de

trabas impuestas por normas relacionadas con el inicio o ejercicio de las actividades económicas.

El mecanismo establecido permite que los operadores económicos, las personas consumidoras y usuarias y las organizaciones que los representen pongan de manifiesto ante la Agencia los obstáculos y barreras detectadas en el inicio o desarrollo de actividades económicas por las autoridades municipales.

El papel de la Agencia es “poner en relación” a los operadores económicos y consumidores con la Administración Local. En esa labor de detección de trámites injustificados y mediación ante las Administraciones autoras, la Agencia tendrá la facultad de emitir informes donde deje constancia de las vulneraciones a la unidad de mercado.

d. La Agencia como punto de contacto en la garantía de la Unidad de Mercado

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante LGUM), establece los principios y normas básicas que aseguran la unidad de mercado en todo el territorio español, sin que los diferentes ordenamientos jurídicos —ya sean autonómicos o locales— puedan imponer a los operadores económicos restricciones adicionales a las existentes en sus territorios de origen.

Para lograr su aplicación, define un modelo de refuerzo de la cooperación y colaboración entre el Estado, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

Para remover los obstáculos injustificados al inicio o ejercicio de actividades empresariales o profesionales, la LGUM establece dos mecanismos sumarios, en el que la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía interviene como punto de contacto, con las funciones previstas en los artículos 26 y 28 de la LGUM.

Es decir, emitir los informes y observaciones previstos en los correspondientes procedimientos y ejercer la interlocución con la Secretaría del Consejo de Unidad de Mercado y con las Corporaciones Locales, cuando estas sean las autoridades responsables de las trabas u obstáculos denunciados por los sujetos legitimados para ello.

- e. Cooperación con las organizaciones de los agentes económicos y sociales para mejorar la regulación y eliminar trabas a los operadores económicos

En este aspecto destaca la Mesa para la Mejora de la Regulación, como mecanismo de colaboración con los agentes económicos y sociales más representativos para la simplificación administrativa y la reducción de barreras y trabas a la actividad productiva.

Asimismo, en este apartado, se prevé extender las actuaciones de cooperación en relación a la mejora de la regulación y para eliminar trabas a los operadores económicos a otros agentes económicos y sociales.

3. EL INFORME DE NORMAS COMO INSTRUMENTO PARA LA MEJORA DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

En consonancia con el artículo 3.i) de la Ley 6/2007 (tras su modificación por la Ley 3/2014, de 1 de octubre de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas), la ADCA, como organismo autónomo independiente de competencia, tiene entre sus funciones la de informar los anteproyectos de ley y proyectos de reglamento de la Administración de la Junta de Andalucía que incidan sobre las actividades económicas, afecten a la competencia efectiva o la unidad de mercado, de forma que se garanticen los intereses generales sobre la base de la aplicación de los principios de necesidad, proporcionalidad, eficacia, eficiencia, transparencia, seguridad jurídica, simplicidad y accesibilidad.

Esta labor consultiva es un importante instrumento que ayuda a mejorar la calidad regulatoria, que se ha desarrollado mediante la Resolución de 19 de abril de 2016, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, aprobada por el Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas, explicitados en los anexos I para determinar cuándo se solicita el informe y anexo II que explicita los criterios (Resolución de 19 de abril de 2016, de la Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía, del Consejo de Defensa de la Competencia de Andalucía, por la que se aprueban los criterios para determinar la incidencia de un proyecto normativo en la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas)

En coherencia con el anexo I y para determinar si es necesario solicitar el informe a la ADCA, se ha elaborado un formulario⁹ donde se recogen los criterios en relación al Informe Preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la Ley 6/2007, de 26 de Junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

En su caso, el órgano de la Administración de la Junta de Andalucía encargado de la elaboración del proyecto normativo remitirá a la ADCA la información y documentación relativa a los efectos del Proyecto Normativo. Asimismo, las Entidades Locales podrán solicitar la emisión de este informe en relación con sus propuestas normativa.

Para determinar la incidencia del proyecto normativo y en coherencia con el citado anexo I, la ADCA ha desarrollado un formulario que evalúa los efectos de un proyecto normativo sobre la competencia efectiva, unidad de mercado y actividades económicas¹⁰.

9 Este formulario puede descargarse a partir del siguiente enlace web: <http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/ANEXO%20I%20-%20Resoluci%C3%B3n%20Formulario.pdf> [página consultada el 14 de noviembre de 2016].

10 El citado formulario puede descargarse a partir del siguiente enlace web: <http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/sites/all/themes/competencia/files/pdfs/Formulario%20para%20evaluar%20los%20efectos%20de%20un%20Proyecto%20Normativo%20sobre%20la%20Competencia%20Efectiva.pdf> [página consultada el 14 de noviembre de 2016].

La valoración de estas cuestiones contribuirá a que la normativa que se apruebe elija, entre las diversas opciones posibles, aquella regulación que, sobre la base de la defensa de los intereses generales, sea más idónea para el desarrollo de la actividad económica y el empleo.

En la siguiente sección se expondrán los principales puntos que recoge este formulario de la ADCA para evaluar el impacto normativo.

4. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA NORMA

Para determinar el impacto de una norma desde el punto de vista de la competencia efectiva, la unidad de mercado, y las actividades económicas se ha de seguir toda una serie de fases diferenciadas e interrelacionadas.

4.1. Los principios de la buena regulación económica

En esta fase se debe de partir de que los poderes públicos, al elaborar o aplicar las normas que inciden en las actividades económicas, actuarán de acuerdo con los llamados principios de buena regulación.

Resulta especialmente importante que la iniciativa normativa de los poderes públicos quede suficientemente justificada sobre la base de los siguientes principios:

- **Eficiencia:** La intervención de los poderes es eficiente cuando se alcance la consecución del objetivo perseguido por la norma imponiendo las mínimas restricciones posibles a la actividad económica.
- **Necesidad:** La iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general.

- **Proporcionalidad:** La iniciativa normativa propuesta deberá ser el instrumento más adecuado para garantizar la consecución del objetivo que se persigue, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas y menos distorsionadoras que permitan obtener el mismo resultado (principio de mínima distorsión).
- **Seguridad jurídica:** A fin de garantizar este principio, las facultades de iniciativa normativa se ejercerán de manera coherente con el resto del ordenamiento para generar un marco normativo estable y predecible, creando un entorno de certidumbre que facilite la actuación de los ciudadanos y empresas y la adopción de sus decisiones económicas.
- **Transparencia:** Los objetivos de la regulación y su justificación deben ser definidos claramente.
- **Accesibilidad:** Para garantizar este principio, se deben establecer los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa, así como instrumentos de acceso sencillo y universal a la regulación vigente.
- **Simplicidad:** Exige que toda iniciativa normativa atienda a la consecución de un marco normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite el conocimiento y la comprensión del mismo.

- **Eficacia:** La iniciativa normativa debe partir de una identificación clara de los fines perseguidos, estableciendo unos objetivos directos y evitando cargas innecesarias y accesorias para la consecución de esos objetivos finales.

En este sentido, la mejora de la regulación económica ha de servir para propiciar un marco normativo que contribuya a alcanzar un modelo productivo en el que la libertad de empresa, la economía social de mercado, la iniciativa pública, la planificación y el fomento de la actividad económica constituyan el fundamento de la actuación de los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito económico.

4.2. Efectos sobre la competencia efectiva

Esta fase tiene por objeto evitar que la normativa y la regulación introduzcan restricciones en el comportamiento competitivo de los operadores económicos, establezcan obstáculos o barreras al mantenimiento de una competencia efectiva en los mercados, o alteren los incentivos existentes. El objetivo es, por tanto, que la regulación no restrinja el comportamiento de los distintos agentes económicos.

Así, hay que tener en cuenta varios aspectos:

- Si la norma introduce alguna limitación en el libre acceso de las empresas al mercado, por ejemplo, otorgando derechos exclusivos o preferentes a un proveedor o estableciendo un sistema de permisos, licencias o autorizaciones necesarias para operar; limitando la capacidad de ciertos proveedores para ofrecer un bien o servicio; o aumentando los costes de entrada y salida del mercado.
- Si la norma restringe la competencia entre las empresas que operan en el mercado, por ejemplo, al establecer controles de precios de los bienes o servicios; o al limitar la libertad de publicidad de los proveedores.
- Si la norma reduce los incentivos para competir entre las distintas empresas, por ejemplo, al facilitar las posibilidades de coordinación mediante el establecimiento de regímenes de autorregulación o corregulación.

4.3. Efectos sobre la unidad de mercado

La Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado establece principios y normas básicas para la mejora de la regulación.

Según esta ley, la unidad de mercado se fundamenta en la libre circulación y establecimiento de los operadores económicos, en la libre circulación de bienes y servicios por todo el territorio nacional sin que ninguna autoridad pueda obstaculizar directa o indirectamente, y en la igualdad de las condiciones básicas de ejercicio de la actividad económica. Su objetivo pasa por eliminar barreras administrativas y trabas burocráticas, y por que las empresas puedan operar en las diferentes Comunidades Autónomas sin la obligación de cumplir una normativa distinta en cada una de ellas.

A continuación se procederá a analizar cómo determinar si la norma obstaculiza la libertad de establecimiento y de decisión de los operadores económicos, de acuerdo con lo previsto en la LGUM.

En este sentido, se pueden plantear cuestiones como:

- Si la iniciativa normativa entra dentro del ámbito de aplicación de la LGUM, al afectar al acceso a una actividad económica o a su ejercicio en condiciones de mercado.
- Si la nueva normativa impone un régimen de intervención administrativa que limita el acceso a la actividad económica y su ejercicio (autorización, declaración responsable o comunicación) u otras exigencias de acceso o ejercicio (requisitos de cualificación profesional, inscripción en registros, etc.) en una o más actividades económicas.

- Libre acceso y ejercicio de la actividad económica. En el régimen general se establece el libre acceso a las actividades económicas y su ejercicio, al no existir justificación para una intervención y las restricciones que ésta conlleva. La actividad, por tanto, no está sometida a un régimen de intervención administrativa. No obstante, se sigue considerando una alternativa de intervención administrativa ya que la actividad seguirá estando sometida al cumplimiento de la normativa de carácter sectorial o general aplicable.
- Declaración responsable. Mediante este instrumento el interesado manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple los requisitos establecidos en la normativa vigente, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo necesario. La comunicación y la declaración responsable no implican una merma en el control de la calidad y seguridad de la actividad desarrollada. El cumplimiento de la normativa que regula estas actividades sigue estando vigente. Las autoridades deberán adecuarse al nuevo régimen de supervisión ex post.
- Comunicación Previa. La comunicación es susceptible de presentación tanto con anterioridad como con posterioridad al comienzo de la actividad cuando así lo prevea expresamente la legislación correspondiente. En cualquier caso, el plazo para la presentación debe ser proporcionado. Junto a la comunicación, no

se deben, en principio, presentar más documentos, ni cumplir con otros requisitos. Se trata de un régimen de control expost.

- Si se supedita el acceso o el ejercicio a una actividad, la obtención de ventajas económicas o la adjudicación de contratos públicos a los requisitos prohibidos por el artículo 18.2 LGUM.
- Si contiene la iniciativa normativa previsiones en cumplimiento del principio de eficacia nacional, admitiendo como válidos en su territorio los actos, disposiciones y medios de intervención de otras autoridades competentes del territorio español.
- Si se aplica alguna de las excepciones al principio de eficacia nacional de las previstas en el artículo 20.4 o en la disposición adicional segunda de la Ley 20/2013.
- Si se generan duplicidades, un exceso de regulación, o se regulan los mismos aspectos en distintas normas generándose incoherencias, divergencias entre territorios e inseguridad jurídica? ¿Prevé la norma mecanismos de cooperación entre AAPP.

En definitiva, la LGUM resulta de aplicación a aquellas normas que afecten al acceso a actividades económicas y a su ejercicio por parte de operadores legalmente establecidos en cualquier lugar del estado español. El objetivo general de la Ley es establecer un marco regulatorio eficiente para las actividades económicas a través de una serie de técnicas de distinto contenido y alcance.

4.4. Impacto sobre las actividades económicas

En esta fase, se analiza si el proyecto tiene incidencia sobre las actividades económicas, y en particular sobre las empresas y las PYMES, sobre el empleo, sobre las personas consumidoras y usuarias o sobre los precios de los productos y servicios.

Las cuestiones referidas en esta fase son las siguientes:

4.4.1. Características del sector y de los mercados

Para conocer el mercado o sector sobre el que incide la norma a evaluar, se han de calcular:

- Datos económicos del sector a regular, con especial incidencia en el análisis económico del fallo del mercado detectado.
- Datos referidos a la relación de los agentes económicos implicados y a la existencia de otros intervinientes relevantes en el mercado.
- Análisis de la existencia de barreras o trabas a la entrada o salida del mercado, y si éstas están afectadas por la regulación.
- Determinar qué grado de concentración presenta el mercado y cómo afecta la regulación a este parámetro, mediante el análisis de las cuotas de mercado, por ejemplo.

- Analizar el nivel de desarrollo tecnológico del sector afectado y si la norma prevista facilita la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo y afecta a la productividad de las personas trabajadoras y empresas.

4.4.2. Impacto de la regulación en las empresas, especialmente de las PYMES

Una vez se conoce el sector o mercado afectado, se ha de examinar el impacto de la norma sobre las empresas de dicho sector. Para ello es necesario:

- Analizar la incidencia diferencial de la regulación en las empresas en función de su tamaño, teniendo en cuenta las peculiaridades de las PYMEs.
- Identificar si se favorece la capacidad emprendedora mediante la eliminación de trámites o restricciones.
- Determinar si la norma prevista aumenta los costes operativos a las empresas.

- Determinar si la norma impone obligaciones a las empresas que generan costes diferenciales distintos que las de sus competidoras en otras Comunidades autónomas, países de la UE o de fuera de la UE.
- Determinar si se facilita o promueve la actividad de investigación o desarrollo.
- Determinar si se facilita la incorporación de nuevas tecnologías al proceso productivo.

4.4.3. Impacto de la regulación en el empleo del sector

En esta fase se han de evaluar las siguientes cuestiones:

- Si la norma prevista regula las características de la contratación laboral a un nivel general o sectorial.
- Determinar si la norma prevista facilita o promueve la creación de empleo, o si induce directa o indirectamente la destrucción de empleo.
- Identificar si se modifican las condiciones de organización del trabajo en las empresas afectadas.

- Si la norma tiene efectos en la productividad de las personas trabajadoras y empresas.

4.4.4. Impacto sobre los consumidores y usuarios

Se trata de una de las fases más significativas. En este sentido será necesario:

- Establecer si la regulación proyectada amplía la capacidad de elegir.
- Analizar si se aumenta o se disminuye la oferta de bienes o servicios a su disposición, desde el punto de vista del consumidor.
- Determinar si los consumidores pueden obtener con facilidad información de todo tipo acerca de los productos u oferentes alternativos.
- Identificar si se afecta la protección de sus derechos o intereses y en su caso analizar la incidencia de regulación propuesta en estos aspectos.

4.4.5. Impacto en los precios

En esta última fase se han de analizar cuestiones como:

- ¿Se restringe o limita la oferta de los productos o servicios?
- ¿Se regulan tributos o cargas económicas a los operadores que podrían ser repercutidas en los precios? Como podrían ser las tasas a las grandes superficies o tasas ambientales.
- ¿Se establecen tarifas o precios?
- ¿Se prevé la actualización de los precios o tarifas mediante la referencia a un índice? Este aspecto se debe limitar a supuestos específicos. La vinculación de la evolución del valor monetario de una variable económica a la de un índice de precios (IPC) puede constituir una práctica válida a fin de proteger las variables reales ante una inflación elevada, volátil e impredecible. Para el caso de la economía española, donde la inflación es relativamente baja, estable y fácilmente predecible este tipo de prácticas generan efectos negativos, como la retroalimentación y la desigualdad.

5. REFERENCIA A INFORMES CONCRETOS. EL INFORME 11/2015

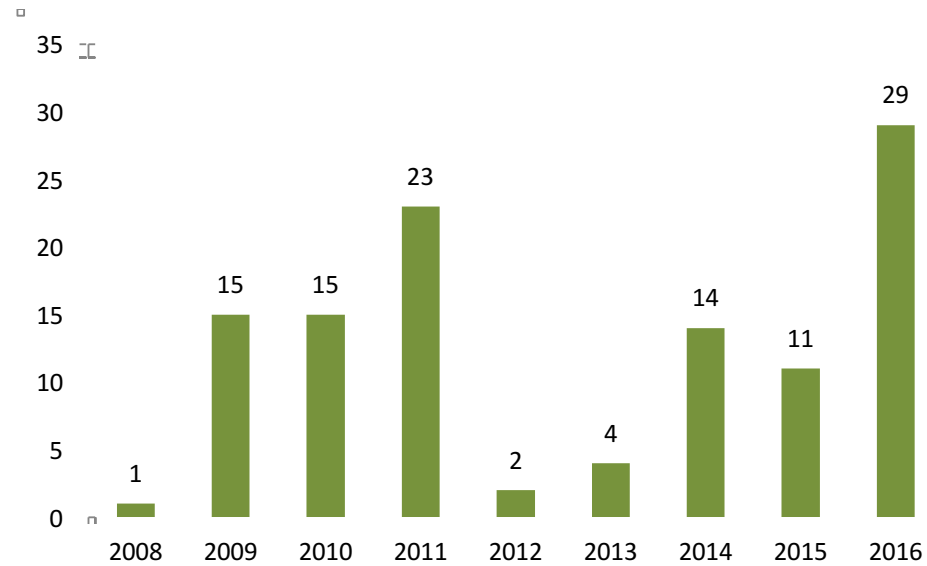
Desde el año 2009 hasta el momento presente la ADC ha emitido un total de 114 informes sobre anteproyectos y proyectos de normas de la Junta de Andalucía.

A partir del gráfico 1.1 se puede visualizar la evolución en la emisión de informes elaborados por la ADCA desde su creación.

Como ejemplo de la labor que realiza la ADCA en materia de impacto normativo, en esta sección se examina, a grandes rasgos, el Informe 11/2015 sobre el proyecto de Decreto de las viviendas con fines turísticos (en adelante, VFT) y de modificación de diversos decretos en materia de turismo que elaboró la ADCA. El objetivo de dicho proyecto de Decreto es ordenar, en el territorio andaluz, las VFT como un servicio de alojamiento turístico.

Un extracto de dicho Informe se expone a continuación.

Gráfico 1.1. Evolución del número de informes normativos emitidos por la ADCA (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la ADCA

5.1. Impacto económico positivo

En los últimos años ha tenido lugar un auténtico despegue del sector de VFT. En el caso de España, dicho auge ha estado protagonizado fundamentalmente por la demanda extranjera.

Para entender el fuerte crecimiento del sector es necesario analizar las siguientes tablas, figuras y gráficos.

Tabla 1.2. Evolución de la entrada de turistas y la ocupación de apartamentos turísticos y plazas hoteleras

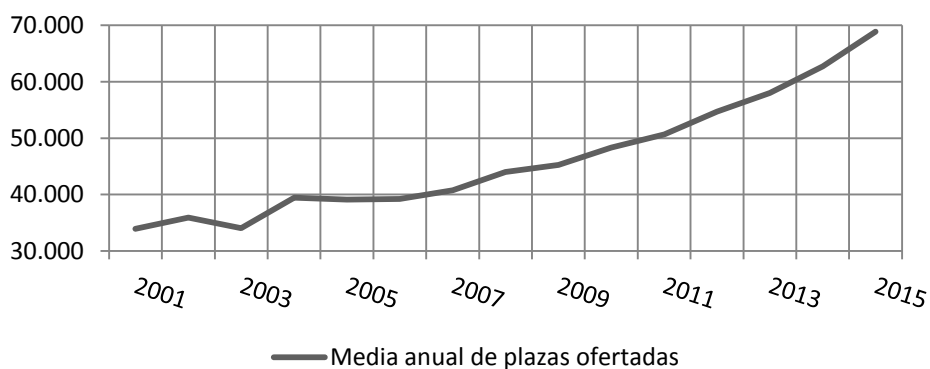
	2010	2014	2010-2014
Nº de Turistas	52.676.973	64.938.945	23,28%
Ocupación Apartamentos Turísticos	8.149.321	9.677.061	18,75%
Ocupación Plazas Hoteleras	81.888.869	87.814.529	7,24%

Fuente: Elaboración propia de la ADCA

La tabla 1.2 refleja el crecimiento del número de turistas y la ocupación en apartamentos turísticos y plazas hoteleras para el período 2010-2014. Como se puede observar, entre 2010 y 2014 el crecimiento de la ocupación de apartamentos turísticos fue casi del 19%; mucho mayor al crecimiento experimentado en las plazas hoteleras (7%).

Considerando la dinámica en expansión que presenta el sector y su relevancia en términos de peso económico específico, se estima que el volumen de negocio del sector de VFT entre junio de 2013 y junio de 2015 a escala nacional alcanzó los 4.300 millones de euros.

Gráfico 1.2. Evolución del número medio de plazas ofertadas en Andalucía

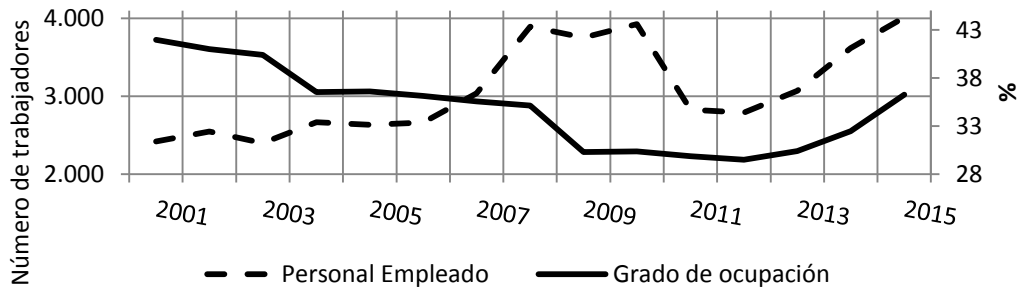


Fuente: Elaboración propia de la ADCA

Por lo que respecta a Andalucía, en el gráfico 1.2 se refleja la evolución del número de plazas ofertadas en el período 2001-2015, en el que se observa el significativo crecimiento desde 2007.

Por lo que se refiere al impacto directo en el empleo, el sector no genera un volumen específico importante. No obstante, en el gráfico 1.3 se refleja la evolución para el caso de Andalucía del empleo en relación al grado de ocupación en apartamentos turísticos, en el que se observa una evolución paralela y positiva de este indicador a partir de 2011.

Gráfico 1.3. Evolución del número de personas empleadas y el grado de ocupación en Andalucía (2001-2015)

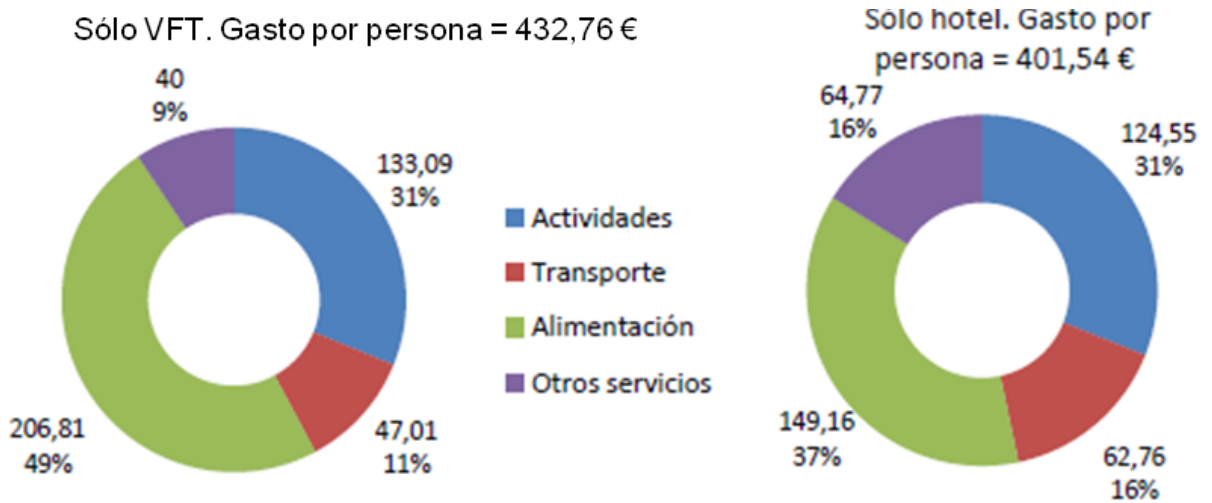


Fuente: Elaboración propia de la ADCA

Por otra parte, se debe valorar su efecto de arrastre sobre otros sectores.

La figura 1.1 muestra cómo el gasto de estancia realizado por los usuarios de VFT es un 7,8% superior al de los establecimientos tradicionales y se concentra, principalmente, en comercios de proximidad; lo cual repercute positivamente en la capacidad de generación de actividad económica y empleo privado.

Figura 1.1. Composición del gasto de estancia por persona



Fuente: Elaboración propia de la ADCA

Todos estos elementos permiten valorar de forma muy positiva el papel que desempeña el alquiler de VFT como elemento de desarrollo en el ámbito local y también la necesidad de dotar al sector de una regulación eficiente y favorecedora de la competencia. Por ello, no se puede cerrar este mercado.

5.2. Elementos del análisis

El proyecto de Decreto de las VFT a grandes rasgos establece una delimitación del mercado atendiendo a dos criterios.

En primer lugar, la duración del contrato. Se establece el margen en contratos que no superen los dos meses computados de forma continuada por una misma persona usuaria. Así, nos encontramos ante dos mercados claramente diferenciados:

- Servicio de hospedaje turístico, al que se le aplica el citado proyecto de Decreto y que, por tanto, deben ser considerados como operadores económicos.
- Mercado de alquiler “clásico” de viviendas regulados por la Ley de Arrendamientos Urbanos (LAU).

En segundo lugar, el volumen de plazas o viviendas ofertadas:

- Micro-operadores, cuando el oferente presta el servicio de alquiler de habitaciones en su domicilio, o de una o dos viviendas, a los que se les aplica una menor carga regulatoria, básicamente la presentación de una Declaración Responsable.
- Operadores turísticos “profesionales”, ofertan tres o más viviendas. Se les aplicaría el régimen previsto para los apartamentos turísticos o en su caso el relativo a las casas rurales.

5.3. Análisis de competencia, unidad de mercado y mejora de la regulación

En primer lugar, se ha de señalar que, a juicio del Consejo de la ADCA, el proyecto de Decreto es coherente con una regulación económica eficiente; por lo que el Dictamen incluido en el Informe señala que el proyecto de Decreto tiene aspectos positivos.

No obstante, a continuación se exponen las principales recomendaciones que el Consejo de la ADCA aporta a la Consejería de Turismo y Deporte:

- Sería necesario revisar la redacción del artículo 1.2 d) del proyecto de Decreto¹¹, ya que éste excluye del proyecto a aquellos conjuntos de apartamentos que estén formados por tres o más viviendas, a los que se les aplicaría la normativa de apartamentos turísticos, y, especialmente, no se entiende justificado en términos económicos la regulación de los “apartamentos no contiguos” mediante su determinación a través de una distancia máxima, en este caso 1.000 metros entre la vivienda en sí y la conserjería u oficina de la entidad explotadora. Ya que esta distancia está tomada de la normativa de apartamentos turísticos para un supuesto de protección de los consumidores.

11 Dicho artículo excluye del ámbito de aplicación del mismo a determinados conjuntos de apartamentos (aquellos formados por tres o más viviendas) a los que les sería de aplicación la normativa de apartamentos turísticos.

- En cuanto a la prohibición de que las viviendas de uso turístico puedan contratarse por menos de 2 días, dicha medida difícilmente encontraría justificación alguna en términos de necesidad y proporcionalidad, por lo que habría que proceder a su eliminación.

- Sobre la declaración responsable:
 - a. En cuanto al régimen elegido de intervención basado en una declaración responsable deberían quedar suficientemente justificadas, de acuerdo con la buena regulación de las actividades económicas (según lo establecido en el artículo 17.2 de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado), las razones imperiosas de interés general que lo justifican y la proporcionalidad del medio de intervención.

 - b. Sobre los efectos de la declaración responsable y la exigencia de disponer de un código de inscripción en el registro de turismo, se debe reformular la redacción del citado artículo de forma que quede claro que con la presentación de la declaración responsable se puede iniciar la actividad.

- En relación al catálogo de requisitos y servicios mínimos comunes exigidos a las viviendas con fines turísticos, se recomienda que se elimine el término de “mínimo” y se introduzca una nueva redacción del párrafo introductorio del artículo 7, en el que se haga una referencia al derecho a la libre elección del consumidor sin

menoscabar las garantías de unos estándares de calidad suficiente.

- Sobre la seguridad jurídica:
 - a. Por aplicación del principio de seguridad jurídica, preceptuado en la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía, el órgano proponente debe arbitrar medidas para permitir a los destinatarios que ahora operan en libertad conocer con el suficiente grado de certeza las conductas infractoras y las sanciones que van asociadas a su comisión y adaptarse al nuevo marco normativo. Ello también, en aplicación de los principios de transparencia y predictibilidad.
 - b. En conexión con los citados principios de seguridad jurídica, simplicidad y predictibilidad normativa, debe igualmente tenerse en cuenta que mediante dos disposiciones se introducen sendas reformas del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos y del Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía. Dichas modificaciones normativas no guardan relación directa con el objeto del proyecto analizado y aumentan el grado de dispersión normativa, lo cual puede generar confusión entre los operadores económicos destinatarios. Tales reflexiones se predicen también para el apartado octavo de la disposición final primera, en aras a la creación de un marco

normativo sencillo, claro y poco disperso, que facilite su conocimiento y comprensión.

- Debe tenerse en cuenta también que en la modificación del artículo 18 del Decreto 143/2014, de 21 de octubre, por el que se regula la organización y funcionamiento del Registro de Turismo de Andalucía operada por la Disposición final cuarta, se contempla la presentación de un informe firmado por persona técnica competente, cuando los operadores no puedan cumplir determinados requisitos en materia de clasificación. Tal requisito puede suponer la imposición de una carga económica. Además, la interpretación de tal previsión normativa puede dar lugar a una reserva de actividad a favor de determinados colectivos, que el órgano competente debería evitar.

Una vez que el Consejo de la ADCA aprobó el Informe (con el consiguiente dictamen), éste se publicó y remitió a la Consejería de Turismo y Deporte.

Por último, cabe señalar que la respuesta de la citada Consejería fue, en general, favorable; esto es, se modifica el texto en consonancia con la práctica totalidad de las observaciones planteadas.

PARTE II

LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA. PARQUES NATURALES

0. INTRODUCCIÓN

Una de las riquezas de Andalucía la conforman sus espacios naturales, llegando a concentrar el patrimonio natural más importante de Europa. Concretamente, es la comunidad autónoma que más superficie protegida posee en el contexto nacional (casi el 30% del total del territorio protegido español), lo que la sitúa en el 12º lugar de Europa (superando en extensión a la superficie total de algunos países de la Unión Europea como Luxemburgo, Eslovenia, Malta o Chipre).

En relación al territorio andaluz, la extensión de los espacios naturales protegidos supera el 20% de la superficie. La relevancia que estos espacios poseen y, consecuentemente, la responsabilidad de su gestión impulsó la primera ley autonómica de espacios naturales, la Ley 2/1989, de 28 de Julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos. De igual forma, se debe señalar el Decreto 95/2003, de 8 de abril reguló la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su registro.

Dicha normativa crea la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) y compete la gestión de la misma a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. En la actualidad, dentro de esta red se incluyen hasta un total de 166 espacios protegidos, los cuales se agrupan en ocho figuras de protección :Parques Nacionales (2), Parques Naturales (24), Parques Periurbanos (21), Parajes Naturales (35), Paisajes protegidos (2), Reservas Naturales (28), Reservas Naturales Concertadas (5), Monumentos Naturales (49).

La segunda parte de este documento tiene por objeto presentar la riqueza natural protegida que posee Andalucía, específicamente, dada su mayor extensión y consiguiente relevancia, se centrará en los parques naturales andaluces.

A tal fin, la parte II de este documento se estructura en dos apartados.

En primer lugar se analizará el potencial natural andaluz y los desafíos del mismo ante el cambio global.

En el punto 2 se estudiará la RENPA, para lo cual será necesario ahondar en sus orígenes y evolución así como en presentar sus directrices básicas; las cuales están definidas por las distintas categorías de figuras de protección (prestando especial atención a la figura de los parques naturales) y por un variado conjunto de instrumentos de protección.

1. EL CAPITAL NATURAL ANDALUZ

Andalucía constituye la segunda región de mayor extensión de España, con más de 87.000 km². Su localización periférica, al sur de la península Ibérica y de Europa, determina que tenga un carácter dual, fronterizo y de vínculo entre corrientes biogeográficas y culturales. Esa dualidad, junto con la heterogeneidad de su litología y modelado, y las peculiaridades de su climatología y orografía, han dado lugar a un territorio de fuertes contrastes, que se manifiesta en los altos valores de biodiversidad y el elevado número de endemismos que caracterizan a la región, formando parte de uno de los 20 puntos relevantes de biodiversidad del planeta.

En el ámbito marino, los ecosistemas andaluces son frontera de continentes y océanos lo que les confiere un grado de diversidad biológica superior al que le corresponde por su extensión. Las peculiaridades de la morfología de las costas andaluzas concentran en ella todo un abanico de estructuras oceanográficas que definen el funcionamiento de sus ecosistemas y las características de su biota. A esa diversidad oceanográfica hay que sumar la que se deriva del fuerte gradiente vertical que caracteriza a los ecosistemas marinos, la importante influencia de los sustratos sobre las comunidades que los ocupan y la interacción con áreas biogeográficas diferenciadas (atlántica y mediterránea).

Andalucía (4.000 taxones) representa el 40% del presente en la Unión Europea y el 60% de la flora ibérica. De ellas, 466 son endemismos ibéricos y 463 taxones son exclusivos de la región, localizados especialmente en Sierra Nevada y en las zonas áridas y semiáridas de

Almería. En relación con la fauna, y según el Libro Rojo de los Vertebrados Amenazados de Andalucía (2001), la región alberga unas 46 especies de peces, 16 de anfibios, 27 de reptiles, 300 de aves y 86 de mamíferos.

Esa riqueza de especies, muy superior a la de los países de la Europa atlántica y de muchos mediterráneos, representa el 56% de los taxones de Interés Comunitario de la región mediterránea, y está directamente relacionada con la alta diversidad de ecosistemas que se encuentran en la región: desiertos, alta montaña, marismas, dunas y arenales costeros, bosques, matorrales, etc.

En ese sentido, hay que destacar que en Andalucía la superficie de hábitats incluidos en el Anexo I de la Directiva 92/43 CEE se extiende sobre casi dos millones de hectáreas, de las cuales alrededor del 60% se corresponde con hábitats exclusivos y el 27% con hábitats prioritarios. De ellos, los humedales adquieren en la región una especial trascendencia, al representar el patrimonio más rico, diverso y mejor conservado en el contexto nacional y en el de la Unión Europea.

El Plan Andaluz de Humedales pone de manifiesto cómo en esta región se localizan algunos de los humedales de mayor valor ecológico de España, como las marismas del Guadalquivir, las del Odiel, las de Bahía de Cádiz o la Laguna de Fuente de Piedra, y una gran variedad de tipos ecológicos. Algunos son únicos en el ámbito europeo, como las lagunas hipersalinas o las ramblas mediterráneas, y otros, aunque no son exclusivos de la región, adquieren características particulares que los

singularizan, como es el caso de las marismas suratlánticas o de las lagunas de alta montaña de Sierra Nevada.

Las marismas de inundación mareal que aún persisten en Andalucía regulan la circulación y fertilizan las aguas de nuestras costas. Actúan, además, como zonas donde numerosas especies encuentran condiciones que favorecen su alimentación y la protección frente a depredadores. Son, por tanto, núcleos de producción biológica y elementos claves en los ciclos vitales de numerosas especies marinas de la región.

El capital natural de Andalucía, aunque muy diverso, tiene como rasgo de identidad común su mediterraneidad. De hecho posee la mayor superficie absoluta de ecosistemas mediterráneos (el 100% de sus más de 87.000 km² se encuentran incluidos dentro de la región mediterránea). La coincidencia estival de altas temperaturas y la ausencia de precipitaciones junto con la impredecibilidad interanual de las precipitaciones que caracterizan al clima mediterráneo, han determinado las características ecológicas e históricoculturales de los distintos tipos de sistemas naturales y humanos de su territorio.

La alta variabilidad temporal que lo caracteriza, difícilmente predecible tanto en la tipología de los cambios, como en la intensidad y amplitud temporal de los mismos, es uno de los principales factores controladores del funcionamiento ecológico de los ecosistemas terrestres andaluces, constituyendo temporalmente la disponibilidad de agua uno de sus principales requerimientos limitantes.

El Plan Andaluz de Riberas de Andalucía pone de relevancia cómo la disponibilidad de agua se configura como el elemento esencial para la arquitectura del paisaje de la región, en la que se producen largos periodos de sequía interrumpidos por episodios de precipitación torrencial que, al actuar sobre terrenos escasamente vegetados, dan lugar a inundaciones periódicas y a fenómenos importantes de erosión.

Esa irregularidad en la disponibilidad hídrica, tanto intraanual como interanual, ha determinado la gran importancia que adquieren las aguas subterráneas en la región, funcionando a lo largo de su historia como uno de los ejes vertebradores de la diversidad natural y del poblamiento y colonización del territorio.

Además, el clima mediterráneo adquiere en Andalucía una enorme diversidad espacial, pudiendo distinguirse en la región hasta 5 tipologías del mismo, desde el oceánico hasta el subdesértico. Esa diversidad climática, determinada por fenómenos meteorológicos de pequeña escala y por la gran complejidad geomorfológica existente, permite la existencia de una alta variabilidad de formas de vida adaptadas a las distintas condiciones locales. Los valores de diversidad biológica en Andalucía se incrementan, además, como resultado de los factores culturales e históricos seculares, adaptados fundamentalmente a las peculiaridades de su clima, tales como la trashumancia, los aterrazamientos, los sistemas de rotación de cereales, leguminosas y plantas oleaginosas, o la replicación de perturbaciones naturales, como el fuego controlado, que han permitido históricamente modelar los sistemas naturales andaluces.

De hecho, ha sido esa relación bidireccional ser humano-naturaleza la que ha condicionado el uso de los servicios de sus ecosistemas y la configuración del territorio andaluz, y la que ha permitido y mantenido la existencia de ecosistemas relevantes, muchos de ellos hoy considerados de importancia internacional. Ejemplo de ello son las salinas costeras, roturadas desde tiempos de la antigüedad clásica hasta la actualidad y que hoy en día constituyen uno de los principales recursos para la conservación de numerosas especies de aves acuáticas, formando parte de las principales redes ecológicas y palustres del mediterráneo. Los sistemas de dehesa, en los cuales se conjugan aprovechamientos agrícolas, ganaderos y madereros directos, e indirectos, adaptando los aprovechamientos en el espacio y en el tiempo a los condicionantes del medio (imposibilidad de cultivo agrícola permanente y rentable, baja productividad, pedregosidad, pendientes acentuadas, etc...) e integrados con otros sistemas adyacentes, como los cultivos agrícolas (que proporcionan alimento al ganado en los momentos de carencia de pasto), los matorrales y los bosques han modelado un territorio caracterizado por su estabilidad ecológica, diversidad, paisaje, historia y cultura.

En el ámbito litoral y costero, la región andaluza muestra dos fachadas claramente diferentes hacia el océano Atlántico y hacia el mar Mediterráneo, que contribuyen a subrayar la elevada diversidad biológica, cultural y paisajística del patrimonio natural de la región, como se pone de manifiesto en la propuesta de Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras. Los procesos que caracterizan la mediterraneidad del territorio andaluz acaban transmitiéndose, a través de esa frontera

altamente permeable que es la franja costero-litoral, hacia el interior del medio marino.

Eso, junto con la peculiaridad de los propios procesos físico-químicos y biológicos de nuestros mares regionales, ha determinado en gran parte el uso que los asentamientos humanos han hecho del litoral y sus consecuencias sobre la integridad de los ecosistemas marinos, a cuya estructura paisajística podría aplicarse sin duda el carácter "cultural" asociado al paisaje terrestre.

1.1. Los desafíos del capital natural andaluz ante el Cambio Global

Estamos inmersos en un proceso de Cambio Global, en el que los efectos del ser humano sobre los sistemas naturales se ejerce a través de una serie de impulsores indirectos (demográficos, económicos, sociopolíticos, científico-tecnológicos, culturales), que a su vez actúan sobre los cinco grandes impulsores directos de cambio:

- Los cambios de usos del suelo.
- El cambio climático.
- La contaminación del suelo, del aire y del agua.
- Las especies invasoras.
- Las alteraciones en los ciclos biogeoquímicos de los grandes ecosistemas del planeta.

Dado que el grueso de los ecosistemas andaluces se corresponde con paisajes ecoculturales asociados a la singularidad del clima mediterráneo, parece razonable pensar que los efectos del cambio en el clima y en otros impulsores del Cambio Global, fundamentalmente los cambios de usos del suelo, serán especialmente importantes en este territorio.

Así, según los escenarios climáticos regionales elaborados por la Consejería de Medio Ambiente, y si los pronósticos del IPPC (2007) se cumplen, a finales del siglo XXI en Andalucía se habrá eliminado el escalón diferencial térmico de Sierra Morena con respecto al valle del Guadalquivir; el comportamiento de las montañas béticas se hará homogéneo, llegando a desaparecer zonas de clima de montaña en Sierra Nevada y Cazorla, y en las sierras del Estrecho se expandirá el área de clima subdesértico de la zona oriental, a la vez que subirán las temperaturas de las zonas costeras atlántica y mediterránea.

Aunque existen diferencias en los resultados, todos los modelos de predicción numérica del clima para Andalucía a lo largo del siglo XXI coinciden en pronosticar un comportamiento diferenciado entre las áreas costeras y las zonas de interior, siendo las zonas del noreste de Andalucía las de mayores incrementos en las temperaturas medias anuales y las de la Costa del Sol occidental y Almería las que tendrán subidas más atemperadas. Las áreas que sufrirán un mayor aumento serán las zonas de montaña, donde se prevé para el año 2100 aumentos de más de 6°C en las temperaturas mínimas y más de 8°C en las máximas. Ello supondría la pérdida de los hábitats de clima más frío localizados en las cumbres.

Así mismo, a mediados de siglo se estima que el nivel del mar subirá en Andalucía entre 5 y 20 centímetros, siendo el efecto más acusado en el sector mediterráneo, con retrocesos medios previstos de 10 metros en las playas.

Se esperan cambios importantes en la mayoría de los sistemas naturales andaluces, sobre todo en los de alta montaña, concentrados en Sierra Nevada. La naturaleza de muchos de los ecosistemas acuáticos continentales se verá también modificada. Así, algunos de ellos pasarán de ser permanentes a estacionales y otros desaparecerán, y en todos los casos se reducirá su tamaño y se alterará su composición y funcionamiento. Los sistemas acuáticos más vulnerables en relación con el calentamiento global, serán los ambientes endorreicos, los lagos y lagunas de alta montaña, los humedales costeros y los ambientes dependientes de aguas subterráneas.

En relación a la disponibilidad de agua dulce, Andalucía se incluye entre los lugares del mundo donde se esperan los impactos más intensos derivados del cambio climático. Se prevé un aumento en las precipitaciones en el primer tercio del siglo XXI, sobre todo en las áreas de montaña de las sierras Béticas y, en menor medida, en Sierra Morena. Sin embargo, a partir de mediados de siglo se espera un descenso paulatino en las lluvias de hasta un 7% que afectarían a toda la región. Este efecto será más acusado en la cuenca alta del río Guadalquivir, donde se prevé una disminución de las precipitaciones en más de un 20%.

La previsible subida en el nivel del mar tendrá efectos graves sobre los principales ecosistemas que caracterizan el Cabo de Gata y Doñana, así como el conjunto de espacios naturales protegidos del Golfo de Cádiz. Así, un aumento del nivel de base de las aguas, y la mayor temperatura del Mediterráneo y del Atlántico, incidirá en la pérdida de ecosistemas tan relevantes como los sistemas dunares y de marisma, los humedales costeros o las praderas de posidonia, entre otros.

En el ámbito litoral, la evidencia científica identifica la costa como una estructura altamente dinámica, con bruscos cambios en el nivel del mar durante los ciclos glaciales e incluso durante el periodo interglaciar en el que nos encontramos.

Esos cambios han sido los responsables de la actual morfología de nuestras costas dejando en ocasiones trazas históricas reconocibles por su magnitud. A través de ellas sabemos que el territorio andaluz era muy distinto en épocas cercanas y que el mar ocupaba extensos territorios de lo que hoy se identifica como la Andalucía terrestre.

Los amplios territorios del bajo Guadalquivir son un ejemplo paradigmático, pues formaban un amplio estuario en época fenicia y romana (*Lacus Ligustinus*), cuando Sevilla estaba en la desembocadura del Guadalquivir al igual que hoy lo está Sanlúcar de Barrameda. Un incremento como el actual, de tres milímetros al año en el nivel del mar hace prever que éste volverá a situaciones similares al pasado histórico en el plazo de dos o tres generaciones.

Algunos de los paisajes que forman parte de las señas de identidad de los espacios naturales andaluces también se verán profundamente alterados. Entre ellos, las dehesas de encinas y alcornoques, que se prevé queden confinadas en las zonas serranas del norte regional donde las condiciones edáficas sean adecuadas, o las poblaciones de pinsapo, cuya distribución quedará limitada a las cotas más altas de las sierras en las que actualmente se distribuye.

Uno de los principales rasgos de gran parte del paisaje andaluz es su carácter cultural, por lo que junto al impacto del cambio climático hay que añadir necesariamente otros factores de presión que van más allá de las modificaciones atmosféricas y que incluyen cambios territoriales en el uso del suelo, en la gestión del agua, o en la gestión forestal y agraria entre otros, así como los cambios en las políticas de producción de energía, los movimientos sociales, el comercio, etc.

En la última mitad del siglo XX, especialmente desde que España entró a formar parte de la Unión Europea, se han producido una serie de cambios rápidos e intensos en los sistemas productivos tradicionales vinculados al uso racional de los recursos, sobre todo en la agricultura y en la pesca.

Esos cambios están siendo responsables del desarrollo de nuevas redes artificiales que se están implantando al margen de las tradicionales redes ecoculturales que aún existen en el territorio andaluz, lo que está contribuyendo al progresivo aislamiento de los espacios naturales, al producirse una cada vez mayor homogeneidad de la matriz territorial bien por intensificación de la agricultura o bien por su abandono. La

consecuencia más inmediata será la pérdida gradual de la diversidad biológica y cultural de la región.

Del mismo modo, los medios litoral y marino están sujetos a importantes presiones que operan a diferentes escalas. En Andalucía, igual que en otras zonas del Mediterráneo, se constata el fenómeno de “litoralización”. Es decir, población, equipamientos, infraestructuras y actividades económicas se concentran, de manera progresiva, en las áreas del territorio más cercano al borde costero. El dinamismo demográfico de buena parte de los municipios litorales frente al retroceso, o estancamiento, de muchos de los interiores es el resultado de este proceso.

Algunos de los usos o actividades derivados del fenómeno de litoralización constituyen los grandes vectores de transformación o destrucción del litoral andaluz (lagunas costeras, mantos eólicos, flechas litorales, sistemas dunares, marismas, etc).

El uso urbanístico del suelo y la invasión del dominio público marítimo-terrestre fragmentan ecosistemas y dificulta la conectividad biológica. La urbanización del litoral altera los procesos geomorfológicos que operan sobre la dinámica costera.

La recesión costera que genera esa alteración demanda regeneraciones que afectan a las comunidades bentónicas del ámbito infralitoral. Mayor presencia humana en la costa implica mayores aportes de materiales orgánicos y de nutrientes inorgánicos, lo que resulta en graves procesos

de eutrofización, sobre todo en ecosistemas de la fachada mediterránea, afectando no sólo a la integridad de los mismos y a la biodiversidad que contienen sino a la calidad del agua como impulsor económico de las zonas costeras. A ese impacto poblacional sobre la biogeoquímica de la costa hay que unir los aportes con origen en la escorrentía desde la agricultura.

En zonas de intensa actividad agrícola como el bajo Guadalquivir, los nutrientes y sedimentos resultantes de esa actividad conducen procesos de hipoxia y anoxia con severas consecuencias para la biodiversidad de los ecosistemas costeros sobre los que esas actividades influyen. En otras ocasiones, los procesos de eutrofización parecen conectados a la creciente ocurrencia de floraciones masivas de algas tóxicas.

Dentro del ámbito regional se pueden clasificar también los efectos que el uso de algunas artes de pesca están provocando en la biodiversidad de amplias zonas de nuestra plataforma continental, con el riesgo de la eliminación de especies que aún no han sido registradas científicamente.

Frente a esas tendencias negativas en las presiones sobre la costa y el mar, cabe destacar los importantes avances que se han realizado en la gestión de vertidos al mar, aunque las costas andaluzas están aún expuestas a posibles vertidos accidentales del tráfico marítimo.

Los riesgos derivados del transporte marítimo afectan especialmente a áreas de especial valor natural en el entorno del Estrecho de Gibraltar aunque su origen está en procesos económicos de escala mayor. Esa la

determina los flujos económicos y las transferencias de especies exóticas invasoras en aguas de lastre entre diferentes costas del planeta.

En otras ocasiones la introducción de especies exóticas ocurre como consecuencia de la eliminación de barreras (ej. migraciones lessepsianas a través del canal de Suez), o de su liberación accidental (ej. *Caulerpa taxifolia*).

A esas escalas espaciales amplias opera también el proceso de tropicalización del Mediterráneo en el contexto del cambio climático que, a menudo, se argumenta como impulsor de las modificaciones de especies que ocurren en esta cuenca.

Temperaturas más cálidas, junto con el deterioro general de hábitats y la eliminación de depredadores, se argumenta también como el origen de las crecientes proliferaciones de medusas a escala planetaria y de forma particularmente aguda en el Mediterráneo.

Esos cambios específicos son la respuesta local a cambios globales y afectarán no sólo al patrimonio de biodiversidad andaluz sino al propio funcionamiento de sus ecosistemas marinos, que verán modificados los actores que participan en sus flujos tróficos.

Esta perspectiva no es exclusiva de Andalucía, sino extensible a otras regiones del planeta con territorios costeros de baja altitud.

Es un horizonte que el IPCC (2007) interpreta como un marco en el que resultará inevitable el desarrollo de políticas que realicen una gestión integrada del territorio costero aprovechando oportunidades para el desarrollo sostenible.

Por ello, aunque el cambio climático debe considerarse uno de los principales impulsores directo de las nuevas dinámicas naturales no es el único componente del cambio, y es necesario por tanto argumentar la política de espacios naturales de Andalucía en el siglo XXI bajo la perspectiva del Cambio Global, diseñando estrategias creativas e innovadoras, que permitan construir capacidad adaptativa, para poder enfrentarnos a los efectos socioecológicos que poseen todos los componentes del cambio sobre el funcionamiento del sistema Tierra.

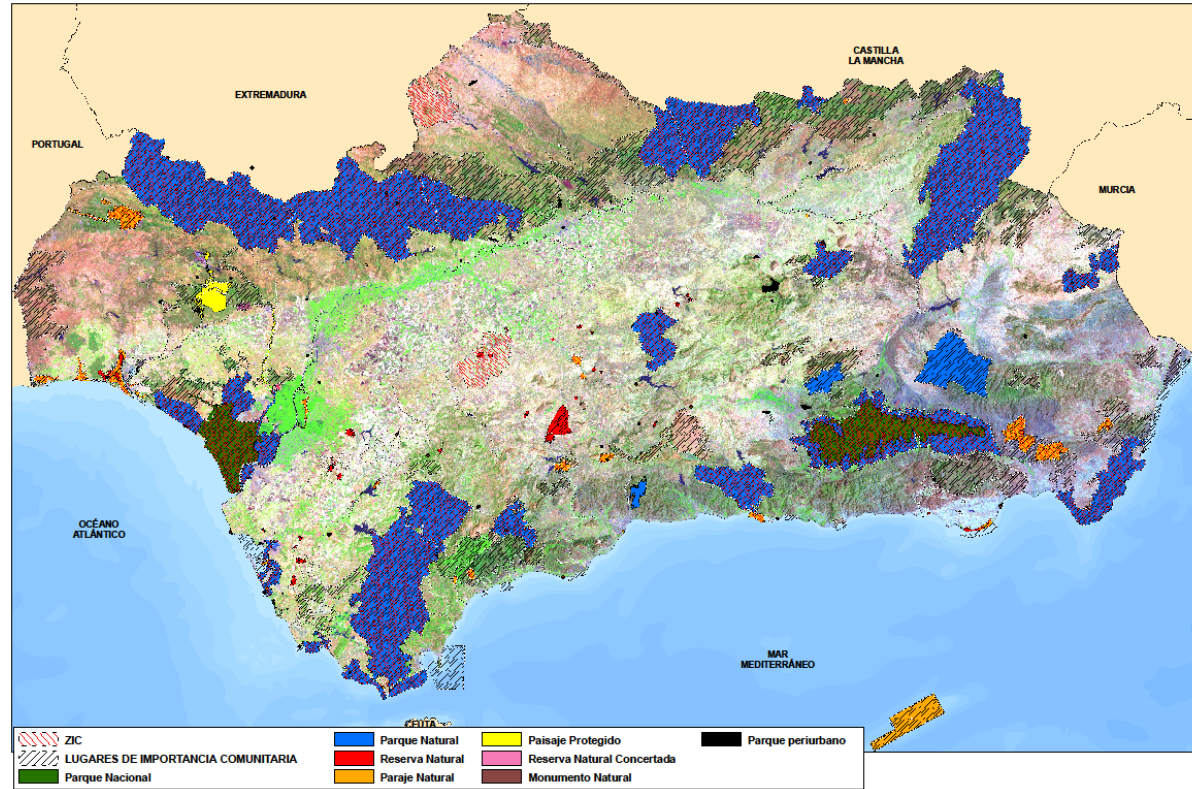
De esa manera, el principal desafío al que se enfrentan los espacios naturales es saber cómo gestionar las consecuencias del cambio para mantener las funciones de los ecosistemas y, consecuentemente, su capacidad de generar servicios a la sociedad.

2. LA RED DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA (RENPA)

La relevancia que los espacios poseen y, consecuentemente, la responsabilidad de su gestión impulsaron la primera ley autonómica de espacios naturales, la Ley 2/1989, de 28 de Julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos. Siendo el objeto de la misma el de proteger los espacios naturales como elemento que contribuye a la calidad de vida de la ciudadanía andaluza y su progreso económico.

Desde la aprobación de dicha ley, la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) ha ido creciendo en número y superficie a través de los instrumentos que derivan de la normativa de conservación de ámbito nacional y autonómico y de los diferentes convenios, programas internacionales y directivas europeas, y en la actualidad constituye una de las redes administrativas regionales de espacios protegidos más importantes de la Unión Europea así como del territorio español, concentrando la red de espacios protegidos con mayor superficie (véase figura 2.1).

Figura 2.2. La RENPA



Hoy en día, conforme a lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto 95/2003, de 8 de abril, la RENPA *“se configura como sistema integrado y unitario de todos los espacios naturales ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma que gocen de un régimen especial de protección en virtud de normativa autonómica, estatal y comunitaria o convenios y normativas internacionales”*.

De esa manera, la Red actualmente está integrada por 244 designaciones, figuras o categorías de protección que, en conjunto, abarcan una superficie del orden de 2,8 millones de hectáreas, de las que 2,7 millones son terrestres (aproximadamente el 30,5 % de la superficie de Andalucía) y el resto marinas (véase figura 2.2).

Es la red más extensa en superficie y en número de espacios de la Unión Europea, encontrándose en ella los ecosistemas más representativos de Andalucía.

A continuación se analizará la evolución histórica de la RENPA para posteriormente esbozar las principales directrices de la misma: figuras e instrumentos.

2.1. La RENPA. De los orígenes a la actualidad

Hasta ahora, la creación de espacios protegidos ha sido la base de la política de conservación del capital natural de Andalucía, y se ha configurado una red de espacios naturales protegidos, la RENPA, que ocupando más del 30% de la superficie regional, representa hoy uno de

los patrimonios de territorios conservados más extensos y de mayor valor de la Unión Europea.

A partir de la declaración del Parque Estatal de Yosemite (1864) y del Parque Nacional de Yellowstone (1872) en Estados Unidos, aparecen en todo el mundo los primeros espacios naturales protegidos con una legislación específica, normalmente de ámbito estatal. En Europa, los estados pioneros en materia de conservación fueron Suecia, Suiza y España con la declaración de varios parques nacionales antes de 1920.

En aquel contexto, Andalucía fue pionera en el desarrollo de una política de conservación basada la protección de espacios naturales, cuya implementación a lo largo de las dos últimas décadas ha dado lugar al establecimiento y consolidación de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.

La Red actual, que integra una gran diversidad de espacios de gran valor ecocultural y natural, se inició en 1929, con la declaración del Picacho de la Virgen de la Sierra y del Torcal de Antequera como sitios nacionales.

Esas declaraciones se realizaron al amparo de la primera ley española de parques nacionales (1916) que contemplaba, junto a su reglamento, la posibilidad de proteger el territorio natural mediante figuras de rango inferior a la de Parque Nacional, tales como la de Sitio Nacional, la de Particularidad o Curiosidad Excepcional y la de Árbol Notable.

En 1957, la Ley de Montes, que dedicaba un capítulo específico a la figura de Parque Nacional, sirvió de marco legal para la protección de Doñana (1969).

Posteriormente, con la promulgación de la Ley 15/1975 de 3 de mayo, la primera ley nacional de espacios naturales protegidos, se incorporaron al marco jurídico español las figuras de Parque Nacional, Parque Natural, Reserva Integral de Interés Científico y Paraje Natural de Interés Nacional.

Las competencias para la administración de los espacios protegidos se encomendaron al hoy extinguido ICONA¹² y se establecieron los Patronatos y las Juntas Rectoras como órganos consultivos.

De esa manera, a finales de la década de los 70, la superficie protegida en Andalucía se limitaba a un 3% de la RENPA actual, contabilizándose un parque nacional, un paraje natural y un sitio nacional.

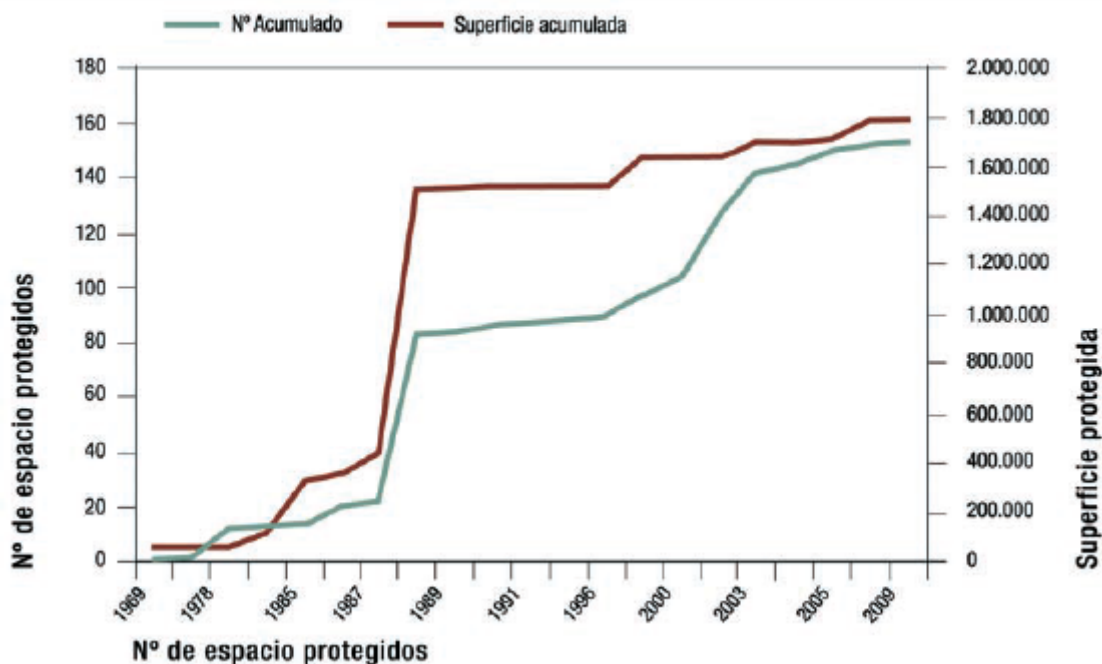
La transferencia de competencias sobre conservación de la naturaleza a Andalucía en 1984 supuso un hito fundamental en el desarrollo de la RENPA. A partir de ese momento, y para poder asumir las nuevas competencias regionales, se creó el embrión de la actual Consejería de Medio Ambiente, la Agencia de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Andalucía, a la que se encomendó la ampliación y gestión del catálogo de espacios naturales protegidos regionales. En esa etapa se realizó la primera ampliación importante del territorio protegido, aunque siguiendo al amparo de la ley estatal de 1975. Así, en 1988 la superficie

¹² El Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) fue un organismo administrativo español para el estudio y actuación en la conservación de la naturaleza, que por el Decreto-Ley 17/1971 de 28 de octubre reemplazaba al preexistente de la Dirección General de Montes. Estuvo adscrito al Ministerio de Agricultura. El ICONA durante su tiempo de funcionamiento va a desempeñar un papel controvertido en la conservación de los espacios naturales, y tras la asunción de la mayoría de sus competencias por las distintas Comunidades Autónomas, fue sustituido en 1991 por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza.

protegida de Andalucía se incrementó hasta las 442.855,09 hectáreas, y el número de espacios naturales protegidos se elevó a veintidós.

En 1989, la Ley de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, representó el mayor impulso al desarrollo y expansión de la RENPA (gráfico 2.1), al amparo de la cual se declararon 60 nuevos espacios bajo diversas categorías de protección. A partir de la aprobación de esta Ley 2/1989, la Red quedaba integrada por 81 espacios naturales protegidos de gestión autonómica, y la superficie protegida pasó a suponer el 17% del total regional.

Gráfico 2.1. Evolución número de espacios naturales y superficie protegida en Andalucía (1969-2010)



Además, la ley de inventario amplió las tipologías de protección, incluyendo las cuatro categorías básicas de la ley estatal de 1989:

- Parques.
- Reservas naturales.
- Monumentos naturales.
- Paisajes protegidos.

Al mismo tiempo, recuperaba figuras de normativas anteriores como el paraje natural y creaba nuevas: Parque Periurbano y Reserva Natural Concertada.

Esta norma supuso un gran avance al consolidar la protección de los grandes ecosistemas mejor conservados de la comunidad autónoma, y un primer paso para la puesta en marcha de una verdadera red de espacios naturales protegidos. De igual manera, la consideración de la presencia humana como parte integrante y modeladora del paisaje y la naturaleza se adelantó una década a los principios, hoy universalmente asumidos, del desarrollo sostenible.

El reciente traspaso de competencias de la gestión de los parques nacionales del Estado a las comunidades autónomas, ha supuesto también un importante incremento en la capacidad de la administración andaluza para la protección de la naturaleza.

Actualmente la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía es la más amplia de la Unión Europea con 154 espacios bajo figuras jurídicas estatal y autonómica y 86 espacios declarados mediante figuras internacionales.

Desde 2006 la práctica totalidad de estos espacios ha pasado a formar parte de la Red Natura 2000, a la que además se han sumado otros 51 espacios más, en base a las Directivas comunitaria de Hábitats y de Aves, superando los 2,6 millones de hectáreas de superficie protegible, casi el 29% de la superficie de Andalucía.

El notable aumento del territorio protegido que se produjo en Andalucía a partir de la Ley 2/89 ha estado acompañado de un desarrollo similar en la capacidad para su gestión. Se ha realizado desde la administración ambiental andaluza un importante esfuerzo en dotar a estos espacios de instrumentos legales, de herramientas de gestión, de planificación y de participación, de recursos materiales, humanos y de información adecuados para la consecución de los objetivos de protección y gestión previstos en la Ley.

La consolidación creciente de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, que hoy supone, sin incluir Natura 2000, más del 19% de la superficie regional, ha permitido el mantenimiento de zonas de elevado valor, convirtiéndose en una herramienta principal para conservar la diversidad biológica y cultural de la región.

Sin embargo, las estrategias de conservación aplicadas sólo en el ámbito de los espacios naturales protegidos pueden aumentar incluso la vulnerabilidad de los sistemas ecológicos, y aunque la protección de espacios sigue siendo necesaria, no es suficiente por sí sola para conservar la biodiversidad y los ecoservicios que generan en un mundo cambiante.

Por ello, se considera fundamental que, para preservar y fortalecer el capital natural en Andalucía, en el contexto del proceso del Cambio Global, el paradigma de gestión debe desarrollarse entendiendo el territorio como una matriz formada por espacios con diferentes estados de conservación y en la que los espacios de la RENPA se conciben como piezas esenciales para la construcción de paisajes resilientes. Es decir, paisajes cuyos ecosistemas tengan capacidad de mantener sus funciones frente a perturbaciones de origen natural o antrópico sin cambiar a un estado no deseado.

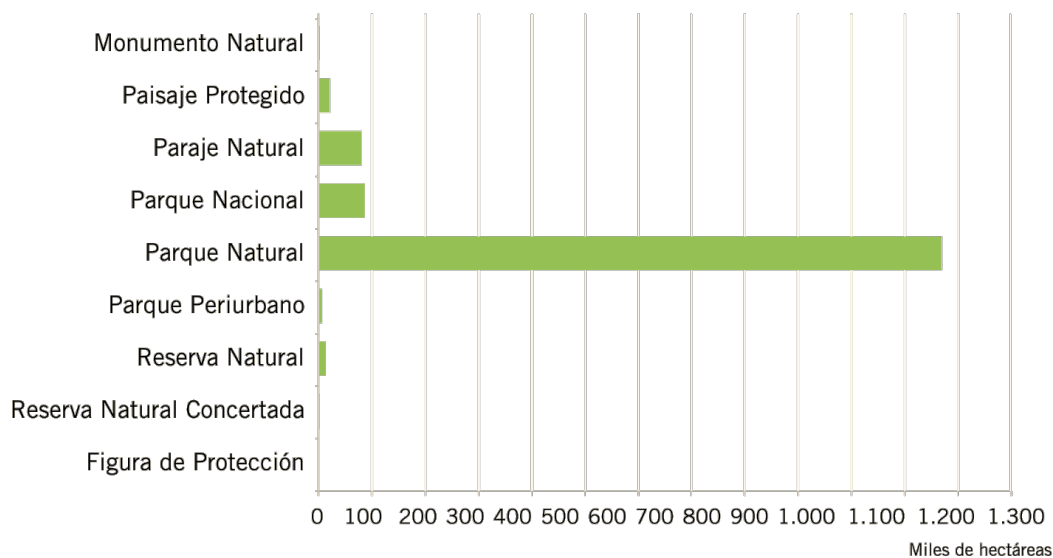
2.2. La configuración de la RENPA

Desde el ámbito nacional se han desarrollado en Andalucía cinco figuras a partir de la Ley 4/1989 (actualmente derogada por la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad):

- Parque Nacional
- Parque Natural
- Reserva Natural
- Monumento Natural
- Paisaje Protegido

Tal y como se refleja en los gráficos 2.2 y 2.3, puede afirmarse que aunque en número los espacios más abundantes son los que corresponden a las figuras de menor tamaño como los Monumentos Naturales y las Reservas Naturales, son sin embargo los Parques Nacionales y Naturales los que tienen una mayor contribución a la RENPA en términos de superficie a pesar de no ser tan abundantes (136.928 ha y 1.393.925,95 ha respectivamente).

Gráfico 2.2. Superficie protegida por figura de protección en Andalucía en 2008 (miles de hectáreas)



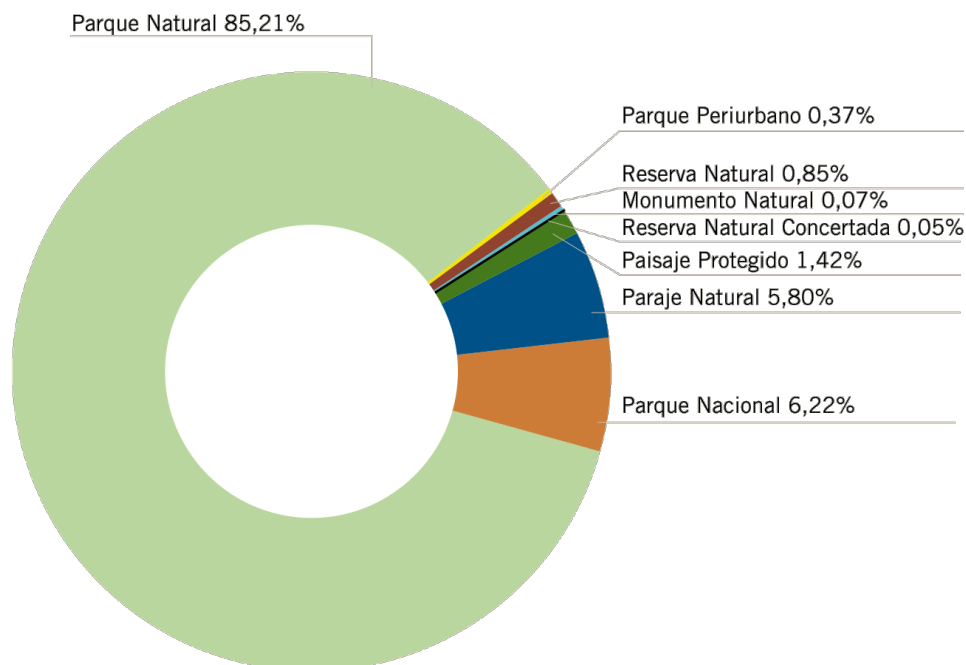
Fuente: IECA. Atlas Estadístico de Andalucía

La Ley 2/1989 estableció tres figuras de protección complementarias a las derivadas de la normativa estatal:

- Paraje Natural
- Parque Periurbano
- Reserva Natural Concertada

Por otro lado, la Ley 8/1999, de 27 de octubre, del Espacio Natural de Doñana, incorporó un régimen jurídico de gestión único a los territorios integrados en el Parque Nacional y el Parque Natural.

Gráfico 2.3. Superficie protegida por figura de protección en Andalucía en 2008 (% sobre total de superficie protegida)



% sobre total de superficie protegida

Fuente: IECA. Atlas Estadístico de Andalucía

Posteriormente, la incorporación de la figura de protección en el ámbito estatal de la red ecológica Natura 2000, a través de la Ley 43/2003 de Montes, se transpuso al ordenamiento autonómico a través de la Ley 18/2003, de 29 de diciembre, estableciendo las Zonas de Importancia Comunitaria (ZIC), como una nueva categoría de protección de espacios naturales en Andalucía y que estará integrada por las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) y las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA).

A ese panorama legislativo se ha de sumar la diversidad de figuras que derivan de los distintos convenios y programas internacionales que España ha ratificado y se han aplicado a algunos espacios de la RENPA.

Por un lado la Red Andaluza de Reservas de la Biosfera de la UNESCO, ejemplos de buenas prácticas humanas en el territorio; y los lugares Patrimonio de la Humanidad también de la UNESCO; por otro la Lista de Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), además de los Humedales Ramsar.

Esta complejidad de figuras presenta, en su conjunto, una gran coherencia espacial en el contexto de la RENPA actual, lo cual permite integrar los elementos de las distintas redes de conservación internacionales en el esquema general de la protección, planificación y gestión de la misma.

Por otro lado, la Lista de Lugares de Interés Comunitario para la construcción de la futura Red Natura 2000 en Andalucía incluye 195 espacios, con una superficie de 2.622.652,41 ha, donde las 2.513.796,33 ha correspondientes a los LIC terrestres suponen el 28,69 % del territorio de Andalucía. La magnitud de la propuesta queda reflejada cuando se analiza respecto a la Lista Nacional. Andalucía aporta el 13,59 % del total de espacios, así como el 21,19 % de la superficie de LIC de todo el Estado.

De los 195 espacios que forman la lista andaluza de LIC, 71 coinciden con uno o varios espacios naturales protegidos de la RENPA por otras figuras legales de protección de ámbito nacional o regional. Estos 71 espacios suponen el 65 % de la superficie terrestre de LIC (1.683.134 ha)

y además, el 40 % de esta red ya forma parte de la Red Natura 2000, al estar declarados como ZEPA. Tan sólo un 0,7% de la superficie actual de la RENPA queda fuera de la Lista de LIC.

2.3. Figuras de protección

La Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía se conforma por un total de 251 áreas protegidas, sobre las que pueden recaer una o más figuras de protección, mediante:

- I. Figuras de protección por la legislación nacional y autonómica
 - Parques Nacionales
 - Parques Naturales
 - Parques Periurbanos
 - Parajes Naturales
 - Paisajes Protegidos
 - Monumentos Naturales
 - Reservas Naturales
 - Reservas Naturales Concertadas
- II. Figuras de protección de la Red Natura 2000
 - Zonas de Especial Protección para la Aves (ZEPA)
 - Zonas Especiales de Conservación (ZEC)
- III. Figuras de protección por instrumentos y acuerdos internacionales
 - Patrimonio de la Humanidad
 - Reservas de la Biosfera
 - Geoparques Mundiales

- Humedales incluidos en el convenio Ramsar
- Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM)

A continuación se expondrán las características principales de las figuras protegidas por la legislación nacional y autonómica, haciendo especial referencia a los Parques Nacionales y Naturales.

2.3.1. Parques Nacionales

Los Parques Nacionales son espacios naturales de alto valor ecológico y cultural, poco transformados por la explotación o actividad humana. En razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna, de su geología o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, culturales, educativos y científicos destacados cuya conservación merece una atención preferente y se declaran de interés general del Estado.

La declaración de un espacio como Parque Nacional se hace por Ley de las Cortes Generales.

Andalucía cuenta con dos parques naturales:

- Parque Nacional de Doñana

El Parque Nacional Doñana, declarado en 1969, es uno de los espacios protegidos más importantes del territorio andaluz y la mayor reserva ecológica de Europa.

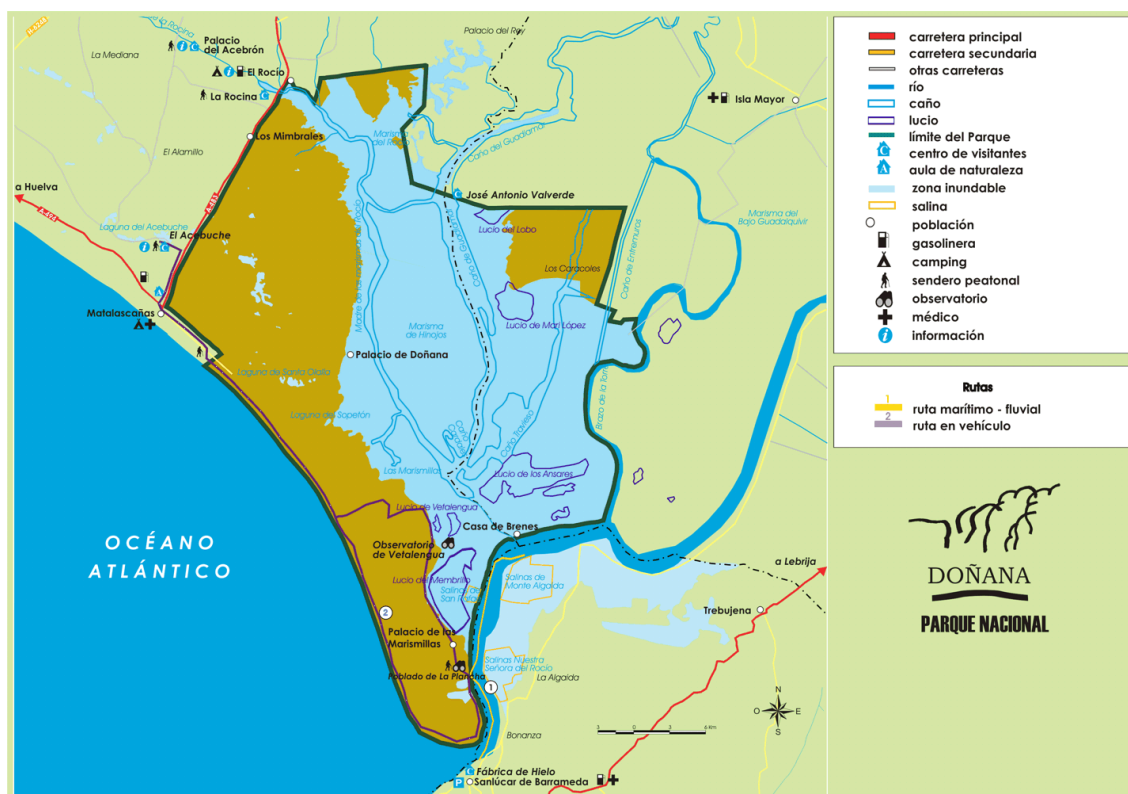
Los ecosistemas acuáticos y terrestres le confieren a este espacio unas características específicas para albergar una biodiversidad única, destacando algunas especies tan emblemáticas como el lince ibérico y el águila imperial, hoy en día en peligro de extinción. La marisma es lugar de paso, cría e invernada para miles de aves europeas y africanas, lo que la convierte en un ecosistema de altísimo valor ecológico.

Doñana está declarado como Patrimonio de la Humanidad (1994, UNESCO) y desde 1995 está reconocido, por el Consejo de Europa, con el Diploma Europeo de áreas protegidas, que viene dado por el estado de conservación, planificación y gestión integrada de los recursos naturales. Es a su vez Zona Especial de Conservación (ZEC ES0000024), desde 2012 y Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA ES0000024) y, en consecuencia, Espacio Protegido Red Natura 2000. También sobre este espacio recaen las figuras de Reserva de la Biosfera (1980) y Sitio Ramsar (1982) y colinda con el Parque Natural Doñana, con quien, desde el año 2007, forma la figura de gestión Espacio Natural de Doñana.

El Parque Nacional Doñana está integrado en la Red de Parques Nacionales y, desde el 1 de julio de 2006, la gestión del mismo corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Este Parque está adherido a la Carta Europea de Turismo Sostenible (CETS).

Figura 2.3. Mapa Parque Nacional de Doñana



- Parque Nacional Sierra Nevada

Sierra Nevada alberga un rico patrimonio cultural e histórico en el que se solapan y enriquecen legados tartesos, romanos y visigodos, singularmente en la vertiente alpujarreña.

Fue declarada Parque Natural por el Parlamento de Andalucía en 1989 debido a las singularidades de flora, fauna, geomorfología y paisaje. Posteriormente, el Parlamento Autonómico propuso su declaración como Parque Nacional. El Parque Nacional de Sierra Nevada está integrado en la Red de Parques Nacionales. Desde el 1 de julio de 2006, la gestión del Parque Nacional de Sierra Nevada corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma de Andalucía.

El Parque Nacional de Sierra Nevada, con 86.208 hectáreas de extensión, constituye una unidad geográfica claramente diferenciada, situada al sureste de la ciudad de Granada, comprendiendo también el extremo occidental de la provincia de Almería. En él se incluyen 15 municipios de la provincia de Almería y 29 de la de Granada (véase tabla 2.1).

Este Parque está adherido a la Carta Europea de Turismo Sostenible (CETS).

Otras figuras de protección que recaen en el espacio: Parque Natural de Sierra Nevada, Reserva de la Biosfera Sierra Nevada, Zona Especial de Conservación (ZEC ES6140004) y Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA ES6140004).

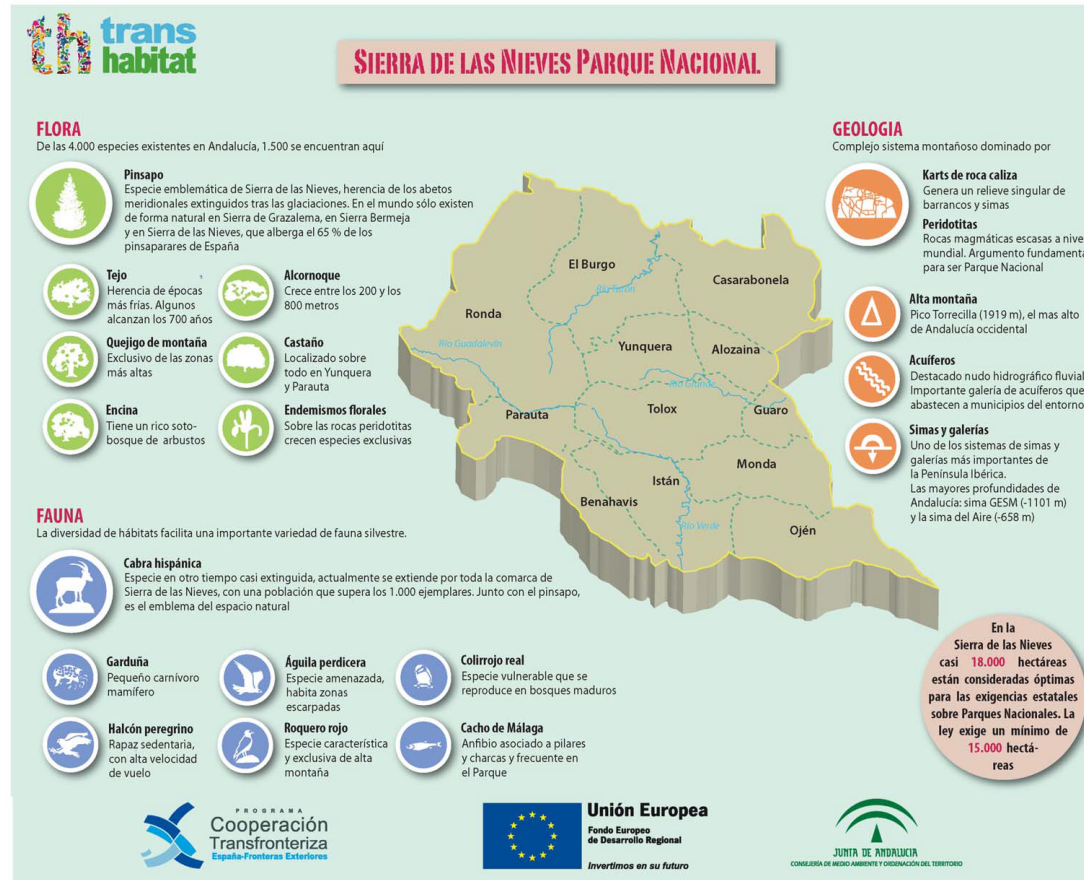
Tabla 2.1. Superficie del Parque Nacional Sierra Nevada (hectáreas)

Provincia de Almería		Provincia de Granada			
Abla	585	Aldeire	2.553	Lanjarón	2.343
Abrucena	2.605	Alpujarra de la Sierra	2.394	Lanteira	2.767
Alboloduy	744	Bérchules	4.215	La Tahá	188
Alsodux	133	Bubión	1.063	La Zubia	1
Bayárcal	2.157	Busquístar	72	Lecrín	215
Beires	1.303	Cáñar	1.389	Lugros	2.094
Canjáyar	350	Capileira	4.699	Monachil	3.377
Fiñana	1.366	Dílar	4.137	Nevada	3.238
Fondón	487	Dólar	791	Nigüelas	1.125
Las Tres Villas	463	Dúrcal	3.475	Pampaneira	863
Laujar de Andarax	1.519	Ferreira	922	Pórtugos	1.335
Nacimiento	327	Güéjar-Sierra	10.143	Soportújar	713
Ohanes	1.348	Huéneja	1.785	Trevélez	8.346
Paterna del Río	1.837	Jeres del Marquesado	4.941	Válor	1.538
Rágol	32	Juviles	232		
Total Almería	15.255	Total Granada	70.953		

- Parque Nacional Sierra de las Nieves

Se hace preciso señalar este Parque dado que se ha propuesto para que sea considerado como Parque Nacional (véase figura 2.4).

Figura 2.4. Propuesta Parque Nacional Sierra de las Nieves



El Parque Natural Sierra de las Nieves se localiza en la provincia de Málaga, se trata de uno de los enclaves más singulares de Andalucía, el cual se extiende sobre una superficie tan relativamente reducida (20.163 hectáreas).

Sierra de las Nieves atesora una enorme cantidad de valores naturales, pero lo que lo convierte en un espacio natural único y exclusivo es su peculiar geología y su excepcional riqueza botánica. Estas dos características fueron determinantes en su día para que esta área fuera declarada parque natural y también han sido claves en la propuesta formulada por la Junta de Andalucía para iniciar el proceso que llevará a este espacio a alcanzar la categoría de parque nacional.

No todos los espacios naturales que lo pretendan pueden aspirar a esta distinción del Estado. De hecho, en Andalucía sólo los espacios naturales de Doñana y Sierra Nevada cuentan con este nivel de protección, el máximo a nivel estatal.

Su condición como espacio natural protegido abarca las siguientes figuras: Parque Natural desde 1989, Reserva de la Biosfera desde 1995, Zona Especial de Conservación –ZEC ES6170006– desde 2012 y Zonas de especial Protección para las Aves –ZEPA ES6170006– desde 2003.

2.3.2. Parques Naturales

Los Parques Naturales son áreas naturales, poco transformadas por la explotación u ocupación humana que, en razón de la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.

La declaración de un espacio como Parque Natural se hace por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Andalucía cuenta con un total de 24 Parques Naturales, cuya extensión es superior al millón de hectáreas (véase tabla 2.2):

Tabla 2.2. Parques Naturales de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)

Parque Natural	Año	Provincias	Municipios	Superficie oficial
Bahía de Cádiz	1989	Cádiz	5	10.522,00
Cabo de Gata-Níjar	1988	Almería	3	49.512,00
del Estrecho	2003	Cádiz	2	18.931,00
Despeñaperros	1989	Jaén	1	7.649,00
Doñana	1989	Huelva - Cádiz - Sevilla	11	53.835,00
La Breña y Marismas del Barbate	1989	Cádiz	2	5.077,00
Los Alcornocales	1989	Cádiz - Málaga	17	167.767,00
Montes de Málaga	1989	Málaga	3	4.995,56
Sierra de Andújar	1989	Jaén	4	74.774,00
Sierra de Aracena y Picos de Aroche	1989	Huelva	28	186.827,00
Sierra de Baza	1989	Granada	5	53.649,00
Sierra de Cardeña y Montoro	1989	Córdoba	2	38.449,00
Sierra de Castril	1989	Granada	1	12.696,00
Sierra de Grazalema	1985	Cádiz - Málaga	14	53.411,00
Sierra de Hornachuelos	1989	Córdoba	5	60.032,00
Sierra de Huétor	1989	Granada	7	12.128,00
Sierra de Las Nieves	1989	Málaga	7	20.163,00
Sierra Mágina	1989	Jaén	9	19.961,00

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Tabla 2.2 (continuación). Parques Naturales de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)

Parque Natural	Año	Provincias	Municipios	Superficie oficial
Sierra María-Los Vélez	1987	Almería	4	22.562,00
Sierra Nevada	1989	Almería - Granada	57	86.355,00
Sierra Norte de Sevilla	1989	Sevilla	10	177.484,00
Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas	1986	Jaén	23	209.920,00
Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama	1999	Granada - Málaga	12	40.662,95
Sierras Subbéticas	1988	Córdoba	8	32.056,00

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

- Parque Natural Cabo de Gata-Níjar

El Parque Natural Cabo de Gata-Níjar fue el primer espacio marítimo-terrestre protegido de Andalucía. Debido a los contrastes existentes entre el medio marino, el litoral y el terrestre, a las numerosas especies exclusivas que alberga y a las características propias de uno de los ecosistemas más áridos de Europa, este espacio fue también reconocido internacionalmente como Reserva de la Biosfera y Geoparque.

Gran parte de la peculiaridad ecológica y paisajística del parque tiene su origen en la ausencia de invierno climático y en su diversidad geológica, con predominio de los sustratos de naturaleza volcánica, donde coladas de lava, domos y playas fósiles conforman un singular paisaje.

Tabla 2.3. Ficha técnica Parque Natural Cabo de Gata

Ficha técnica	
Declaración	27 de enero de 1988
Ubicación	Extremo suroriental de la provincia de Almería
Superficie	49.512,19 ha
Municipios	Almería, Carboneras y Níjar

Cabo de Gata-Níjar cuenta con los 50 kilómetros de costa acantilada mejor conservada del litoral mediterráneo europeo. En esta fachada litoral con abruptos acantilados se suceden playas urbanas como la de San José y Aguamarga; playas naturales como Mónsul y Los Genoveses; calas como Carnaje y de Enmedio; y acantilados volcánicos y arrecifales como Punta de los Muertos y Mesa Roldán.

Además, en esta zona, se da un clima semiárido con escasas precipitaciones y menguados recursos hídricos que determinan suelos pobres y poco desarrollados, pero que, sin embargo, albergan uno de los conjuntos más singulares de flora del continente europeo, con más de 1.000 especies exclusivas. Se pueden observar poblaciones de palmito y cornical que escalan las abruptas laderas volcánicas, densas formaciones de esparto, romero y azufaifos que tapizan las llanuras o, ya en la temprana primavera, miles de margaritas de mar tiñendo de amarillo los acantilados marinos. Todos ellos son ejemplos de las adaptaciones de las plantas a las duras condiciones climáticas del lugar.

Entre sus ecosistemas destaca el marítimo por su variedad y riqueza. En sus fondos se desarrollan extensas praderas de Posidonea oceánica. La proliferación de esta especie vegetal, similar a un alga verde, constituye auténticos bosques sumergidos en los que viven gran variedad de fauna submarina: cangrejos, pulpos y peces, destacando entre todos ellos la nacra, el bivalvo protegido más grande del Mediterráneo. Enterradas en las llanuras de arena y fango palpita una rica y variada fauna que, aunque de pequeño tamaño, es indispensable para el óptimo desarrollo del ecosistema. En los fondos rocosos la vida se manifiesta con cambios de forma y color: algas, falsos corales y gran variedad de peces donde resalta el mero, también conocido como el rey del roquedo.

Uno de los rasgos más significativos del parque natural es su carácter humanizado. Numerosos cortijos abandonados, sistemas de aprovechamiento de agua y viento como norias, aljibes y molinos, reconocidos todos ellos como Bien de Interés Cultural, se integran en el paisaje y son el testimonio de una cultura, ya desaparecida, ligada al aprovechamiento tradicional de los recursos naturales. Fenicios y

romanos imprimieron las huellas de su paso por estas tierras, explotaron la abundante pesca del litoral y dejaron como legado factorías de salazón de pescado y púrpura en Torregarcía y talleres de adoquines volcánicos en acantilados como los del Playazo o Punta Baja. Mientras que la huella árabe se imprimió en los sistemas de regadío, la artesanía y las torres de vigilancia que jalonan la costa.

- Parque Natural Sierra María-Los Vélez

El Parque Natural Sierra-María Los Vélez se eleva entre las depresiones de Chirivel y Huéscar, se trata de un conjunto de macizos agrestes que conforman un paisaje donde se alternan valles con escarpadas sierras y cuyas cumbres en invierno se tiñen de blanco realzando el contraste con el árido paisaje que los rodea.

Si se camina por el sendero del Pinar de la Alfahuara, se descubre uno de los bosques mejor conservado de la provincia y Coto de Caza en la época de Felipe II. Entre su densa masa vegetal compuesta por pino carrasco, encinas, pino laricio y caducifolios en las zonas altas viven mamíferos como la ardilla, el tejón y están presentes rapaces como el águila calzada o el gavián.

Tabla 2.4. Ficha técnica Parque Natural María-Los Vélez

Ficha técnica	
Declaración	17 de Octubre de 1987
Ubicación	Norte de la provincia de Almería y en el extremo oriental andaluz del Sistema Bético
Superficie	22.589,39 ha
Municipios	María, Vélez-Blanco, Vélez-Rubio y Chirivel

Las grandes oscilaciones térmicas, junto con las escasas precipitaciones anuales, a menudo de forma torrencial, provocan cambios drásticos en el paisaje. En puntos donde la vegetación es escasa, como pueden ser las zonas de alta pendiente en solanas, la erosión es extrema y se producen formaciones como las grandes cárcavas y los profundos barrancos de la Sierra de la Muela. Además, estas elevadas cumbres rocosas se convierten en lugares seguros donde anidan ejemplares de águila real, búho real o halcón peregrino.

Otro aspecto a destacar de Sierra de María-Los Vélez es que aquí se pueden encontrar especies exclusivas, como la centaurea de Sierra María, o un ejemplar de sabina albar que se encuentra en el término municipal de Chirivel a unos 1.600 metros de altitud y que fue declarado Monumento Natural. Pertenece a una especie poco común en la región andaluza, y además se le estima una edad milenaria. La comunidad de invertebrados cuenta con especies exclusivas, entre las que destaca la mariposa diurna conocida como apolo o pavón diurno.

Visitando la Hoya de Taibena se comprueba cómo en las zonas más bajas, la mano del hombre ha cambiado la fisonomía del paisaje y los bosques (encinares y pinares) y el matorral mediterráneo han sido sustituidos por áreas de cultivo, entre los que destacan cereales y almendros.

Desde la antigüedad el hombre ha buscado cobijo en las faldas de esta sierra e importantes yacimientos lo atestiguan. Del Paleolítico data la Cueva de Ambrosio y del Neolítico, la Cueva de los Letreros que contiene un conjunto de pinturas de arte rupestre muy bien conservado. Con más de 7.500 años de antigüedad y considerado como uno de los más

importantes de la Península Ibérica, en ella se halla la figura del indalo, símbolo de Almería.

Es conveniente destacar también que existe un hermanamiento entre el Parque Natural de Sierra María - Los Vélez y el Parque Natural Altmühltal situado en el sur de Alemania, en el centro de Baviera, aproximadamente a un centenar de kilómetros al norte de Munich.

- Parque Natural Bahía de Cádiz

El Parque Natural Bahía de Cádiz se halla en el centro de la costa atlántica de la provincia, sobre una gran zona húmeda. A pesar de la elevada presión humana, aún se conservan zonas casi intactas como las Marismas de Sancti Petri y la Isla del Trocadero, declaradas Parajes Naturales. En torno a ellas, se encontraron restos fenicios, y romanos, como el Templo de Hércules, en la Isla de Sancti Petri, y el antiguo puerto en el Caño del Trocadero, vinculado al comercio con las Indias. Y es que el importante valor estratégico y defensivo de esta zona influyó en la temprana aparición, hace 3.000 años, de asentamientos humanos en la Bahía, que han legado un excepcional patrimonio de antiguas fortificaciones.

La intrusión del mar y la desembocadura de los ríos Guadalete y San Pedro, junto con el suave clima mediterráneo, determinan las características ecológicas de este humedal y su gran diversidad paisajística: playas, dunas, lagunas, marismas y esteros.

Tabla 2.5. Ficha técnica Parque Natural Bahía de Cádiz

Ficha técnica	
Declaración	28 de julio de 1989
Ubicación	Zona central de la costa atlántica de la provincia de Cádiz, sobre un gran estuario marino
Superficie	10.522,05 ha
Municipios	San Fernando, Chiclana de la Frontera, Puerto Real, Puerto de Santa María y Cádiz

En las marismas, protagonistas del Parque, se encuentran plantas como espartinas, salicornia y sarcoconia según el nivel de inundación. La vegetación también invade las dunas, estabilizándolas conforme se alejan de la costa. Desde barrones hasta la rubia de mar o la clavellina pasando por el cardo de mar o el tártago marino son ejemplo de estas especies dunares. Alrededor, se abren paso los pinos piñoneros, acompañados de arbustos que sobreviven estoicamente a la salinidad ambiental. Como muestra del denso pinar que se extendía entre El Puerto de Santa María y Puerto Real, aún quedan enclaves como el Pinar de la Algaida. En este marco habita el camaleón común, una especie en peligro de extinción.

Su posición entre los parques naturales de Doñana y el Estrecho lo convierten en un enclave privilegiado para observar las aves que migran entre Europa y África. Este lugar alberga algunas de las colonias españolas más importantes de charrancitos, cigüeñuelas y avocetas.

La vida de muchos de los habitantes del lugar ha girado en torno a las salinas, condicionando su subsistencia desde tiempos inmemoriales y marcando su carácter.

Actualmente, la extracción de sal ha dejado paso a otras actividades como el marisqueo de estero, la pesca de bajura y la pujante acuicultura, principales recursos de la zona.

- Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate

El Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate se extiende desde el entorno de Barbate a Caños de Meca y tierra adentro hasta Véjer de la Frontera, se trata de uno de los parques naturales menos extensos de Andalucía con unas 5.000 hectáreas. En él se distinguen hasta cinco ecosistemas diferentes: marino, acantilado, pinar, marismas y sistemas dunares. Destaca el Tajo de Barbate que, con más de 100 metros de altura, constituye el acantilado más notorio del Atlántico andaluz.

Tabla 2.6. Ficha técnica Parque Natural La Breña y Marismas del Barbate

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	sureste de la provincia de Cádiz, en la entrada del Estrecho de Gibraltar
Superficie	5.076,81 ha
Municipios	Vejer de la Frontera y Barbate

Se distinguen en sus acantilados, aún erosionados por el agua y el viento, manantiales de agua potable que vierten en pequeñas caletas, son los conocidos caños. Junto a zarzas e higueras crecen plantas típicas de ambientes salinos como almajos, barrillas o siemprevivas. En los huecos de la piedra crían numerosas garcillas bueyeras, grajillas, y la gaviota patiamarilla, halcón peregrino, vuelvepiedras y zarapito trinador. Entre las rapaces, destacan el águila pescadora, la lechuza y el cernícalo vulgar.

Esta biodiversidad se multiplica en las marismas y lagunas, que cobijan gran número de aves, al ser zona de nidificación y paso de migraciones. Entre el carrizo se observan avetorillos, ruiseñores bastardos y carriceros comunes.

Otro paisaje característico es el pinar de La Breña. Su intensa repoblación para frenar las dunas móviles lo han convertido en el mayor pinar de Cádiz, del que se aprovechan piñas y piñones. En este lugar, el aroma a pino se mezcla con el de romero y lavanda que, junto con palmito, espino negro e, incluso retama o lentisco, forman el matorral mediterráneo existente. El pinar se extiende hasta bordear el acantilado, donde el pino carrasco convive con bosquetes de sabinas y abundantes enebros.

Pero ya desde los fenicios, el papel del mar era fundamental, con la pesca del atún en almadraba y la salazón. Barbate sigue siendo un gran centro pesquero, con su puerto comercial y gran afición a la pesca con caña. En el estuario se pescan lisas y anguilas; y en la marisma, doradas y lenguados.

- Parque Natural del Estrecho

Este parque natural marítimo-terrestre, situado entre el Atlántico y el Mediterráneo, alberga una gran riqueza natural de gran singularidad. Marcado por las duras condiciones climáticas de la zona y el paso de civilizaciones desde tiempos remotos, cobija una flora y faunas muy adaptadas y fruto de la convergencia de áreas naturales muy distintas. Esta diversidad se refleja en un importante recurso, el paisaje,

encontrándose acantilados y plataformas de abrasión a un lado de Tarifa y playas arenosas por el otro.

Los vientos de levante y poniente juegan un papel fundamental en la esencia de este espacio: han configurado el terreno, definido las rutas migratorias de las aves y construido dunas. El hombre ha sabido aprovechar su fuerza para generar energía limpia y practicar deportes como el surf en todas sus variantes.

Tabla 2.7. Ficha técnica Parque Natural del Estrecho

Ficha técnica	
Declaración	29 de enero de 2003
Ubicación	En el litoral de Cádiz
Superficie	19.177,29 ha
Municipios	Algeciras y Tarifa

Las playas más significativas son la de Los Lances, amparada bajo la figura de protección de Paraje Natural, o la de Bolonia, cuya famosa duna ha sido declarada Monumento Natural. En estos arenales costeros crecen plantas adaptadas a la sequedad y el viento como el barrón, el enebro y la típica camarina, que da nombre al faro de la zona. Alrededor existen pinos piñoneros, procedentes de la repoblación practicada en los años 60 del siglo pasado para contener las dunas, junto con un matorral de alto valor ecológico. Adentrándose en la sierra aparecen encinas, alcornoques y acebuches junto con eucaliptos de repoblación. En los acantilados destacan los hinojos marinos y por doquier narcisos y genistas.

Pero las protagonistas del parque son, sin duda, las aves. Entre las residentes, las de mayor presencia son la cigüeña blanca, el halcón

abejero, el milano negro y el buitre leonado. También es posible avistar águilas imperiales, elanios azules, alimoches, águilas perdiceras e incluso halcones peregrinos.

Las aguas del Estrecho albergan valores naturales muy importantes, por lo que en esta zona aún se producen descubrimientos de nuevas especies para la ciencia. Se han contabilizado más de 1.900 especies de flora y fauna marina, siendo las más frecuentes e importantes la tortuga boba, el delfín o la marsopa.

El patrimonio cultural es otro reclamo más del Parque; de los numerosos restos arqueológicos, sobresale la antigua ciudad romana de Baelo Claudia, enclave estratégico para la industria salazonera de la Bética. Además, el legado arqueológico del Estrecho no se limita a la superficie terrestre, sino que el patrimonio submarino ocupa un importante lugar, resultando llamativa la cantidad de restos de naufragios. Destaca asimismo como foco de patrimonio inmueble el centro urbano de Tarifa, que cuenta con la categoría de Conjunto Histórico.

- Parque Natural Los Alcornocales

El Parque Natural Los Alcornocales constituye la mayor masa conservada y productiva de alcornocal de la Península Ibérica.

Situado en la provincia de Cádiz y parte de Málaga, se extiende desde la sierra hasta el joven Parque Natural del Estrecho, presentando gran diversidad de relieves y paisajes. Esta riqueza se refleja en todos los ámbitos: flora, fauna, climatología e historia.

El principal responsable de esta riqueza es el agua, presente en numerosos ríos, arroyos y embalses que, además de abastecer a la provincia, son aptos para la pesca y actividades recreativas. Pero sobre todo destaca la humedad proveniente de la costa, que se acumula formando bosques de niebla en valles estrechos y profundos denominados canutos. En estas condiciones se conserva una flora muy singular, perteneciente a la Era Terciaria, la Laurisilva. Se caracteriza por hojas lisas y brillantes, que aprovechan la humedad y escasa luz que dejan pasar los árboles que bordean los canutos.

Tabla 2.8. Ficha técnica Parque Natural Los Alcornocales

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	Entre las provincias de Cádiz y Málaga, formando una franja que conduce desde el interior de las estribaciones de las sierras gaditanas hasta las playas de Tarifa
Superficie	167.767 ha
Municipios	Alcalá de los Gazules, Algar, Algeciras, Arcos de la Frontera, Benalup-Casas Viejas, Benaocaz, Castellar de la Frontera, El Bosque, Jerez de la Frontera, Jimena de la Frontera, Los Barrios, Medina-Sidonia, Prado del Rey, San José del Valle, Tarifa y Ubrique en Cádiz y Cortes de la Frontera en Málaga.

Los suelos de arenisca, que han favorecido el denso alcornocal, también albergan quejigos y roble andaluz en las zonas más húmedas. En estos bosquetes cazan las águilas calzadas, culebreras y ratoneras, además de azores, gavilanes y cárabos. En las alturas, asoman las rocas y sobre el suelo pobre aparece la herriza, denso matorral achaparrado de distintas especies adaptadas a suelos ricos en metales como el aluminio, entre las

que abundan, por ejemplo, las aromáticas. En este espacio habitan la cabra montés y numerosas aves rapaces, destacando el buitre leonado, alimoche, águila perdicera, búho real y halcón peregrino.

En las zonas bajas y arcillosas aparece el acebuchal aclarado desde tiempos inmemoriales para dejar paso al pasto que alimentará el ganado típico de la zona, la vaca retinta. En las laderas, aparece el matorral mediterráneo, con jaras, brezos, cantuesos, torviscos y majuelos. Por ellos discurre el corzo morisco, autóctono y emblema de caza mayor, además del gamo, ciervo y carnívoros como ginetas, tejones y sobre todo meloncillos, con la mayor población de la península.

En un Parque tan completo y diverso, caben otras actividades, que van del montañismo en el pico del Aljibe o el Picacho; la espeleología en el enclave Ramblazo-Motillas, o el descenso de cañones en La Garganta de Buitreras, una de las pocas áreas preparadas para esta práctica de riesgo y que por su singularidad ha sido declarada Monumento Natural.

- Parque Natural Sierra de Grazalema

El Parque Natural Sierra de Grazalema se localiza entre Cádiz y Málaga, se trata de sierras de relieves abruptos y contrastados a causa de su convulsa historia geológica.

El elemento más emblemático del Parque, además del denso bosque mediterráneo de encinas, alcornoques y quejigos, es el pinsapo, principalmente concentrado en la Sierra del Pinar, por ser el lugar más lluvioso de la Península. Esta especie es descendiente de los abetos centroeuropeos que formaban aquí grandes bosques en las épocas

glaciares. Hoy estos pinsapos habitan únicamente en este espacio, en el Parque Natural Sierra de las Nieves y en Sierra Bermeja (ambos en la provincia de Málaga).

Tabla 2.9. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Grazalema

Ficha técnica	
Declaración	13 de Febrero de 1985
Ubicación	Zona noreste de la provincia de Cádiz y al noroeste de la de Málaga, en la zona más occidental de la cordillera Bética
Superficie	53.411,27 ha
Municipios	Zahara de la Sierra, Villaluenga del Rosario, Benaocaz, Grazalema, Ubrique, El Bosque, Prado del Rey, El Gastor y Algodonales en la provincia de Cádiz; y Benaoján, Montejaque, Cortes de la Frontera, Jimera de Líbar y Ronda en la provincia de Málaga.

La conservada vegetación da lugar a una rica fauna, manteniendo con semillas, frutos otoñales y pastos al ciervo, corzo, conejo, perdiz y la cabra montés. Destacan las numerosas aves, con 136 especies distintas, como el águila perdicera y el buitre leonado, este último tiene aquí las mayores colonias de Europa. Completan el ecosistema otros carnívoros emblemáticos como la gineta y comadreja, halcón peregrino, águilas calzada y culebrera y búho real.

- Parque Natural Sierra de Cardeña y Montoro

El Parque Natural Sierra de Cardeña y Montoro linda con el Parque Natural Sierra de Andújar y con la provincia de Ciudad Real.

La vegetación que lo cubre está compuesta, casi a partes iguales, por dehesas, pinar de repoblación y monte mediterráneo, constituyendo un lugar ideal para la caza, mayor y menor. Por su parte, en los pinares de piñonero y resinero, se aprovechan piñones y madera. En las dehesas, el hombre ha conseguido armonizar los escasos aprovechamientos agrícolas con los pastos y la ganadería, además de la miel y otras actividades tradicionales extractivas.

El parque natural ofrece una completa red de senderos a través de los cuales se puede vislumbrar desde las piaras de cerdos en las dehesas hasta vacas pastando o, en función de la estación y la hora, numerosos ciervos y jabalíes. También es frecuente divisar numerosas rapaces, ya que aquí conviven numerosas especies de águilas (imperial, real, calzada y culebrera), buitres (negro y leonado) y la cigüeña negra junto con la blanca.

El sendero señalizado Aldea del Cerezo-Venta del Charco recorre la única dehesa de roble melojo existente en la provincia. Igualmente, muestra los típicos bloques redondeados de granito, llamados "bolos" por los habitantes de la zona.

Tabla 2.10. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Cardeña y Montoro

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	En el extremo de la comarca de los Pedroches, en la zona nororiental de la provincia de Córdoba
Superficie	38.435,90 ha
Municipios	Cardeña y Montoro

Este parque es, por tanto, un espacio en el que sus habitantes han sabido vivir en armonía con el medio natural, donde contrasta el paisaje rural de las aldeas con la aristocracia de Montoro y donde los usos tradicionales, la artesanía y, en los últimos años, el creciente turismo rural sustentan la economía de la zona.

- Parque Natural Sierra de Hornachuelos

El Parque Natural Sierra de Hornachuelos alberga una de las zonas de bosque mediterráneo y de ribera mejor conservadas de Sierra Morena. Junto a Sierra Norte (Sevilla) y Sierra de Aracena y Picos de Aroche (Huelva), conforma la Reserva de la Biosfera Dehesas de Sierra Morena.

Este reconocimiento se debe, en parte, a la gran diversidad biológica que alberga este espacio natural cordobés. La encina, como especie dominante, convive con alcornoques y quejigos en las zonas más húmedas; con acebuches en las vegas de los ríos, e incluso con algarrobos y palmitos, si el sustrato es calizo, como ocurre en el Suroeste. En las zonas más llanas, la dehesa conforma el paisaje, dejando paso al bosque denso y a las formaciones de matorral en las más abundantes zonas de relieve abrupto.

Tabla 2.11. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Hornachuelos

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	Sector occidental de la provincia de Córdoba
Superficie	60.031,04 ha
Municipios	Almodóvar del Río, Hornachuelos, Posadas, Villaviciosa de Córdoba y Córdoba

Allí donde el suelo es de cuarcita y pizarra, en el paisaje aparecen profundos barrancos esculpidos por los principales ríos del Parque Natural: el Bembézar, el Retortillo y el Guadiato. Recorriendo el Sendero del Guadalora, afluente del Bembézar, se descubre el bosque de ribera que lo jalona, reino de especies como álamos, alisos, sauces y fresnos, junto con majuelos, hiedras y adelfas. Dentro del agua, destaca también la presencia de ranúnculos, lentejas de agua y otras especies acompañantes.

- Parque Natural Sierra Subbéticas

Las Sierras Subbéticas, declaradas como Geoparque, son una gran oportunidad, conforman un conjunto de labrados sobre la roca caliza aparecen picos, riscos, tajos y multitud de expresiones del karst, todo ello, salpicado por manchas de vegetación, donde predominan extensos campos de olivos y algunos endemismos.

El agua juega un papel fundamental en este entorno. Surge en numerosos manantiales como el de Zambra y forma arroyos que endulzan el paisaje. Los ríos modelan la roca cavando profundos cañones como el Bailón. El arte popular ha transformado algunos de estos surgimientos, que abastecen a la población, como la Fuente del Río, en Cabra, y la monumental Fuente del Rey, con más de cien caños, en Priego.

Tabla 2.12. Ficha técnica Parque Natural Sierra Subbéticas

Ficha técnica	
Declaración	25 de Junio de 1988
Ubicación	Sur de la provincia de Córdoba
Superficie	32.056 ha.
Municipios	Cabra, Carcabuey, Doña Mencía, Iznajar, Priego de Córdoba, Rute, Luque y Zuheros

Sus sendas están bordeadas por terrenos kársticos, como el Lapiaz de los Lanchares, que asciende hasta el Picacho de la Virgen de la Sierra. Desde aquí, mediante un magnífico mirador, se contempla el Poljé de la Nava y las cumbres de Sierra Nevada.

Está compuesto por una gran multitud de cavidades y grutas existentes. Destacan la Sima de Cabra, donde se puede practicar espeleología, y, por supuesto, su cueva más famosa, la de Los Murciélagos, declarada Monumento Natural. En esta joya arqueológica, se encuentran numerosas especies de este curioso mamífero y restos humanos del Neolítico, época de la que representa un gran exponente en Andalucía. Y es que en esta comarca de gran tradición e historia hay vestigios que van desde el Paleolítico, pasando por ídolos de la Edad de Bronce, hasta estatuas ibéricas. Entre los restos romanos figura un miliar.

- Parque Natural Sierra de Baza

Lindando con su vecino Parque Natural Sierra de Andújar y con la provincia de Ciudad Real, la serenidad del entorno se refleja incluso en el paisaje, de formas redondeadas y suaves lomas, resultantes de la lenta erosión del granito. Sólo se exceptúan los cursos de los ríos Yeguas y Arenoso, por los que campa la nutria, donde el paisaje se hace abrupto.

La vegetación que lo cubre está compuesta, casi a partes iguales, por dehesas, pinar de repoblación y monte mediterráneo. Por su parte, en los pinares de piñonero y resinero, se aprovechan piñones y madera. En las dehesas, el hombre ha conseguido armonizar los escasos aprovechamientos agrícolas con los pastos y la ganadería, además de la miel y otras actividades tradicionales extractivas.

El parque natural ofrece una completa red de senderos, a través de ellos se puede observar desde las pjaras de cerdos en las dehesas hasta vacas pastando o, en función de la estación y la hora, numerosos ciervos y jabalíes. También es frecuente divisar numerosas rapaces, ya que aquí conviven numerosas especies de águilas (imperial, real, calzada y culebrera), buitres (negro y leonado) y la cigüeña negra junto con la blanca.

El sendero señalizado Aldea del Cerezo-Venta del Charco recorre la única dehesa de roble melojo existente en la provincia. Igualmente, muestra los típicos bloques redondeados de granito, llamados "bolos" por los habitantes de la zona.

Este parque es, por tanto, un espacio en el que sus habitantes han sabido vivir en armonía con el medio natural, donde contrasta el paisaje rural de las aldeas con la aristocracia de Montoro y donde los usos tradicionales, la artesanía y, en los últimos años, el creciente turismo rural sustentan la economía de la zona.

Tabla 2.13. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Baza

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	En la provincia de Granada, limitando en su sector este con la provincia de Almería
Superficie	53.649,41 ha.
Municipios	Baza, Caniles, Dólar, Gor y Valle de Zalabí

- Parque Natural Sierra de Castril

El río Castril es el principal valor ambiental de este parque natural, responsable además de la fisonomía y la peculiaridad del entorno. Sus aguas emanan del corazón del parque y lo recorren hasta el embalse del Portillo.

El nacimiento del Río Castril es un sitio único. De las rocosas paredes brotan permanentemente sus frías y cristalinas aguas, que proporcionan refugio a la trucha común que tiene en la nutria uno de sus principales predadores. Una característica a destacar es la pureza que presenta aquí este pez, ya que no se ha visto afectada por repoblaciones de otras variedades, como ha sucedido en otros lugares. El bosque en galería acompaña y envuelve el curso fluvial. Sauces, chopos y olmos lo custodian, proporcionando el lugar idóneo para aves, como el martín pescador o el mirlo acuático.

Además de fuente de riqueza natural, el agua también modela el terreno. A su paso erosiona el macizo calcáreo y transforma el paisaje en un sistema kárstico de elevado valor ambiental como el Barranco de la Osa. Las aguas acceden al corazón de la roca modelando grutas e importantes cuevas como la de Don Fernando. Un ejemplo evidente del modelado fluvial de este Parque y su entorno es la Peña de Castril, declarada Monumento Natural. En su cima se encuentran los restos que atestiguan el origen de la población que le da nombre, como por ejemplo un castillo de época musulmana.

Los verdes oscuros de las encinas son sustituidos por otoñales ocres de arces y quejigos y éstos, a su vez, por los verdes grisáceos de sabinas y piornos. El pasto verde claro de los pastizales de alta montaña, como el de Prados del Conde, sirve de alimento a la cabaña ganadera de oveja segureña y herbívoros como la cabra montés que transita por la altiplanicie de una sierra a otra.

Subiendo por el sendero del Cerro del Buitre, que se aproxima a las riscas del Corralón, es posible divisar los nidos de los buitres leonados sobre las escarpadas cumbres.

Tabla 2.14. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Castril

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	Oeste del apéndice nororiental de la provincia de Granada, forma parte de la Cordillera Oriental del sistema Subbético andaluz
Superficie	12.695,28 ha.
Municipios	Castril

Fuera de los límites del parque se encuentra el pueblo de Castril que posee un interesante patrimonio histórico cultural. Esta población también es conocida por su tradición artesanal, ya que durante mucho tiempo la extracción de madera para la fabricación de barcos y la industria del vidrio fueron su motor económico.

- Parque Natural Sierra de Huétor

En el centro de la provincia de Granada, y a escasos 20 kilómetros de la capital, se encuentra el Parque Natural Sierra de Huétor. Un conjunto de sierras de media altura, donde se alternan estrechos barrancos, arroyos, tajos y calares que forman un relieve complejo debido a la naturaleza caliza del terreno que determina la abundancia de formaciones kársticas. En ellas, el agua se filtra hasta las entrañas de la montaña originando galerías y cuevas donde se acumula, como ocurre en la conocida Cueva del Agua. Posteriormente, emanará en forma de manantiales como sucede en Fuente Grande. Dos de los ríos que recorren estos parajes son el Darro y el Fardes, donde en este último existe trucha común.

Uno de los principales atractivos de este parque natural es su facilidad de acceso, así como las numerosas pistas forestales que lo recorren, haciendo de él uno de los espacios naturales más visitados de la geografía granadina.

Pinares, encinares, quejigales, zonas de matorral y bosques de ribera componen un valioso mosaico donde encuentran abrigo una gran variedad de especies, muchas de ellas de un gran interés de conservación, como raros endemismos botánicos o especies emblemáticas y amenazadas como la cabra montés o el águila real.

Tabla 2.15. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Huétor

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	Centro de la provincia de Granada y noreste de su capital
Superficie	12.128 ha.
Municipios	Cogollos Vega, Beas de Granada, Huétor Santillán, Víznar, Alfacar, Nívar y Diezma

El Parque Natural Sierra de Huétor cuenta con muchos otros atractivos aparte de su valiosa naturaleza, ya que es un lugar con un rico pasado histórico-cultural, especialmente gracias a su inestimable legado musulmán junto con el inconfundible sabor serrano de los pueblos de su entorno: Alfacar, Beas de Granada, Cogollos Vega, Diezma, Huétor Santillán, Nívar y Víznar.

De la cultura árabe se conservan legados como acequias, alquerías o los baños árabes de Cogollos Vega, mientras que en el pueblo de Víznar se puede visitar el neoclásico Palacio del Cuzco, declarado Monumento Nacional.

- Parque Natural Sierra Nevada

Como se ha señalada previamente, el Espacio Natural Sierra Nevada está integrado por el parque nacional y natural del mismo nombre; se trata de un extenso macizo montañoso con un relieve compacto albergando la cima más alta de la Península Ibérica, el Mulhacén con 3.479 metros. Integrado en la cordillera Penibética se extiende desde el sudeste de Granada hasta el extremo occidental de Almería. Debido a su gran variedad paisajística y a poseer unos valores naturales exclusivos ha obtenido diversas figuras de protección. Además de ser Parque Natural y Parque Nacional, está reconocido internacionalmente como Reserva de la Biosfera.

La climatología y la diferencia de altitudes han posibilitado que en su interior crezca un gran número de plantas, especialmente adaptadas a las difíciles condiciones. En la alta montaña, como en el Veleta o en el Tajo de los Machos, al refugio de roquedos y entre las grietas naturales de la roca, se puede disfrutar de la identificación de especies exclusivas como la violeta de Sierra Nevada o la estrella de las nieves. A esta altitud también se localizan valles de origen glaciar como el de Siete Lagunas. A media altitud dominan el paisaje los bosques de hoja caduca compuesto por robles melojos, arces, cerezos silvestres y castaños. Estos bosques cambian la fisonomía del paisaje a lo largo de las estaciones; durante el otoño comienzan a perder las hojas y son los colores ocres los que predominan; sin embargo, con la llegada de la primavera y el resurgir de los nuevos brotes, se instalan los verdes intensos. Ya en los pisos más bajos se encuentran encinares como los Montenegro y, por último, el bosque de ribera que acompaña el cauce de los ríos.

Tabla 2.16. Ficha técnica Parque Natural Sierra Nevada

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	En las provincias de Granada y Almería, en el corazón de la Cordillera Penibética
Superficie	172.238,05 ha., de las que 85.883 ha. coinciden con el Parque Nacional de Sierra Nevada (desde la Ley 3/1999, de 11 de enero, por la que se crea el Parque Nacional de Sierra Nevada)
Municipios (Almería)	Abla, Abucena, Alboloduy, Alhabia, Almócita, Alsodux, Bayárcal, Beires, Bentarique, Canjáyar, Fiñana, Fondón, Illar, Instinción, Láujar de Andarax, Nacimiento, Ohanes, Padules, Paterna del Río, Rágol, Santa Cruz, Terque y Tres Villas (Las)
Municipios (Granada)	Aldeire, Alpujarra de la Sierra, Bérchules, Bubián, Busquístar, Cádiar, Calahorra (La), Cáñar, Capileira, Carataunas, Cástaras, Cogollos de Guadix, Dílar, Dólar, Dúrcal, Ferreira, Gójar, Güejar-Sierra, Huéneja, Jerez del Marquesado, Juviles, Lanjarón, Lanteira, Lecrín, Lugros, Monachil, Nevada, Nigüelas, Órgiva, Padul, Pampaneira, Pórtugos, Soportújar, Taha (La), Trevélez, Válor y Zubia (La)

Esta variedad vegetal y climática determina una gran riqueza fáunica. En la alta montaña se contempla el vuelo del acentor alpino, los roqueros solitarios o las chovas piquirrojas. Permaneciendo en silencio, entre las sombras del bosque de ribera, es posible que aparezcan el mirlo acuático, la oropéndola o el llamativo martín pescador. La majestuosa águila real, en cualquier momento, también puede surcar estos cielos.

Al abrigo de la masa boscosa y del espeso matorral vive una amplia comunidad de mamíferos como el jabalí, el zorro, el tejón o la jineta. De entre todos ellos, sin duda, es la cabra montés, muy extendida por estas cordilleras, la que se puede contemplar desde el Valle del río Dílar o del barranco del Poqueira ascendiendo por las laderas y en lo alto de los roquedos. La comunidad de invertebrados también es representativa; existen muchas especies que son exclusivas de este entorno, entre ellas, más de veinte especies de mariposas y más de treinta de escarabajos.

Tartessos, fenicios, griegos, cartagineses y romanos poblaron estos entornos, pero sin duda, fueron los árabes los que dejaron un importante legado, que aún perdura en la arquitectura y los sistemas de regadío, como las acequias. Respecto a la arquitectura, son llamativos los pueblos de la Alpujarra, caracterizados por sus casas blancas situadas en las laderas de las montañas, ventanas de pequeño tamaño, tejados planos, esbeltas chimeneas y porches denominados tinaos que cubren de lado a lado la calzada.

Muy importante es la industria turística que se ha desarrollado en torno a esta zona.

- Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche

Ubicado en el extremo occidental de Sierra Morena y al norte de la provincia de Huelva, el Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche se caracteriza por poseer una extensa masa forestal, una alta pluviosidad, un clima suave y un importante patrimonio natural y cultural.

Las amplias dehesas que predominan en este entorno serrano han favorecido la cría del cerdo ibérico, alrededor de la cual se ha levantado una industria que sustenta la economía de pueblos como el de Cumbres Mayores o Jabugo..

El paisaje cambia en función de la altitud y humedad. Las dehesas pobladas de encinas son sustituidas por alcornoques en unas zonas, mientras que en las de mayor altitud son frecuentes los bosques de robles rebollos, como en el paraje de la Solana de los Bonales; en cambio, en poblaciones como Fuenteheridos, Galaroza o Castaño del Robledo el paisaje está conformado por castaños; y en cauces de ríos como el Múrtigas por bosques galerías donde abundan árboles de gran porte como chopos, fresnos, sauces y alisos, junto con zarzas y plantas trepadoras.

Tabla 2.17. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	Sierra de la provincia de Huelva, abarcando desde la provincia de Sevilla hasta Portugal
Superficie	186.827 ha.
Municipios	Alájar, Almonaster la Real, Aracena, Aroche, Arroyomolinos de León, Cala, Cañaveral de León, Castaño del Robledo, Corteconcepción, Cortegana, Cortelazor, Cumbres de Enmedio, Cumbres Mayores, Cumbres de San Bartolomé, Encinasola, Fuenteheridos, Galaroza, Higuera de la Sierra, Hinojales, Jabugo, La Nava, Linares de La Sierra, Los Marines, Puerto Moral, Santa Ana La Real, Santa Olalla del Cala, Valdelarco y Zufre

Esta variedad forestal proporciona una interesante riqueza fáunica. En el interior del parque es posible observar mamíferos como el meloncillo, la gineta o la huidiza nutria. La avifauna también es diversa; surcando los cielos de este medio natural, se pueden contemplar, entre otros, buitres, milanos y cigüeñas negras.

A destacar el conjunto monumental de Almonaster la Real, compuesto por el castillo, la iglesia y la mezquita, el castillo de Cortegana, uno de los mejores conservados de la zona o la fortaleza de Sancho IV en Cumbres Mayores, así como la Gruta de las Maravillas en Aracena o la Peña de Arias Montano en Alájar, que constituyen dos reclamos de indudable interés natural.

Por otra parte, la región ofrece también una variada oferta gastronómica: carnes de caza, queso de cabra, chacinas, la castaña y las setas.

- Parque Natural Doñana

Esta tierra de contrastes que es Doñana presenta un mosaico de diferentes paisajes donde conviven una amplia variedad de especies de plantas y animales. Su extensión y situación estratégica convierten a este espacio natural en un importante lugar de invernada para las aves migratorias. Doñana destaca como una de las zonas húmedas más importantes de Europa.

Mediante este enlace, Cámaras de Doñana, se puede visualizar a través de cámaras que emiten en directo desde diferentes perspectivas, la cría de polluelos de águila imperial, el centro de reproducción del lince del Acebuche y otras proyecciones de interés.

El enclave Espacio Natural Doñana, conformado por el Parque Natural y Nacional del mismo nombre, es un paraíso para los amantes de la ornitología. A principios de otoño y durante el invierno se puede disfrutar de la presencia de miles de aves acuáticas como ánsares y anátidas procedentes del norte de Europa. En primavera y verano llegan desde África cigüeñas, garzas y golondrinas, entre otras especies, en busca de alimento y de un clima más suave.

Tabla 2.18. Ficha técnica Parque Natural Doñana

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	Extremo sureste de la provincia de Huelva, suroeste de la de Sevilla y noroeste de la de Cádiz
Superficie	68.236,40 ha.
Municipios	Almonte, Hinojos, Lucena del Puerto, Moguer y Palos de la Frontera en Huelva; Aznalcázar, Isla Mayor, Pilas, Puebla del Río y Villamanrique de la Condesa en Sevilla; y Sanlúcar de Barrameda en Cádiz

Doñana es un lugar privilegiado dada la variedad de paisajes existentes en el entorno. El Coto del Rey, el Abalarío y el pinar de la Algaida albergan extensos pinares de pinos piñoneros y un denso matorral mediterráneo que proporcionan un hábitat adecuado al emblemático lince ibérico y a diversas especies de rapaces como el águila imperial.

Otro punto de interés del espacio se encuentra en el sistema de dunas fósiles del Asperillo que discurre paralelo a la costa. Ya en la playa, se puede contemplar el impresionante Acantilado del Asperillo, declarado Monumento Natural por su singularidad y belleza.

Al Norte y al Sur del espacio natural se encuentra otra de las piezas que compone el inigualable puzzle que representa Doñana; se trata de las aguas someras de la Marisma Gallega, el Lucio del Cangrejo y las Marismas de Bonanza. En ellas se alimentan y crían innumerables aves. El visitante puede deleitarse observando la horizontalidad que ofrece este paisaje, la avifauna que lo habita y el espectacular vuelo de los flamencos.

Estas tierras han sido pobladas y modificadas por el hombre a lo largo de su historia. Usos tradicionales como la apicultura, la recolección de piñas o la agricultura aún se practican. Aunque se están perdiendo algunas profesiones como el carboneo, es posible encontrar algunos boliches activos en el parque. De su tradición ganadera se conserva la Saca de las Yeguas, que se celebra todos los años en junio en el municipio de Almonte. También aquí tiene lugar la Romería del Rocío, una de las más afamadas.

- Parque Natural Despeñaperros

A pesar de que Despeñaperros es uno de los parques naturales de menor superficie de Andalucía, concentra un extraordinario patrimonio geológico, natural e histórico. Sus desfiladeros han sido el escenario de diferentes episodios épicos como la batalla de Las Navas de Tolosa.

La erosión del río Despeñaperros creó este paso natural que conecta la meseta castellana con Andalucía. La acción de este curso de agua, que transcurre de Norte a Sur erosionando las rocas, ha originado espectaculares paisajes como Los Órganos, formado por cuarcitas de gran dureza y apariencia de gigantescos tubos verticales. El Salto del Fraile y Las Correderas son otros ejemplos de estas interesantes formaciones.

Tabla 2.19. Ficha técnica Parque Natural Despeñaperros

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	Norte de la provincia de Jaén y en pleno corazón de Sierra Morena
Superficie	7.840,82 ha.
Municipios	Santa Elena

En este entorno agreste de paredes casi verticales, hay profundos cañones y fallas. En las umbrías de estos cortados, habitan interesantes especies vegetales.

Las zonas más soleadas, en cambio, son el reino de la encina que se entremezcla con el pino, la coscoja o la jara. En esta densa vegetación encuentran refugio el ciervo o el jabalí, especies aprovechadas cinegéticamente y que comparten el hábitat con majestuosas rapaces, como el águila imperial o el buitre leonado.

A causa de su estratégica ubicación, estas tierras fueron pobladas por numerosas culturas desde la Prehistoria que han dejado interesantes signos de su paso. Una de ellas, la íbera, realizaba ofrendas en forma de estatuillas de bronce, conocidas como muñecos por los lugareños. Estas ofrendas religiosas se llevaban a cabo en lugares considerados sagrados como el Santuario del Collado de los Jardines, donde se encuentra la Cueva de los Muñecos.

La antigua calzada romana empedrada, que discurre junto a una frondosa vegetación natural, también forma parte del legado del pasado en Despeñaperros.

- Parque Natural Sierra de Andújar

El Parque Natural Sierra de Andújar es una muestra del paisaje alomado típico de Sierra Morena. Un gran número de especies emblemáticas amenazadas encuentran aquí su refugio, entre el monte mediterráneo y las dehesas del corazón del parque, las escarpadas sierras del norte y los densos pinares del sur.

El paisaje serrano de media montaña que conforma este espacio conserva las manchas de vegetación natural más extensas de Sierra Morena. Sus especies más características son la encina y alcornoque, en

forma adhesionada, y en las mayores altitudes donde la humedad es más elevada, el quejigo. Entre esta vegetación destacan curiosas formas redondeadas de granito conocidas en la zona como bolos. Este material es aprovechado para multitud de usos, entre ellos, singulares abrevaderos para el ganado. En alguna de las fincas del parque puede observarse a los toros de lidia alimentándose en estos originales recipientes. El sendero Junquillo permite apreciar al caminante cómo las fincas contribuyen a la alta diversidad del espacio. En su recorrido, se observa la disparidad paisajística entre las fincas ganaderas y las dedicadas a la actividad cinegética, en las que abunda un denso matorral que da cobijo al jabalí, ciervo, gamo, y otros animales característicos del lugar.

Tabla 2.20. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Andújar

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	Noroeste de la provincia de Jaén, en plena Sierra Morena
Superficie	74.916,54 ha.
Municipios	Andújar, Baños de la Encina, Villanueva de la Reina y Marmolejo

La extensa y privilegiada lista de animales del parque natural es uno de sus mayores reclamos, pues incluye carnívoros amenazados como el lince ibérico, que cuenta aquí con la mayor población mundial, o el lobo, que dispone de su principal reducto andaluz entre estos montes. Algún ejemplar de la importante población de águila imperial ibérica y otras grandes rapaces, como el águila real o el buitre negro, son fáciles de avistar desde el recorrido del sendero Jabalí-Encinarejo.

El Santuario de la Virgen de la Cabeza se encuentra en pleno corazón del parque natural. En él se celebra anualmente la romería en honor a la patrona de los monteros. Cuna de la actividad cinegética, Andújar cuenta con talleres especializados en la artesanía ligada a sus productos. Lógicamente la cocina también está muy asociada a las carnes de caza. Ejemplo son el ciervo al estilo de Baños o las codornices a la andujareña. La miel y sus subproductos también gozan de prestigio por su elaboración artesanal.

Los municipios del parque tienen el privilegio de acoger un valioso patrimonio arquitectónico que bien merece conocerse. Especialmente el castillo de Burgalimar, uno de los más antiguos de Europa, en la localidad de Baños de la Encina. Otra arquitectura de interés es la Casa Consistorial, en el municipio de Villanueva de la Reina, y el Palacio de los Coello o el puente romano en Andújar. En Marmolejo, su conocido balneario está especializado en la toma de aguas medicinales para diversas dolencias.

- Parque Natural Sierra Mágina

El macizo de Sierra Mágina se alza al borde de la campiña jiennense, rodeado de un mar de olivos. Desde sus cumbres, pueden contemplarse magníficas panorámicas, aquí se encuentra el techo de la provincia, el Pico Mágina con 2.167 metros.

Sus abruptas formaciones rocosas y su dura climatología han hecho de Sierra Mágina un lugar poco habitable para el hombre. Esta circunstancia le ha permitido mantener un buen estado de conservación donde disfrutar, hoy día, de un entorno natural y tradicional.

Este parque natural alberga, en su reducida extensión, una gran diversidad de paisajes, que pueden descubrirse a través del senderismo o cicloturismo. Merece la pena acercarse hasta el Adelfal de Cuadros, el más extenso de España, a la cascada del Zurreón, un salto de agua que en invierno queda congelado, o al Pinar de Cánava, una formación de pino carrasco (*Pinus halepensis*), declarado Monumento Natural.

Tabla 2.21. Ficha técnica Parque Natural Sierra Mágina

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	Sur de la provincia de Jaén
Superficie	19.960,57 ha
Municipios	Ibánchez de Mágina, Bédmar y Garcíez, Bélmez de la Moraleda, Cambil, Huelma, Jimena, Jódar, Pegalajar y Torres

Senderos como el de Gibraberca permiten visualizar el cambio de vegetación existente en función de la altura. En las zonas bajas aparecen principalmente los cultivos, entre los que destaca el olivo. En cotas intermedias dominan bosques mixtos de encinas, quejigos y áceres mezclados con abundantes arbustos como el enebro, la sabina, la cornicabra y los majuelos. En la alta montaña, la vegetación se compone de sabinas rastreras o espinos con alguna zona de predominio de pino laricio (*Pinus nigra*), como en el Pinar del Gargantón. En estas cumbres,

se encuentran numerosas especies de escasísima distribución, como *Jurinea fontqueri*, un tipo de cardo específico de este parque natural.

Este parque fue frontera natural entre los reinos árabes y cristianos durante los siglos XIII-XV. Por ello, la comarca está impregnada de una peculiar atmósfera medieval reflejada en las estrechas callejuelas de sus municipios y en castillos como los de Albánchez de Mágina y el de Jódar. propia, se convierte en otro reclamo más para visitar este espacio natural.

- Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y las Villas

El Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas se caracteriza por un relieve escarpado de media montaña. Paredes rocosas de gran altura se entremezclan con profundos valles y frondosos bosques de pinos laricios. Entre sus picos destacan el de Empanadas y Cabañas con más de 2.000 metros de altitud, siendo el del Yelmo uno de los más populares.

El agua es otro de los elementos protagonistas de este espacio natural, el de mayor superficie protegida de España con sus 209.920 hectáreas. La extensa red hidrográfica existente permite disfrutar de una gran variedad de flora y fauna.

Otro atractivo del lugar son sus plantas y animales, fáciles de ver en el espacio. En lo alto de los roquedos se puede contemplar el vuelo del águila real y el buitre leonado y al adentrarse en su interior el visitante descubrirá bosques de pinos laricios, negrales o carrascos salpicados de encinas, robles y áceres.

El Parque Natural Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas es algo más que naturaleza. El paso de civilizaciones tan dispares como la íbera, romana o árabe han dejado una huella en sus poblaciones que no hay que dejar de visitar. Destacan las plazas y callejones de Cazorla, municipio escoltado por la sierra de los Halcones, el castillo de la Iruela, la necrópolis ibérica de Toya en Peal de Becerro y la villa romana de Bruñel.

La historia de este Parque también está ligada a la explotación de la madera de ahí que fuera declarada como Provincia Marítima.

Tabla 2.22. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y las Villas

Ficha técnica	
Declaración	16 de Marzo de 1986
Ubicación	Nordeste de la provincia de Jaén, y une el sector oriental de Sierra Morena con el Sistema Subbético
Superficie	210.123,10 ha.
Municipios	Beas de Segura, Benatae, Cazorla, Chilluévar, Génave, Hinojares, Hornos de Segura, Huesa, La Iruela, Iznatoraf, Orcera, Peal de Becerro, Pozo Alcón, Puerta de Segura, Quesada, Santiago-Pontones, Santo Tomé, Segura de la Sierra, Siles, Sorihuela del Guadalimar, Torres de Albánchez, Villacarrillo y Villanueva del Arzobispo

- Parque Natural Montes de Málaga

Los característicos bosques de pino carrasco del Parque Natural Montes de Málaga hacen la labor de manto protector de los suelos. Sin su presencia, las lluvias podrían provocar grandes avenidas e inundaciones. Así ocurría una y otra vez desde el siglo XV hasta hace menos de un siglo, como consecuencia de la tala de los antiguos bosques para cultivar vides, olivos y almendros.

Este parque es de fácil acceso y cercanía a las poblaciones costeras y serranas que lo rodean. Es considerado como pulmón verde de las zonas colindantes.

A través de senderos, como el de Torrijos, el visitante descubre, junto al frescor del arroyo y su bosque galería, restos de cultivos y construcciones que evidencian el pasado vinícola de estas tierras. Los cultivos de vid hicieron nacer los magníficos vinos dulces, semi-dulces o secos que, como consecuencia de sucesivas plagas, se fueron perdiendo. Algunas de estas construcciones tradicionales reunían, en la misma edificación, la vivienda, el lagar donde se pisaba la uva, molinos de aceite y hornos de pan. El Lagar de Torrijos es una muestra de esta arquitectura y en él actualmente se encuentra el ecomuseo del mismo nombre, donde el visitante conocerá más en profundidad estos oficios.

Tabla 2.23. Ficha técnica Parque Natural Montes de Málaga

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	Norte de la ciudad de Málaga
Superficie	4.996 ha.
Municipios	Casabermeja, Colmenar y Málaga

Por otro lado, itinerarios como el de Pocopan permiten disfrutar de la vegetación del lugar, compuesta principalmente por pinares de repoblación. En su recorrido, masas arbóreas compuestas por encinas, quejigos y alcornoques van, poco a poco, ganando terreno al pinar.

El atractivo de este parque natural también está en las panorámicas que ofrece de la capital de la Costa del Sol, e incluso, de otras sierras de la provincia. Un buen lugar para observarlas es el mirador del Cochino, donde con la ayuda de unos prismáticos, puede avistarse el elegante vuelo de rapaces como águilas calzadas o culebreras.

- Parque Natural Sierra de las Nieves

Sierras blanquecinas y calizas de abruptas formaciones se contraponen con montes alomados de colores rojizos en el Parque Natural Sierra de las Nieves, un espacio ubicado al este de la ciudad de Ronda (Málaga).

Tabla 2.24. Ficha técnica Parque Natural Sierra de las Nieves

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	Sector occidental de la provincia de Málaga, en la comarca natural de la Serranía de Ronda
Superficie	20.163 ha.
Municipios	El Burgo, Istán, Monda, Parauta, Ronda, Tolox y Yunquera

A destacar el Pico Torrecilla, de 1.919 metros de altitud. Tanto en superficie como en el mundo subterráneo se suceden caprichosas formaciones kársticas originadas por la erosión y posterior precipitación de las calizas. En las cotas más bajas, las peridotitas tiñen de rojo el paisaje. Se trata de unas rocas mucho más impermeables que las calizas y con una especial composición que favorece la aparición de interesantes especies de flora. .

El nombre del Parque desvela la presencia de nieve en sus altas cumbres, que antiguamente se mantenía durante todo el año. Los lugareños la almacenaban en los neveros y aprovechando las noches la bajaban mediante mulas, distribuyéndose por pueblos y ciudades.

Otro atractivo de la sierra son los bosques de pinsapos que sobreviven en su interior. Este abeto mediterráneo se halla en las frías y húmedas umbrías; una reliquia botánica que se remonta a la época glacial de la península. Hoy día sólo se encuentra en esta sierra, en la Sierra de Grazalema y en Los Reales de Sierra Bermeja, siendo la población de Sierra de las Nieves la de mayor tamaño. Algunos de estos árboles rondan los 500 años de edad, como el de la Escalereta, declarado Monumento Natural. Descendiendo en altura destacan las encinas y

alcornoques de los montes de Istán y Monda o algunas manchas de algarrobos y castaños en los de Tolox y Parauta.

El Parque Natural cobija entre los mamíferos a la cabra montés, fácil de observar en las cotas más altas. Otras especies de interés son el corzo y la nutria, presente en sus ríos. Entre las aves, abundan las grandes rapaces, como el águila real y la perdicera y el búho real. También las propias de los bosques, como el azor y el gavián.

Este espacio fue habitado por muchas culturas, pero, sin duda, serían los musulmanes los que marcarían en mayor medida el legado histórico de la zona. Ejemplo de ello son los castillos y murallas que existen en Monda, El Burgo, Istán o Tolox. La influencia árabe también está presente en su gastronomía con las gachas de harina con miel, el queso de almendras o la sopa de los siete ramales. Otra zona a destacar es la localidad de Ronda, famosa por su tajo y por albergar la plaza de toros más antigua del país.

- Parque Natural Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama

Las cumbres del Parque Natural Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama hacen de frontera natural entre las provincias de Málaga y Granada. Las sierras de Tejeda y Almijara se ubican del lado malagueño, en el corazón de la comarca de la Axarquía. Alhama se corresponde con la parte más occidental de la provincia de Granada. Desde el pico de Tejeda se pueden divisar, desde sus 2.065 metros de altitud, espectaculares vistas de la costa mediterránea y las sierras vecinas, frecuentada por senderistas y montañeros.

En estas sierras predominan los tonos blancos y grises de crestas y barrancos, consecuencia del abundante mármol de la zona. La descomposición de estas rocas crea arenas donde los pinares se adaptan y forman los ecosistemas más extendidos, compuestos por pinos carrascos, negrales e incluso laricios. En las zonas más altas y umbrías, también aparecen robles melojos y arces.

El nombre de Tejada proviene de lo abundantes que eran éstos árboles en el pasado. Actualmente existe una tejeda, la más meridional de la Península Ibérica y una de las mejores de Andalucía, que se puede observar en el ascenso al Salto del Caballo.

Tabla 2.25. Ficha técnica Parque Natural Sierra de Tejada, Almijara y Alhama

Ficha técnica	
Declaración	12 de Noviembre de 1999
Ubicación	Abarca la gran parte del macizo montañoso, desde el río Puente de Piedra en Alcaucín (Málaga), hasta la carretera de la cabra montés en Otívar (Granada)
Superficie	40.657 ha.
Municipios	Alcaucín, Canillas de Aceituno, Canillas de Albaida, Cómpeta, Frigiliana, Nerja, Salares, Sedella, en la provincia de Málaga; y Alhama de Granada, Arenas del Rey, Jayena y Otívar, en la provincia de Granada

En estos parajes, de árboles y roquedos, es fácil sorprender durante el vuelo a grandes águilas, como la real o la perdicera. Gran interés presenta la población de cabra montés, una especie exclusiva ibérica, que tiene en el parque una de las más numerosas del país.

Ríos y arroyos descienden rápidamente por las laderas de estas sierras, ofreciendo espectaculares saltos, como Los Árboles Petrificados, donde el agua caliza mineralizó antiguos troncos. En otros casos, las aguas dan lugar a algunos de los desfiladeros más impresionantes, llamados en este lugar Cahorros. Otros de los elementos geológicos que destacan son la Cueva de Nerja, declarada Monumento Nacional, y también la sima de la Maroma.

Aunque en este espacio confluyeron diversas culturas, las tres sierras tienen una marcada herencia musulmana, con pueblos blancos repartidos por valles y sierras de difícil acceso. El poniente granadino conserva la huella de los últimos reductos nazaríes en España. Sus fértiles tierras, ricas en la producción de frutas tropicales como las de Otívar, marcan su gastronomía. Tradicionales son los potajes de la sierra, la carne de caza, el choto o la elaboración de artesanales quesos de cabra. Por otro lado, Alhama cuenta con un interesante conjunto monumental y etnográfico, de origen romano, andalusí y morisco, con fachadas de cal y retorcidos arcos, escalinatas y torreones.

La Axarquía malagueña, de marcado carácter morisco, posee una de muestras arquitectónicas más representativas en la Torre Alminar del pueblo de Salares. Otro atractivo de la comarca malagueña se puede degustar en forma de vino moscatel y pasas, siendo la conocida Noche del Vino de Competa una buena oportunidad para saborear estos caldos.

- Parque Natural Sierra Norte de Sevilla

Los valiosos recursos naturales del Parque Natural Sierra Norte han atraído desde antaño a numerosas civilizaciones. El paisaje ha sido transformado por los diferentes pobladores quienes aprovecharon la riqueza que el espacio les brindaba. Un ejemplo de este cambio es el Cerro del Hierro, declarado Monumento Natural, donde la extracción de mineral y la acción de la lluvia han dejado al descubierto un paisaje kárstico.

Sierras de lomas suaves, donde predominan las zonas adehesadas de encinas y alcornoque, entremezcladas con bosque mediterráneo y algunos cultivos de olivo y vid. En algunas zonas umbrías y húmedas de los municipios de Constantina y Cazalla, junto a los únicos robles melojos de la provincia, se dan además, castañares para el aprovechamiento de sus varas. Junto al centro de visitantes El Robledo se encuentra el jardín botánico del mismo nombre donde se recoge una colección de las especies vegetales más características de Sierra Morena.

La red hidrográfica del Parque Natural también juega un papel fundamental en su historia y paisaje. Tres son los ríos principales que refrescan la comarca: el Rivera del Huéznar, en la zona central del Parque, el río Viar al Oeste y, por último, el Retortillo, al Este.

Águilas imperiales ibéricas, reales y perdiceras surcan el cielo del Parque Natural. También son habituales aves carroñeras como el buitre negro y el leonado. Entre los mamíferos ungulados, como el ciervo y el jabalí, son habituales. El monte público de las Navas-Berrocal, en Almadén de la Plata te permitirá observarlas de una forma sencilla.

Tabla 2.26. Ficha técnica Parque Natural Sierra Norte de Sevilla

Ficha técnica	
Declaración	28 de Julio de 1989
Ubicación	Sector central de Sierra Morena occidental, en la provincia de Sevilla
Superficie	177.476,3 ha.
Municipios	El Real de la Jara, Almadén de la Plata, Cazalla de la Sierra, Constantina, El Pedroso, Las Navas de la Concepción, San Nicolás del Puerto, La Puebla de los Infantes, Alanís y Guadalcanal

Contribuyen a su patrimonio cultural, los diez municipios que forman parte del Parque, aportando interesantes monumentos histórico-artísticos como castillos árabes, iglesias y ermitas de tradición cristiana. Vestigios de un pasado más lejano se hallan en Almadén de la Plata, donde se han encontrado restos prehistóricos.

Por otro lado, gozan de renombre internacional productos artesanales como vinos y anisados de Cazalla de la Sierra y Constantina. También es tradicional la elaboración de dulces de la Puebla de los Infantes, los aceites de Guadalcanal o Alanís y los embutidos de El Real de la Jara y Almadén de la Plata. Su cocina especializada en carnes de caza es exquisita, un buen ejemplo de ello la caldereta de ciervo de Las Navas de la Concepción.

2.3.3. Parques Periurbanos

Los Parques Periurbanos son espacios naturales situados en las proximidades de un núcleo urbano, hayan sido o no creados por el hombre, que atienden a las necesidades recreativas de la población.

La declaración y gestión de parques periurbanos son competencias municipales; no obstante, se requiere previamente informe de la consejería competente en materia de medio ambiente de la Junta de Andalucía [Art. 9.12.h) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (BOJA núm. 122, de 23/06/2010)].

La comunidad autónoma de Andalucía cuenta con un total de 21 Parques Periurbanos:

- Parque Periurbano Castala
- Parque Periurbano de Santa Fe
- Parque Periurbano Dehesa del Generalife
- Parque Periurbano Dehesa del Mercadillo
- Parque Periurbano Dunas de San Antón
- Parque Periurbano El Gergal
- Parque Periurbano El Saltillo y Lomeno Llano
- Parque Periurbano Fuente Agria
- Parque Periurbano Fuente La Zarza
- Parque Periurbano Hacienda Porzuna
- Parque Periurbano La Barrosa
- Parque Periurbano La Corchuela
- Parque Periurbano La Norieta
- Parque Periurbano La Sierrezuela

- Parque Periurbano La Suara
- Parque Periurbano Los Cabezos
- Parque Periurbano Los Villares
- Parque Periurbano Monte La Sierra
- Parque Periurbano Pinar del Hacho
- Parque Periurbano Santa Catalina
- Parque Periurbano Sierra de Gracia

La tabla 2.27 ofrece una síntesis estadística de este tipo de espacio protegido el cual cuenta con una superficie total de más de 6.000 hectáreas.

Por extensión destaca el Parque Periurbano Monte La Sierra de Jaén con más de 2.700 hectáreas.

Tabla 2.27. Parques Periurbanos de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)

Parque Periurbano	Año	Provincias	Municipios	Superficie oficial
Castala	2000	Almería	1	13,84
Dehesa de Santa Fe	2003	Granada	1	237,21
Dehesa del Generalife	1995	Granada	1	458,00
Dehesa del Mercadillo	2000	Málaga	1	137,77
Dunas de San Antón	1996	Cádiz	1	91,55
El Gergal	1998	Sevilla	1	30,50
El Saltillo y Lomero Llano	1999	Huelva	1	188,50
Fuente Agria	2000	Córdoba	1	79,69
Fuente La Zarza	2000	Córdoba	1	315,00
Hacienda Porzuna	1999	Sevilla	1	20,00
La Barrosa	1999	Cádiz	1	125,69
La Corchuela	1998	Sevilla	1	84,80
La Norieta	1999	Huelva	1	94,00
La Sierrezuela	2000	Córdoba	1	384,00
La Suara	2005	Cádiz	1	217,88
Los Cabezos	1999	Córdoba	1	15,00
Los Villares	1990	Córdoba	1	485,42
Monte La Sierra	1991	Jaén	1	2.720,00
Pinar del Hacho	2003	Málaga	1	84,78
Santa Catalina	2005	Jaén	1	196,85
Sierra de Gracia	1999	Málaga	1	35,30

2.3.4. Parajes Naturales

Los Parajes Naturales son espacios con excepcionales exigencias cualificadoras de sus singulares valores que se declaran como tales con la finalidad de atender la conservación de su flora, fauna, constitución geomorfológica, especial belleza u otros componentes de muy destacado rango natural.

La declaración de un espacio como Paraje Natural se hace por Ley del Parlamento de Andalucía.

Como se refleja en la tabla 2.28, la Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con un total de 32 Parajes Naturales que ocupan una superficie total muy próximas a las 92.000 hectáreas:

- Paraje Natural Alborán
- Paraje Natural Sierra Alhamilla
- Paraje Natural Desierto de Tabernas
- Paraje Natural Karst en Yesos de Sorbas
- Paraje Natural Punta Entinas-Sabinar
- Paraje Natural Cola del embalse de Bornos
- Paraje Natural Playa de los Lances
- Paraje Natural Estuario del río Guadiaro
- Paraje Natural Cola del Embalse de Arcos
- Paraje Natural Isla del Trocadero
- Paraje Natural Marismas de Sancti Petri
- Paraje Natural Embalse de Cordobilla
- Paraje Natural Embalse de Malpasillo

- Paraje Natural Acantilados Maro-Cerro Gordo
- Paraje Natural Marismas del Odiel
- Paraje Natural Peñas de Aroche
- Paraje Natural Sierra Pelada y Rivera del Aserrador
- Paraje Natural Estero de Domingo Rubio
- Paraje Natural Marismas de Isla Cristina
- Paraje Natural Enebrales de Punta Umbría
- Paraje Natural Laguna de Palos y las Madres
- Paraje Natural Marismas del río Piedras y Flecha del Rompido
- Paraje Natural Alto Guadalquivir
- Paraje Natural Laguna Grande
- Paraje Natural Cascada de la Cimbarra
- Paraje Natural Sierra Crestellina
- Paraje Natural Desfiladero de los Gaitanes
- Paraje Natural Los Reales de Sierra Bermeja
- Paraje Natural Torcal de Antequera
- Paraje Natural Acantilados Macro-Cerro Gordo
- Paraje Natural Desembocadura del río Guadalhorce
- Paraje Natural Embalse de Cordobilla
- Paraje Natural Embalse de Malpasillo
- Paraje Natural Brazo del Este

Por extensión se han de destacar los Parajes Naturales de Alborán (Almería), Sierra Pelada y Ribera del Aserrador (Huelva) y el Desierto de Tabernas con 26.375, 12.226 y 11.625 hectáreas respectivamente.

Por otra parte, tras el Monumento Natural, se trata de la figura protegida de mayor número.

Tabla 2.28. Parajes Naturales de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)

Paraje Natural	Año	Provincias	Municipios	Superficie oficial
Acantilados de Maro-Cerro Gordo	1989	Granada - Málaga	2	1.913,00
Alto Guadalquivir	1989	Jaén	7	663,00
Brazo del Este	1989	Sevilla	6	1.653,00
Cascada de Cimbarra	1989	Jaén	1	558,24
Cola del Embalse de Arcos	1989	Cádiz	1	154,00
Cola del Embalse de Bornos	1989	Cádiz	3	817,00
de Alborán	2003	Almería	1	26.375,44
Desembocadura del Guadalhorce	1989	Málaga	1	67,00
Desfiladero de Los Gaitanes	1989	Málaga	3	2.179,96
Desierto de Tabernas	1989	Almería	5	11.625,00
Embalse de Cordobilla	1989	Córdoba - Sevilla	3	1.443,52
Embalse de Malpasillo	1989	Córdoba - Sevilla	2	529,09
Enebrales de Punta Umbría	1989	Huelva	1	162,00
Estero de Domingo Rubio	1989	Huelva	1	480,00
Estuario del Río Guadiaro	1989	Cádiz	1	35,00
Isla del Trocadero	1989	Cádiz	1	315,00
Karst en Yesos de Sorbas	1989	Almería	1	2.375,00

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Tabla 2.28 (continuación). Parajes Naturales de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)

Paraje Natural	Año	Provincias	Municipios	Superficie oficial
Laguna Grande	1989	Jaén	1	206,00
Lagunas de Palos y Las Madres	1989	Huelva	2	693,00
Los Reales de Sierra Bermeja	1989	Málaga	3	1.212,79
Marismas de Isla Cristina	1989	Huelva	2	2.145,00
Marismas de Sancti Petri	1989	Cádiz	1	156,00
Marismas del Odiel	1984	Huelva	4	7.185,00
Marismas del Río Palmones	1989	Cádiz	2	113,00
Marismas del Río Piedras y Flecha del Rompido	1989	Huelva	2	2.530,00
Peñas de Aroche	1989	Huelva	1	718,00
Playa de Los Lances	1989	Cádiz	1	226,00
Punta Entinas-Sabinar (Paraje Natural)	1989	Almería	2	1.960,00
Sierra Alhamilla	1989	Almería	7	8.500,00
Sierra Crestellina	1989	Málaga	1	471,05
Sierra Pelada y Rivera del Aserrador	1989	Huelva	4	12.226,00
Torcal de Antequera	1989	Málaga	1	2.180,00

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

2.3.5. Paisajes Protegidos

Los Paisajes Protegidos son aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, son merecedores de una protección especial.

La declaración de un espacio como Paisaje Protegido se hace por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

En la actualidad, bajo esta figura de protección se encuentran dos espacios: el Corredor Verde del Guadiamar en Sevilla y el Río Tinto en los términos de Huelva y Sevilla.

Como se refleja en la tabla 2.29, a pesar de tratarse de tan sólo dos Paisajes Protegidos, ocupan una superficie total cercana a las 20.000 hectáreas.

Por superficie, destaca el Paisaje Protegido Río Tinto, que se extiende por un total de 11 municipios: Berrocal, El Campillo, La Palma del Condado, Minas de Río Tinto, Nerva, Niebla, Paterna del Campo, Valverde del Camino, Villarrasa y Zalamea la Real, en la provincia de Huelva, y El Madroño en la provincia de Sevilla.

Tabla 2.29. Paisajes Protegidos de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)

Paisaje Protegido	Año	Provincias	Municipios	Superficie oficial
Corredor Verde del Guadamar	2003	Sevilla	7	2.706,80
Río Tinto	2005	Huelva - Sevilla	11	16.956,79

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

2.3.6. Monumentos Naturales

Los Monumentos Naturales son espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de protección especial.

Se pueden considerar también Monumentos Naturales, las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos.

Los Monumentos Naturales pueden ser geológicos, bióticos, geográficos, ecoculturales y mixtos, de acuerdo con los criterios establecidos en el artículo 4 del Decreto 225/1999, en el que también se establecen las normas y directrices de ordenación y gestión de cada uno de ellos.

La declaración de un espacio o elemento como Monumento Natural se hace por Decreto del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Como se ha indicado previamente, se trata de la figura de protección de mayor número en Andalucía (49 en total) aunque éstos sólo ocupan una extensión no superior a las 1.400 hectáreas.

Como se puede apreciar en la tabla 2.30, por provincias, Málaga es la que cuenta con un mayor número de Monumentos Naturales, concretamente con 10.

Tabla 2.30. Monumentos Naturales de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)

Monumento Natural	Año	Provincias	Municipios	Superficie oficial
Acantilado del Asperillo	2001	Huelva	1	11,85
Acebuche de El Espinillo	2005	Huelva	1	0,20
Acebuches de El Rocío	2001	Huelva	1	0,64
Arrecife Barrera de Posidonia	2001	Almería	1	108,01
Bosque de La Bañizuela	2010	Jaén	1	2,32
Cañón de Las Buitreras	2003	Málaga	3	21,88
Cárcavas de Marchal	2003	Granada	1	5,22
Cascadas del Huesna	2001	Sevilla	2	1,62
Cerro del Hierro	2003	Sevilla	2	121,65
Chaparro de La Vega	2001	Sevilla	1	0,20
Corrales de Rota	2001	Cádiz	1	110,00
Cueva de Ambrosio	2010	Almería	1	11,50
Cueva de las Ventanas	2001	Granada	1	27,91
Cueva de los Murciélagos	2001	Córdoba	1	32,46
Cueva del Gato	2012	Málaga	1	0,88
Duna de Bolonia	2001	Cádiz	1	13,17
Dunas de Artola o Cabopino	2003	Málaga	1	19,27
El Piélago	2003	Jaén	2	6,71
El Tornillo del Torcal	2001	Málaga	1	0,20
Encina de Los Perros	2005	Sevilla	1	0,20

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Tabla 2.30 (continuación). Monumentos Naturales de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)

Monumento Natural	Año	Provincias	Municipios	Superficie oficial
Encina Dehesa de San Francisco	2001	Huelva	1	0,20
Falla de la Sierra del Camorro	2003	Málaga	1	108,61
Falla de Nigüelas	2001	Granada	2	7,60
Fuente de los Cien Caños-Nacimiento del Río Guadalhorce	2012	Málaga	1	8,25
Huellas de Dinosaurios	2001	Jaén	1	0,19
Infiernos de Loja	2003	Granada	2	2,57
Isla de San Andrés	2003	Almería	1	7,03
Isla de Terreros e Isla Negra	2001	Almería	1	1,72
Los Órganos	2001	Jaén	1	84,80
Meandro de Montoro	2012	Córdoba	1	99,34
Mirador Cuenca del Río Turón-Mirador del Guarda Forestal	2012	Málaga	1	1,62
Montera de Gossan	2010	Huelva	1	0,93
Nacimiento del Río Genal	2012	Málaga	1	0,06
Peña de Arcos	2012	Cádiz	1	10,74
Peña de Castril	2001	Granada	1	3,52
Peñones de San Cristóbal	2001	Granada	1	2,36
Piedra Lobera	2001	Almería	1	207,12
Pinar de Cánavas	2001	Jaén	1	5,23
Pino Centenario del Parador de Mazagón	2003	Huelva	1	0,20
Pinsapo de las Escaleretas	2001	Málaga	1	0,20

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Tabla 2.30 (continuación). Monumentos Naturales de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)

Monumento Natural	Año	Provincias	Municipios	Superficie oficial
Punta del Boquerón	2003	Cádiz	1	74,53
Quejigo del Amo o del Carbón	2001	Jaén	1	0,20
Ribera del Guadaira	2012	Sevilla	1	149,69
Sabina Albar	2003	Almería	1	0,20
Sotos de la Albolafia	2001	Córdoba	1	21,36
Tajos de Alcázar	2012	Málaga	1	10,71
Tajos de Alhama	2012	Granada	1	25,79
Tajos del Mogarejo	2003	Sevilla	1	13,20
Tómbolo de Trafalgar	2001	Cádiz	1	24,19

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

2.3.7. Reservas Naturales

Las Reservas Naturales son espacios naturales, cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que, por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial.

La declaración de un espacio como Reserva Natural se hace por Ley del Parlamento de Andalucía.

Andalucía cuenta con un total de 28 Reservas Naturales, las cuales se extienden sobre una superficie de más de 22.400 hectáreas (véase tabla 2.31).

Por su extensión se destacan las Reservas Naturales de Laguna de Fuente de Piedra (Málaga), Laguna de Campillos (Málaga), Laguna de El Portil (Huelva) y Complejo Endorreico de Utrera (Sevilla).

Tabla 2.31. Reservas Naturales de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)

Reserva Natural	Año	Provincias	Municipios	Superficie oficial
Albufera de Adra	1989	Almería	1	131,41
Complejo Endorreico de Chiclana	1989	Cádiz	3	567,00
Complejo Endorreico de Espera	1989	Cádiz	1	438,00
Complejo Endorreico de La Lantejuela	1989	Sevilla	1	956,00
Complejo Endorreico de Lebrija-Las Cabezas	1989	Sevilla	2	962,00
Complejo Endorreico de Puerto Real	1989	Cádiz	1	839,00
Complejo Endorreico de Utrera	1989	Sevilla	1	1.161,00
Complejo Endorreico del Puerto de Santa María	1989	Cádiz	1	291,00
Isla de Enmedio	1989	Huelva	1	480,00
Laguna Amarga	1989	Córdoba	1	288,91
Laguna de El Portil	1989	Huelva	3	1.315,50
Laguna de Fuente de Piedra	1989	Málaga	1	8.912,71
Laguna de La Ratoza	1989	Málaga	2	175,80
Laguna de Las Canteras y el Tejón	1989	Cádiz	1	209,75
Laguna de Los Jarales	1989	Córdoba	1	142,03
Laguna de Medina	1989	Cádiz	1	375,00
Laguna de Zóñar	1989	Córdoba	1	397,20
Laguna del Chinche	1989	Jaén	1	129,90
Laguna del Conde o Salobral	1989	Córdoba	1	334,13
Laguna del Gosque	1989	Sevilla	1	441,00

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Tabla 2.31 (continuación). Reservas Naturales de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)

Reserva Natural	Año	Provincias	Municipios	Superficie oficial
Laguna del Rincón	1989	Córdoba	1	149,43
Laguna del Tíscar	1989	Córdoba	1	189,81
Laguna Honda	1989	Jaén	1	152,98
Lagunas de Archidona	1989	Málaga	1	203,80
Lagunas de Campillos	1989	Málaga	1	1.341,50
Marisma de El Burro	1989	Huelva	2	597,00
Peñón de Zaframagón	1989	Cádiz - Sevilla	2	448,00
Punta Entinas-Sabinar (Reserva Natural)	1989	Almería	2	785,00

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

2.3.8. Reservas Naturales Concertadas

Las Reservas Naturales Concertadas son predios que sin reunir los requisitos objetivos que caracterizan a las demás figuras legales de protección de ámbito estatal o autonómico, merezcan una singular protección y sus propietarios soliciten la aplicación en los mismos de un régimen de protección concertado.

El establecimiento de Reservas Naturales Concertadas es competencia municipal; no obstante, se requiere previamente informe de la consejería competente en materia de medio ambiente de la Junta de Andalucía [Art. 9.12.h) de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (BOJA núm. 122, de 23/06/2010).

Tabla 2.32. Reservas Naturales Concertadas de Andalucía. Provincias, municipios y superficie (hectáreas)

Reserva Natural Concertada	Año	Provincias	Municipios	Superficie oficial
Cañada de Los Pájaros	1991	Sevilla	1	7,43
Charca Suárez	2009	Granada	1	13,50
Dehesa de Abajo	2000	Sevilla	1	617,71
Laguna de La Paja	1995	Cádiz	1	39,73
Puerto Moral	2004	Huelva	1	125,85

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Como se puede observar en la tabla 2.32, en Andalucía hay un total de 4 Reservas Naturales Concertadas repartidas en los territorios provinciales de Huelva, Sevilla, Cádiz y Granada.

2.4. Instrumentos de protección

La RENPA ha diseñado una serie de instrumentos a fin de regular las distintas figuras de espacios protegidos:

- Registro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Desde 2003 se regula y se crea un registro para favorecer su gestión (Decreto 95/2003, de 8 de abril). A raíz de este Decreto, la RENPA, adquiere un carácter más integrador y global al incluirse no sólo los espacios naturales protegidos por la legislación andaluza, sino también aquellos con un régimen de protección especial, en virtud de la normativa estatal y comunitaria, o convenios y normativas internacionales.
- Los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional tienen como función principal el establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio, sirviendo en su ámbito de marco de referencia territorial para el desarrollo y coordinación de las políticas, planes, programas y proyectos de las Administraciones y Entidades Públicas así como las actividades de los particulares.
- Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), de aplicación obligatoria a los Parques y Reservas como requisito previo a su declaración, salvo cuando existan razones que justifiquen su declaración urgente. La Ley 4/1989 situó a los PORN en la cabecera de la planificación de los espacios protegidos otorgándoles el papel de ordenación general del espacio y un

alcance superior a cualquier instrumento de ordenación territorial o física, incluido el planeamiento urbanístico.

- Los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), se configuran como instrumento complementario y de carácter revisable, encargado de fijar las normas generales de uso y gestión de cada Parque Natural, debiendo desarrollarse mediante planes sectoriales específicos.
- Planes de Desarrollo Sostenible (PDS). Su finalidad es la mejora del nivel y la calidad de vida de la población del ámbito de influencia de forma compatible con la conservación ambiental y considerando el espacio natural protegido como un activo importante del desarrollo económico local. Desde 1998 la Consejería de Medio Ambiente viene trabajando en la elaboración de los PDS.
- Programas de Uso Público (PUP). Derivan de la Estrategia de Acción de la RENPA y son una herramienta para la gestión individual del uso público de los parques naturales de Andalucía.
- El Proyecto Geopark (1997), surge para la protección y conservación del patrimonio geológico y el desarrollo socioeconómico sostenible del entorno del georrecurso. Forma una red mundial y europea.
- Órganos de Participación Social. En concreto las Juntas Rectoras, los Consejos de Participación de los Espacios Naturales Doñana y Sierra Nevada y los Comités de Humedales y de las Reservas de

la Biosfera de Andalucía. Entre sus funciones destacan: informar sobre toda clase de planes y las modificaciones que afecten al ámbito territorial del Parque Natural; impulsar la concesión de los medios económicos precisos para que el parque cumpla sus fines específicos; proponer medidas de coordinación entre órganos administrativos, así como adoptar las medidas adecuadas para la mejor protección del Parque Natural.

PARTE III

MARCO REGULATORIO

0. INTRODUCCIÓN

El hecho de que Andalucía concentre el patrimonio natural más importante de Europa (concretamente la extensión de los espacios naturales protegidos supera el 20% de la superficie), situándose en el 12º lugar de Europa (superando en extensión a la superficie total de algunos países de la Unión Europea como Luxemburgo, Eslovenia, Malta o Chipre) justifica la relevancia que los espacios naturales protegidos poseen.

Lo anterior, unido a la responsabilidad que la gestión que estos espacios precisan impulsó la que fue la primera ley autonómica de espacios naturales, la Ley 2/1989, de 28 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos. El objeto de dicha ley es el de proteger los espacios naturales como elemento que contribuye a la calidad de vida de la ciudadanía andaluza y su progreso económico.

De igual forma, se debe señalar el Decreto 95/2003, de 8 de abril que reguló la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su registro, a partir del cual se crea la estudiada Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía¹³ (RENPA) y compete la gestión de la misma a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Como se ha analizado en la parte segunda del presente documento, en la actualidad, dentro de esta red se incluyen hasta un total de 166 espacios protegidos, los cuales se agrupan en ocho figuras de protección siendo los parques naturales una de las figuras más relevantes dentro de dicho territorio.

¹³ En su artículo 1 la define como “*un sistema integrado y unitario de todos los espacios naturales ubicados en el territorio de la Comunidad Autónoma que gocen de un régimen especial de protección en virtud de normativa autonómica, estatal y comunitaria o convenios y normativas internacionales*”.

Además de la normativa autonómica, a nivel estatal, los espacios naturales protegidos en general, y los parques naturales en particular, se encuentran regulados por la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad¹⁴.

En consonancia con el artículo 31 de la Ley 42/2007, los parques *“son áreas naturales, que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente”*.

La Ley 42/2007 establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española que es necesario incorporar en el modelo de gestión de los espacios naturales de Andalucía y crea dos instrumentos para la planificación y gestión de los parques, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG).

La presente parte de este documento tiene por objeto analizar el marco regulatorio de los espacios naturales protegidos de Andalucía, concretamente estudiar la normativa relativa a los parques naturales.

En consonancia con el objetivo fijado, esta parte se estructurará como se indica.

¹⁴ Esta ley sustituye y deroga a la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

Tras esta introducción, en los puntos 1 y 2 se expondrán los puntos más relevantes de las normas base de los parques naturales a nivel autonómico, con la Ley 2/1989, y nacional, con la Ley 42/2007, respectivamente.

En el punto 3 se estudiarán los planes de gestión y planificación medioambiental en los parques naturales de Andalucía desde dos perspectivas, a nivel particular (PORNs y PRUGs) y a nivel general a través del Decreto 15/2011 y su repercusión.

El punto 4 evaluará la controversia generada a partir del Decreto 15/2011 y los principales desafíos a los que se enfrenta la administración para el diseño de un régimen general para la planificación medioambiental.

1. LA LEY 2/1989 DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

Como se ha señalado previamente, la Ley 2/1989 tiene por finalidad aprobar el inventario de espacios naturales, establece medidas adicionales de protección, así como de gestión y desarrollo socio-económico y ordenación adecuada de los recursos naturales de Andalucía, entre ellos los de interés geológico.

Específicamente, el objeto de la Ley 2/1989 de acuerdo con su artículo 1 es doble:

- *“Aprobar el inventario de Espacios Naturales objeto de protección especial, previsto en la Disposición Transitoria segunda de la Ley de creación de la Agencia de Medio Ambiente, el establecimiento de medidas adicionales de protección así como de gestión y desarrollo socio-económico que sean compatibles con aquellas.*
- *Ordenar adecuadamente la gestión de los recursos naturales de Andalucía y en especial de los Espacios Naturales a proteger, a cuyo fin la Administración Autónoma elaborará los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales establecidos con la legislación básica del Estado.”*

Dado que las principales directrices de la misma se señalaron en la parte II del presente documento, a continuación, con el fin de evaluar el impacto y efectividad de la misma, se expondrán los instrumentos más significativos que se han desarrollado a partir de la Ley 2/1989.

Finalmente se analizarán las principales debilidades de la misma en el contexto actual.

1.1. Instrumentos relativos a especies o ecosistemas derivados de la Ley 2/1989

Algunos de los principales instrumentos referidos a especies o ecosistemas impulsados en Andalucía desde la promulgación de la Ley 2/1989 de Inventario de Espacios Naturales de Andalucía, impulsados por la Administración ambiental y su finalidad son los siguientes:

- Plan Andaluz de Humedales

Conservación de la integridad ecológica de los humedales andaluces, fomentando su uso racional para mantener, ahora y en el futuro, sus funciones ecológicas, socioeconómicas e histórico-culturales.

- Plan Director de Riberas de Andalucía

Recuperación funcional y reactivación de la capacidad natural de los ríos y riberas, así como el impulso a una nueva conciencia social que recupere los ríos como escenarios sociales.

- Plan de Conservación de las Dehesas

Armonización y unificación de los criterios para la protección de las dehesas, integrando la conservación de los aprovechamientos ligados a este tipo de ecosistemas.

- Planes de flora y fauna amenazada y estrategias de conservación de la flora andaluza y de la fauna silvestre

Preservar valores biológicos singulares amenazados de Andalucía. Las estrategias de conservación de la flora andaluza y de la fauna silvestre se plasman en medidas in situ y ex situ.

- Programas de seguimiento para el control de poblaciones y de hábitats

Entre ellos, el Programa de seguimiento de quirópteros cavernícolas; el Plan Andaluz de Aves Acuáticas y el seguimiento de la fauna del Estrecho de Gibraltar.

- Plan Andaluz para el Control de las Especies Exóticas Invasoras

Enfocado al inventario y seguimiento de las especies exóticas invasoras, su control, sensibilización y formación de los ciudadanos y otros agentes implicados con el fin de evitar los efectos ecológicos, ambientales y económicos derivados.

- Catálogo de Árboles y Arboledas Singulares de Andalucía

Desarrollo de la figura de Árbol Singular y creación del Catálogo de Árboles y Arboledas Singulares de Andalucía.

- Plan para la Conservación y Uso Sostenible de Setas y Trufas de Andalucía

Conservación, disfrute y uso sostenible de las setas y trufas en Andalucía.

- Programa de Gestión Sostenible del Medio Marino Andaluz

Profundizar en el conocimiento de este medio y establecer medidas que permitan compatibilizar la conservación de los valores naturales del medio marino y de los procesos ecológicos esenciales, con un uso y aprovechamiento sostenible.

- Planes de Ordenación de los Recursos Naturales

Instrumentos de ordenación para la delimitación, zonificación y planificación de los espacios naturales. Constituyen una herramienta fundamental para la orientación y coordinación de las políticas sectoriales que puedan afectar al espacio natural (protegido o forestal) para hacerlas coherentes con sus objetivos de gestión.

- Planes Rectores de Uso y Gestión

Instrumentos de los parques naturales y nacionales orientados a la gestión y uso de las distintas zonas delimitadas en sus correspondientes PORN.

- Estrategia Andaluza de Restauración de ríos

Que sigue las pautas establecidas en la Estrategia Nacional de Restauración de Ríos (2007), y pretende diagnosticar las principales causas que intervienen en la degradación del estado ecológico de los ríos andaluces. Aludiendo no sólo a las presiones físicas sino también a las socioeconómicas y culturales.

1.2. Principales instrumentos horizontales derivados de la Ley 2/1989

A continuación se numerarán algunos de los principales instrumentos de carácter horizontal desarrollados por la administración regional con incidencia en la protección del patrimonio natural de Andalucía desde la promulgación de la ley 2/1989 de inventario de espacios naturales de Andalucía; donde varios de ellos ya se han señalado previamente en la segunda parte del presente documento (PORNs, PRUGs, etc.).

- Plan de Medio Ambiente (1997-2003 y 2004-2010)

La mejora significativa del estado del medioambiente andaluz mediante el establecimiento de mecanismos que hagan más racionales y eficaces las relaciones de los sistemas humano y productivo con su entorno natural.

- Plan Forestal Andaluz

Orientación de la política forestal en Andalucía. Constituye un referente permanente para la adecuación de la gestión forestal gracias a los mecanismos de seguimiento y evaluación que establece.

- Estrategia Andaluza de Geodiversidad

Vertebrar todo el conjunto de acciones concretas que se pretenden desarrollar en materia de geoconservación, y servir, al mismo tiempo, como elemento de referencia y contexto de las mismas.

- Estrategia Andaluza para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica

El desarrollo de los objetivos de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica que marca la Estrategia estatal.

- Estrategia de Acción para el Uso Público

Definir las directrices y políticas de la Consejería de Medio Ambiente en materia de uso público en los espacios naturales protegidos.

- Estrategia Andaluza de Educación Ambiental

Disponer de un marco realista para la promoción de la educación y la participación en la conservación de los recursos naturales y en la mejora de la calidad ambiental de Andalucía.

- Plan Andaluz de control de la Desertificación

Contribuir al logro del desarrollo sostenible de las zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas del territorio regional.

- Estrategia autonómica ante el Cambio Climático

Contribución de Andalucía al cumplimiento de los acuerdos del Protocolo de Kyoto.

- Plan Andaluz de Caza

Entre otros, adecuación del hábitat y la gestión del mismo enfocada a la caza mayor.

- Planes de Desarrollo Sostenible

Planes de dinamización que persiguen el desarrollo socioeconómico de los municipios incluidos en los parques naturales de la RENPA de forma compatible con los objetivos de gestión del espacio natural.

- Plan de Ordenación de los Montes Públicos de Andalucía

Creación de un marco para la gestión y ordenación de los Montes Públicos.

- Plan de Recuperación y Ordenación de las Vías Pecuarias

Desarrollo de distintos usos compatibles en las vías pecuarias de Andalucía.

- Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de Zonas Costeras

Desarrollo de una política pública específica para la mejora de la gestión de las zonas y recursos costeros de Andalucía.

- Planes de Ordenación Territorial

Ordenación de usos y actividades para el desarrollo sostenible de unidades territoriales relevantes del patrimonio natural de Andalucía (Doñana, litoral occidental, Sierra de Segura, ...).

- Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible

Conjugar los esfuerzos de las distintas Administraciones con competencias en la mejora del medio ambiente urbano mediante un compromiso público sobre indicadores de desarrollo sostenible.

- Planes Hidrológicos de Demarcación

Incorporar el enfoque de la DMA en la planificación del uso y gestión del agua en las distintas demarcaciones, con la participación de los usuarios y del conjunto de la sociedad.

1.3. Los desafíos de la Ley 2/1989 ante la nueva gestión de la naturaleza andaluza

El desarrollo de la Ley 2/1989 del Parlamento andaluz, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, implicó el inicio de una política de protección de espacios que viene siendo la impulsora de la política de conservación de la naturaleza en la región.

Se trataba de una ley pionera en su campo en todo el territorio español, siendo la segunda ley sobre espacios protegidos, tras la de Cataluña, que se aprobaba dentro de este ámbito.

Entre sus señas de identidad destaca el concepto de paisaje cultural, que subyace en el espíritu de la norma, asumiéndose desde un principio que el ámbito de la misma se correspondía mayoritariamente con áreas en las que sus valores ecológicos no podían desvincularse de los usos y aprovechamientos que igualmente las caracterizaban.

La Ley 2/1989, que abarca toda la casuística de espacios naturales presente en Andalucía, creó figuras innovadoras en nuestro país, como los Parques Periurbanos, en los que está implícito el concepto de matriz territorial y que se entendieron como una figura de amortiguación de tensiones entre el mundo urbano y el mundo natural, o las Reservas Naturales Concertadas, que podría decirse constituyen el primer intento español de custodia del territorio, mediante la firma de convenios entre la administración ambiental y la propiedad privada en terrenos de valor ambiental.

La norma pretendía, entre otras cosas, formalizar el inventario elaborado por la Junta de Andalucía en cumplimiento de lo dispuesto por la normativa que establecía la creación de la antigua Agencia de Medio Ambiente de Andalucía, que se basaba en los trabajos de inventario de espacios naturales de protección especial llevados a cabo por el antiguo Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) y por el antiguo Ministerio de Obras Públicas (MOPU) en la segunda mitad de la década de los setenta, y en los posteriores listados de Espacios Naturales protegibles que se elaboraron desde la Junta de Andalucía, y que se

apoyaron en las propuestas consensuadas y elaboradas por grupos no gubernamentales en cada una de las provincias andaluzas. El resultado ha sido la constitución de un catálogo andaluz del patrimonio natural protegido sobre el que se han ido añadiendo paulatinamente elementos que se han gestionado de forma independiente en el ámbito territorial y de modo individualizado en el contexto de la Red de Espacios Naturales de Andalucía (RENPA).

Hay que tener en cuenta, que la mayoría de los espacios naturales protegidos se han declarado atendiendo a razones sociales o políticas, y que el enfoque que ha dominado ha sido fundamentalmente biocéntrico, basado en el interés de preservar especies o comunidades de gran aceptación popular o científica. Ese hecho ha generado modelos de administración de espacios naturales de alcance limitado, y ha dado lugar a una concepción fragmentada y sectorial del patrimonio natural protegido. Además, en la delimitación de los espacios protegidos no se han considerado generalmente de forma explícita los criterios ecológicos ni las relaciones con la matriz territorial en la que están englobados y con la que se relacionan. De hecho, en ocasiones, los límites provinciales dividen espacios que presentan una continuidad natural. Tal es el caso de los parques naturales de Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Norte de Sevilla y Hornachuelos. Este hecho, se repite incluso a escalas menores a la municipal.

En consonancia con el modelo de creación de la RENPA, ésta se ha administrado como una suma de espacios y de categorías de protección, y puede decirse que la tendencia seguida hasta el momento actual ha sido la de un funcionamiento con cierta homogeneidad en espacios

protegidos bajo una misma figura legal, pero muy diferenciado, tanto en el contexto de la RENPA como en el contexto territorial andaluz.

Generalmente, cada tipología de espacio protegido se ha asociado a distintos objetivos de gestión, y para cada espacio concreto se han establecido objetivos específicos de conservación y una planificación específica que no siempre ha considerado su relación o complementariedad con el resto de los elementos del patrimonio natural, ni con la matriz territorial.

Así, la administración de los espacios naturales considerándolos entes discretos e independientes ha determinado, en cierto modo, la existencia de criterios heterogéneos de planificación y gestión, que pueden haber creado diferencias en la gestión de espacios similares desde los puntos de vista ecológico y sociocultural. En ese sentido, es importante reconocer las diferentes capacidades del territorio y por tanto de los espacios naturales asociados.

Los usos y aprovechamientos y los procesos ecológicos y socioeconómicos tienen características diferenciadas en cada parte del territorio andaluz, de lo que se derivan no sólo diferentes potencialidades y oportunidades, sino también una necesaria diferenciación de objetivos prioritarios y estrategias de gestión que deben abordarse bajo una perspectiva global del conjunto de espacios naturales de Andalucía.

En lo referente a la participación pública, y aunque ésta se desarrolla en el ámbito de la gestión de los espacios protegidos, fundamentalmente parques naturales, es necesario todavía fortalecer la participación activa en los procesos relacionados con la declaración, planificación, evaluación,

etc. de los mismos. En realidad puede considerarse que ésta es la gran asignatura pendiente de la política de conservación, conseguir desarrollar una participación real y efectiva de los distintos actores sociales en los procesos relevantes de los espacios naturales, y de esta manera evitar muchos de los posibles conflictos que puedan originarse con las poblaciones locales.

Del mismo modo, y mientras que el modelo de participación establecido a través del Decreto 239/1997 para los Parques Naturales (Junta Rectora) incorpora a la administración central y a las distintas consejerías de la Junta de Andalucía cuyas políticas pueden tener influencia sobre el espacio, el modelo que se ha establecido para el resto de espacios –la participación mediante el Consejo Provincial de Medio Ambiente y Biodiversidad, que sustituye al antiguo Consejo Provincial de Medio Ambiente, Forestal y Caza– presenta lagunas en lo que se refiere a la participación de otras entidades de la propia Administración andaluza o de la Administración General del Estado.

No obstante, y para revertir en lo posible el déficit de integración de la política ambiental en otras políticas sectoriales, el procedimiento de elaboración de los Planes de Desarrollo Sostenible en Parques Naturales (PDS) se ha planteado en Andalucía desde un modelo de armonización interadministrativa e intersectorial y de participación en el ámbito de los espacios naturales. Estos planes, que están integrados en la planificación del desarrollo regional de Andalucía, y que tratan de incorporar las diferentes perspectivas sectoriales y las diversas instituciones involucradas en el desarrollo económico sostenible, suponen un esfuerzo importante de coordinación interinstitucional, tanto desde el punto de vista horizontal, entre diferentes Centros Directivos de la Junta de Andalucía,

como vertical, entre diferentes administraciones territoriales y actores locales.

Por un lado, se incorporan mecanismos de participación pública que permiten la implicación en la toma de decisiones, tanto de las distintas administraciones con incidencia en el territorio de los espacios protegidos, como de los distintos grupos locales.

En su elaboración priman los aspectos participativos, consultando mediante talleres a los principales agentes emprendedores de la zona, con la ayuda de los grupos de desarrollo rural.

Por otro lado, los PDS son de carácter interdepartamental. En su gestión y coordinación participan la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, que se encarga de las iniciativas socioeconómicas; los equipos de gestión de los parques naturales, que arbitran las acciones de contenido ambiental, y las delegaciones del Gobierno de la Junta de Andalucía, que asumen la coordinación de las distintas medidas. La labor de seguimiento corre a cargo de las Juntas Rectoras de los espacios protegidos, órganos en los que están representados las distintas administraciones y los principales sectores sociales y económicos de esas zonas.

En el anexo 1 se presentan los principales hitos que enmarcan el cambio de escenario para la gestión de los espacios naturales en el ámbito internacional, europeo, nacional y regional y que justifican la necesidad de adaptar la política de espacios naturales de Andalucía basada en la aplicación de la Ley 2/1989.

2. LA LEY 42/2007 DEL PATRIMONIO NATURAL Y BIODIVERSIDAD

La Ley 42/2007, de 13 de diciembre del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española que es necesario incorporar en el modelo de gestión de los espacios naturales de Andalucía.

Esta Ley responde a la necesidad de incorporar las nuevas normas y recomendaciones que derivan de los distintos ámbitos políticos y de decisión en la materia y de adecuar los objetivos de gestión del patrimonio natural y de la biodiversidad y sus instrumentos a las nuevas realidades sociales, económicas y ambientales.

Para el conocimiento y la planificación del patrimonio natural y la biodiversidad la Ley establece los siguientes instrumentos:

- El Inventario del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, como instrumento para recoger la distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización de dicho patrimonio natural, con especial atención a los elementos que precisen medidas específicas de conservación, o hayan sido declarados de interés comunitario.
- El Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuya finalidad es el establecimiento y la definición de objetivos, criterios y acciones que promuevan la conservación, el

uso sostenible y, en su caso, la restauración del patrimonio, de los recursos naturales terrestres y marinos y de la biodiversidad.

- Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales, instrumentos creados en la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. En la nueva ley se incorporan a la planificación ambiental o a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales los corredores ecológicos, otorgando un papel prioritario a las vías pecuarias y a las áreas de montaña.

Para la catalogación y conservación de hábitats y espacios del patrimonio natural establece:

- El Catálogo Español de hábitats en Peligro de Desaparición, donde se incluirán aquellos cuya conservación o restauración exija medidas específicas de protección y conservación.
Los hábitats considerados en el Catálogo deben ser incluidos en algún instrumento de gestión o figura de protección de espacios naturales, y tener un plan o instrumento de gestión para la conservación.
- El régimen especial para la protección de los espacios naturales, partiendo de la definición de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, con la incorporación específica de las Áreas Marinas Protegidas, y la creación de la red de áreas marinas protegidas, en línea con las directrices de la Unión Europea, así como la posibilidad de crear espacios naturales protegidos transfronterizos. La ley mantiene la

figura, definición y regímenes de protección de los Parques y de las Reservas Naturales de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, adaptando la definición de los Paisajes Protegidos al Convenio del Paisaje del Consejo de Europa.

- La consideración de espacio protegido a los Lugares de Importancia Comunitaria y las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves, con la denominación específica de espacios protegidos Red Natura 2000 y se establecen las correspondientes cautelas para asegurar la preservación de los valores que han dado lugar a la definición de estas zonas.
- La elaboración de directrices de conservación como marco orientador para la planificación y gestión de los espacios vinculados a Convenios y acuerdos internacionales (humedales de Importancia Internacional, sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, áreas marinas protegidas del Atlántico del nordeste, Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), Geoparques, Reservas biogenéticas del Consejo de Europa, etc.).

En relación con la biodiversidad silvestre, establece la obligación de que las comunidades autónomas adopten las medidas necesarias para garantizar su conservación atendiendo preferentemente a la preservación de sus hábitats y estableciendo regímenes específicos de protección para aquellas especies silvestres cuya situación así lo requiera. Los preceptos que establece la ley estatal en este sentido, se están desarrollando en nuestra comunidad autónoma a través de la Ley 8/2003, de 28 de

octubre, de la Flora y Fauna Silvestre de Andalucía, que puede considerarse como equivalente a una ley de biodiversidad de Andalucía y que unifica en un solo marco jurídico la regulación relativa a la conservación de las especies animales y vegetales, así como la caza y la pesca continental.

Para la promoción del uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad, la Ley asigna un papel relevante a las Reservas de Biosfera Españolas. La regulación, caracterización y potenciación de estas Reservas de Biosfera se basa en el hecho de que constituyen un modelo de gestión integrada, participativa y sostenible del patrimonio y de los recursos naturales, con los objetivos básicos de conjugar la preservación de la biodiversidad biológica y de los ecosistemas, con un desarrollo ambientalmente sostenible que produzca la mejora del bienestar de la población, potenciando la participación pública, la investigación, la educación en la integración entre desarrollo y medio ambiente, y la formación en nuevas formas de mejorar esa integración. Del mismo modo considera los conocimientos tradicionales para la conservación del Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

Por otro lado, la Ley establece disposiciones específicas dirigidas al fomento del conocimiento, la conservación y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, incorporando la creación del Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que actuará como instrumento de cofinanciación dirigido a asegurar la cohesión territorial y la consecución de los objetivos de la norma, en particular la elaboración en el plazo de tres años de los planes e instrumentos de gestión contemplados en la misma, así como poner en práctica las medidas encaminadas a apoyar la gestión forestal sostenible, la prevención estratégica de incendios

forestales, la custodia del territorio y la protección de espacios naturales y forestales en cuya financiación participe la Administración General del Estado; igualmente, se recoge la concesión de ayudas a las asociaciones sin ánimo de lucro de ámbito estatal, para el desarrollo de actuaciones cuyo fin principal tenga por objeto la conservación, restauración y mejora del patrimonio natural y de la biodiversidad; y la competencia de las Comunidades autónomas para el establecimiento de incentivos a las externalidades positivas de los terrenos que se hallen ubicados en espacios declarados protegidos.

3. LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES (PORNs) Y LOS PLANES RECTORES DE USO Y GESTIÓN (PRUGs)

Como se ha indicado, los denominados PORNs y PRUGs son instrumentos de gestión creados al amparo de la Ley 42/2007; éstos se erigen como los más relevantes a la hora de gestionar los parques naturales. Se tratan de instrumentos básicos para la planificación de los recursos naturales y marcan las directrices básicas del manejo de los espacios naturales.

Respecto al PORN, la Ley 42/2007 en su artículo 17.1 lo define como *“el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica”*; siendo uno de sus objetivos *“identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación”* (art. 18.c).

Asimismo, la Ley 42/2007 especifica y dedica el artículo 31 a los parques (nacionales y naturales), para los que, adicionalmente a los PORNs, establece la necesidad de establecer planes rectores de uso y gestión (PRUGs).

Artículo 31 de la Ley 42/2007:

“1. Los Parques son áreas naturales, que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de su diversidad geológica, incluidas sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.

2. Los Parques Nacionales se registrarán por su legislación específica.

3. En los Parques se podrá limitar el aprovechamiento de los recursos naturales, prohibiéndose en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado su creación.

4. En los Parques podrá facilitarse la entrada de visitantes con las limitaciones precisas para garantizar la protección de aquéllos y los derechos de los titulares de los terrenos en ellos ubicados.

5. Se elaborarán los Planes Rectores de Uso y Gestión, cuya aprobación corresponderá al órgano competente de la Comunidad autónoma. Las Administraciones competentes en materia urbanística informarán preceptivamente dichos Planes antes de su aprobación.

En estos Planes, que serán periódicamente revisados, se fijarán las normas generales de uso y gestión del Parque.

6. Los Planes Rectores prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico. Cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa

urbanística en vigor, ésta se revisará de oficio por los órganos competentes.”

Una de las principales diferencias existentes entre estas dos herramientas de gestión se encuentra en los contenidos de los mismos. Mientras que los PORNs fijan los usos y actividades que requieren autorización y cuáles no están permitidos, tanto a nivel general (para todo el espacio) y particular (según la zonificación del espacio); los PRUGs recogen las condiciones en las que se deben desarrollar las actividades que se consideran compatibles.

De acuerdo con los artículos 22.1 y 31.5 de la citada Ley, puntualizar que la elaboración y aprobación de estos planes corresponde a las Comunidades Autónomas.

En la tabla 3.1 se recogen las características que definen a estos planes.

Tabla 3.1. Características principales de los PRONs y PRUGs

PORN	PRUG
Ordenación ambiental general con base territorial	Gestión
<ul style="list-style-type: none"> • Parques y Reservas Naturales • Estrategias a medio/largo plazo • Regímenes de protección • Asignación de usos (zonificación) • Establecimiento limitaciones • Medidas de conservación, restauración y mejora • Orientaciones y directrices de políticas sectoriales • Obligatorios y ejecutivos para planeamiento territorial y físico 	<ul style="list-style-type: none"> • Para los Parques • Desarrollo y aplicación del PORN • Corto plazo • Regulación de las actividades: criterios para su desarrollo • Concreción actuaciones Administración ambiental • Prevalecen sobre el planeamiento urbanístico

Fuente: Elaboración propia

En cuanto al contenido que tienen estos instrumentos de planificación en los parques naturales andaluces, éste queda reflejado en la tabla 3.2. De estos contenidos hay que resaltar una cuestión básica para movernos por los mismos. En el caso de los PORNs, la normativa establece qué usos y actividades requieren autorización y cuales no están permitidos, con carácter general (para todo el espacio) o particular (según la zonificación del espacio), mientras que en el caso de los PRUGs la normativa recoge

las condiciones en las que se deben desarrollar las actividades que se consideran compatibles.

Tabla 3.2. Contenidos básicos de los PRONs y PRUGs en los Parques Naturales de Andalucía

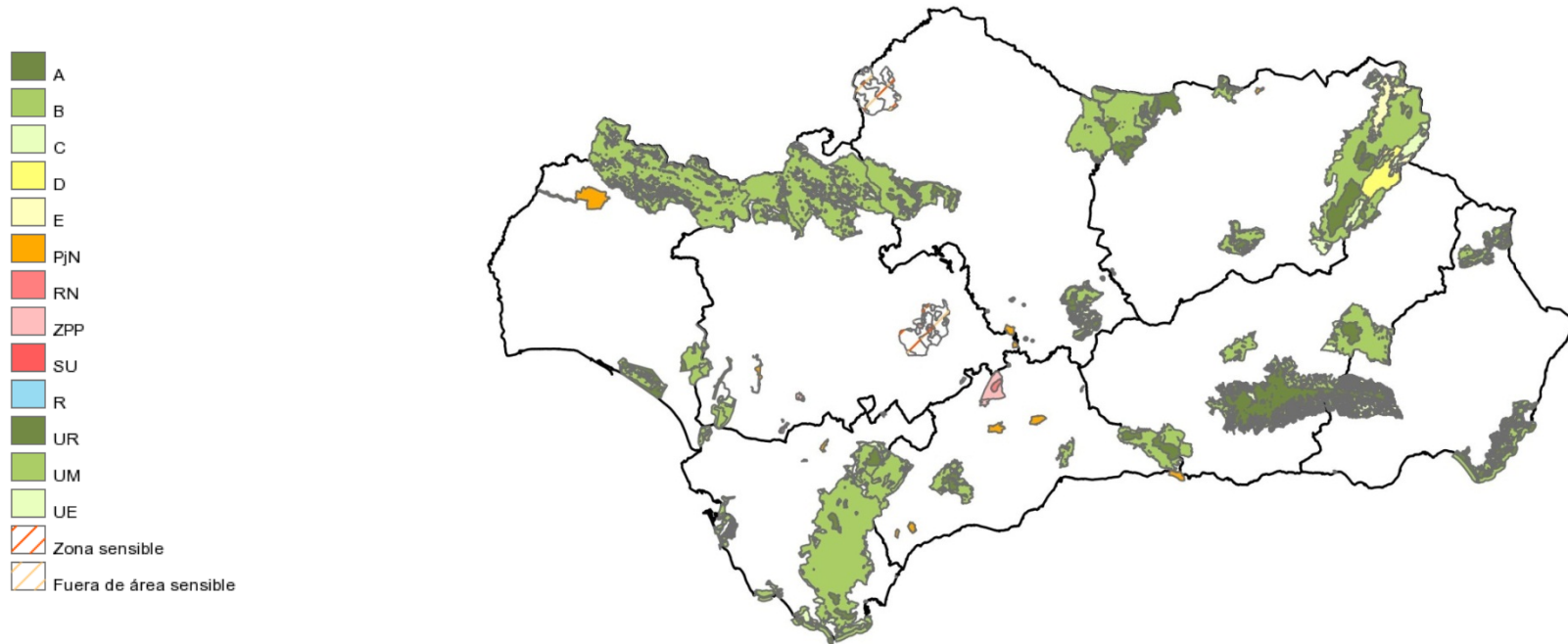
PORN	PRUG
<ul style="list-style-type: none">• Diagnóstico• Objetivos• Propuesta de ordenación• Normativa• Indicadores de seguimiento• Cartografía de ordenación	<ul style="list-style-type: none">• Objetivos• Criterios de gestión• Normativa• Líneas de actuación

Fuente: Elaboración propia

En el caso de Andalucía, que cuenta con un total de 24 parques naturales, en consonancia con la Ley 42/2007 a nivel estatal y con la Ley 2/1989 a nivel autonómico, estos planes se han aprobado para la totalidad de los parques naturales existentes. Es decir, cada parque natural cuenta con un PORN y PRUG específico, lo cual pone de manifiesto la complejidad del marco regulatorio en la planificación de esta categoría de espacio protegido.

La figura 3.1 refleja la localización geográfica de los parques naturales andaluces y, por ende, la complejidad normativa a la que conlleva la existencia de 24 PORNs y PRUGs distintos. En este contexto, se hace necesario contar con un marco regulatorio general en la planificación y gestión de los mismos.

Figura 3.1. Zonificación PORNs vigentes Andalucía



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

4. EN BUSCA DE UN RÉGIMEN GENERAL PARA LA PLANIFICACIÓN MEDIOAMBIENTAL. EL DECRETO 15/2011

La carencia de un régimen general para la planificación y gestión de los parques naturales fue uno de las razones que impulsó el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos.

Este Decreto, tal y como se indica en las disposiciones generales, *“establece un régimen común de realización de actividades en los parques naturales de Andalucía, respetándose en todo momento las singularidades de cada espacio natural”*.

De este modo, los parques naturales andaluces dispondrán de unas normas generales comunes (Decreto 15/2011) y de unas normas particulares en materia de planificación a través de los PORNs y PRUGs.

Así, los PORNs y PRUGs prevalecerán sobre el Decreto 15/2011 en materia de prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas establecidas específicamente en los planes de cada zona; mientras que el citado Decreto primará sobre los planes específicos en cuanto se opongan o difieran de los mismos.

De acuerdo con el artículo 1 del citado Decreto, la existencia de un régimen general garantizará *“la coherencia y homogeneidad en la gestión de los mismos”* y a su vez, permitirá *“simplificar y agilizar los procedimientos administrativos referidos a la autorización o comunicación de dichos usos y actividades”*.

En esta sección se analizarán los puntos básicos del Decreto 15/2011. No obstante, es preciso puntualizar que dicho Decreto ha sido derogado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía a partir de dos sentencias fruto de un aluvión de críticas que pueden ser reflejadas por el Informe que elaboró el Defensor del Pueblo Andaluz. Dicho Informe, junto a las sentencias serán igualmente estudiados en esta sección.

4.1. El Decreto 15/2011. Directrices básicas

El Decreto se estructura en tres capítulos, con un total de 34 artículos, tres disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria, quince disposiciones finales y un Anexo.

A continuación se recopilarán los aspectos más significativos de cada uno de los tres capítulos en los que se divide el Decreto 15/2011.

4.1.1. Capítulo I

El Capítulo I se refiere a las disposiciones generales sobre objeto y finalidad y al régimen general de planificación de usos y actividades aplicable a todos los parques naturales, sin perjuicio de las normas particulares previstas en los instrumentos de planificación de cada uno de ellos relativas a las áreas de reserva, de regulación especial y de regulación común, en las que se establecen prohibiciones y limitaciones de actividades y usos por razón de las especiales características de cada parque. El objetivo, como se ha dicho, es dotar de normas comunes a estos espacios naturales, salvaguardando sus propias singularidades.

El primer capítulo versa sobre el objeto y la finalidad del Decreto.

Así, como se ha señalado previamente, y en consonancia con el artículo 1:

“Es objeto del presente Decreto establecer el régimen general de la planificación de los usos y actividades en el ámbito territorial de los parques naturales, con la finalidad de consolidar un marco común que garantice la coherencia y homogeneidad en la gestión de los mismos y, a su vez, permita simplificar y agilizar los procedimientos administrativos referidos a la autorización o comunicación de dichos usos y actividades.

Asimismo, es objeto de este Decreto la modificación del Reglamento Forestal de Andalucía, aprobado por Decreto 208/1997, de 9 de septiembre.”

El artículo 2 establece el régimen general de la planificación de usos y actividades; por consiguiente, la planificación de los parques naturales se regirá según lo expuesto:

“1. El régimen jurídico establecido en este Decreto tendrá a todos los efectos la consideración de normativa de planificación para la ordenación de los recursos naturales, de acuerdo con el artículo 1.2 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección, y el Capítulo III del Título I de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

La planificación de la ordenación de los recursos naturales de los parques naturales de Andalucía queda integrada por el contenido incluido en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales aprobado para cada uno de ellos y el que se establece en este Decreto.

Las prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas que estén establecidas de manera particular para las zonas de reserva, de regulación especial y de regulación común en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y en los Planes Rectores de Uso y Gestión de cada parque natural, en atención a los valores a proteger y a las características singulares de cada espacio, prevalecerán sobre lo establecido en este Decreto.

Las disposiciones contenidas en este Decreto prevalecerán sobre las normas generales establecidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión, en cuanto se opongan o difieran de las mismas.

2. Corresponderá al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales la zonificación del territorio del parque natural y la determinación de los usos permitidos en cada zona. Dicha zonificación y regulación de usos compatibles con la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, vinculará la planificación urbanística y prevalecerá, en caso de contradicción, sobre sus determinaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales de cada parque natural establecerán las normas particulares de regulación de usos y

actividades compatibles con los objetivos de conservación para cada una de las zonas de reserva, de regulación especial o de regulación común que se distingan en su territorio. Dicho régimen particular para cada zona, junto con el general establecido en este Decreto, constituirá la planificación integrada de usos y actividades en estos espacios naturales.”

Otro aspecto a destacar del capítulo primero del Decreto 15/2011 es la regulación del régimen de autorizaciones, lo cual se recoge en su artículo 4:

“1. De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 13.1 y 15 bis de la Ley 2/1989, de 18 de julio, toda nueva actuación en suelo no urbanizable que se quiera llevar a cabo en un parque natural deberá ser autorizada por la Consejería competente en materia de medio ambiente, a excepción de aquellas que, por no poner en peligro los valores objeto de protección del espacio y por cumplir las condiciones establecidas en el presente Decreto, estén sometidas a comunicación previa o sean actividades de libre realización.

2. Las autorizaciones que se requieran en virtud del artículo 13.1 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, cuando tuvieren por objeto actuaciones sometidas a Autorización Ambiental Integrada o Autorización Ambiental Unificada (en adelante AAI y AAU), quedarán integradas en los citados instrumentos de prevención y control, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental y sus normas de desarrollo y se solicitarán y tramitarán conforme a lo dispuesto en su normativa específica. En dichos procedimientos se

tendrán expresamente en cuenta las repercusiones de tales actuaciones en los valores objeto de protección del espacio natural protegido.

3. La gestión, los usos y aprovechamientos forestales, las actividades cinegéticas, la pesca continental, las actividades relacionadas con la flora y fauna silvestres, así como las que se refieran a los usos del agua cuya competencia corresponda a la Comunidad Autónoma de Andalucía, se regirán por lo dispuesto en la normativa vigente sobre dichas materias. Las autorizaciones que se requieran en virtud del artículo 13.1 de la Ley 2/1989, de 18 de julio, cuando tuvieran por objeto actuaciones relativas a las materias anteriormente indicadas, quedarán integradas y se solicitarán y tramitarán conforme a los procedimientos que establecen las normas sectoriales que resulten de aplicación sobre las mismas. Se deberá tener en cuenta para el otorgamiento de la autorización exigida por la referida normativa sectorial, las prescripciones contenidas en relación con las mismas en este Decreto y en los instrumentos de planificación de cada parque natural.

4. El régimen de autorizaciones establecido en el presente Decreto se entiende sin perjuicio de los permisos, licencias, autorizaciones o concesiones que sean exigibles de acuerdo con la normativa sectorial vigente. Las autorizaciones se otorgarán a salvo del derecho de propiedad y sin perjuicio de terceros.”

Por tanto, el Decreto reserva la zonificación del territorio del parque natural y la determinación de los usos al contenido propio del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, de forma que dicha zonificación y regulación de usos compatibles con los objetivos de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad, vinculará la planificación urbanística

y prevalecerá sobre sus determinaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

4.1.2. Capítulo II

El capítulo segundo, relativo al régimen de actividades y actuaciones en suelo no urbanizable, constituye una de las partes que mayor controversia ha generado.

Dicho régimen se estructura en función de las distintas actividades económicas, dentro de las cuales, excepcionando las actividades de construcción y edificación que diseña un régimen más extenso, el Decreto fija aquéllas actividades y/o actuaciones que están sometidas a autorización y/o a autorización previa:

- Sección 1.^a. Actividades agrarias (artículos 5 a 6).
- Sección 2.^a. Actividades de pesca marítima, marisqueo y acuicultura marina (artículo 7).
- Sección 3.^a Actividades de uso público, turismo activo y ecoturismo (artículos 8 a 11).
- Sección 4.^a Investigación (artículos 12 a 13).
- Sección 5.^a Infraestructuras e Instalaciones (artículos 14 a 15)
- Sección 6.^a Construcciones y edificaciones (artículos 16 a 24).
- Sección 7.^a. Otras actividades (artículo 25).

Respecto a la sección sexta, relativa a construcciones y edificaciones, el Decreto va más allá y fija un régimen mucho más concreto mediante la regulación de:

- Actuaciones sometidas a autorización (artículo 16)
- Actuaciones sometidas a comunicación previa (artículo 17)
- Determinaciones relativas a parámetros de edificación y características constructivas (artículo 18)
- Condiciones generales para la construcción, conservación, rehabilitación o reforma de construcciones y edificaciones (artículo 19)
- Construcciones y edificaciones vinculadas a las explotaciones agrarias, acuícolas y salineras (artículo 20)
- Nuevos edificios para actuaciones declaradas de interés público de implantación de usos industriales o terciarios vinculados a la producción, la primera transformación o la comercialización de los productos agrarios o análogos (artículo 21)
- Nuevos edificios para actuaciones promovidas por administraciones públicas para la implantación de infraestructuras, dotaciones y equipamientos (artículo 22)
- Edificios para actuaciones declaradas de interés público de implantación de establecimientos turísticos (artículo 23)
- Construcciones vinculadas a las obras públicas (artículo 24)

En el Capítulo II interesa destacar la declaración recogida en el artículo 18, en relación con la disposición transitoria segunda, sobre el alcance de la aplicación de las normas generales referidas a parámetros urbanísticos y características de las edificaciones contenidas en los Planes de

Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión:

“1. Sin perjuicio de las determinaciones establecidas en los planes de ordenación del territorio, los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios incluidos dentro de los límites de los parques naturales deberán establecer el siguiente contenido mínimo para los distintos usos permitidos en suelo no urbanizable:

a) Las parcelas mínimas para las edificaciones y construcciones. Para ello se tendrá en cuenta que las mismas han de justificar su necesidad para el desarrollo de la actividad agraria, de acuerdo con las determinaciones establecidas en el artículo 52 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, y normas de desarrollo, y en los Planes de Ordenación del Territorio.

b) Las distancias mínimas que deberán guardar las edificaciones y construcciones respecto a otras edificaciones, construcciones, linderos, carreteras y caminos, cauces de agua y suelo urbano, en aras de evitar el deterioro de los recursos naturales y paisajísticos, así como la posible formación de núcleos urbanos.

c) Las características edificatorias externas de los edificios y construcciones que deberán ser adecuadas a su ubicación para garantizar su integración en el entorno y armonizar con la arquitectura popular preexistente.

2. Igualmente se contemplarán en los planeamientos urbanísticos, las características o condiciones específicas para la implantación de las

edificaciones y construcciones de interés público en suelo no urbanizable, correspondientes a los distintos usos susceptibles de autorización o de realización mediante comunicación previa de acuerdo con este Decreto.

3. A los efectos de lo establecido en el apartado 1.a), en caso de explotaciones con más de una finca, todas ellas dentro del parque natural, se podrán agrupar las necesarias a efectos de justificar la parcela mínima exigida, siempre que se encuentren en el mismo término municipal o, en términos municipales colindantes. De dicha agrupación se efectuará la correspondiente constancia registral mediante nota marginal que especifique la vinculación de las fincas agrupadas a efectos de edificabilidad.

En caso de que parte de la finca estuviera fuera de los límites del parque natural, las actuaciones se deberán realizar, preferentemente, en dichos terrenos.

4. Conforme a lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas, contenidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los distintos parques naturales, tendrán los efectos que se establecen en la disposición transitoria segunda.

5. No obstante, mantendrán su eficacia y prevalecerán en todo caso las prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas, que estén establecidas en las normas particulares contenidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión, para las zonas de reserva, de regulación especial y regulación

común, en atención a los valores a proteger y a las características singulares de cada espacio.”

Como señala el artículo 18.1 de la Ley 42/2007, 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, es a las propias normas de ordenación de los recursos naturales a las que les corresponde establecer el alcance de sus efectos.

En este sentido, este Decreto establece el carácter transitorio de las prescripciones generales sobre parámetros urbanísticos y características de las edificaciones contenidas en los instrumentos de planificación del parque natural.

Según señala la disposición transitoria segunda, dichas normas serán de aplicación hasta tanto los municipios incluidos dentro de su ámbito territorial dispongan de planes urbanísticos con el contenido que establece el artículo 18, aprobados definitivamente con informe favorable de valoración ambiental, con posterioridad a la entrada en vigor de este Decreto. Ello debe ser así en tanto que es al planeamiento urbanístico al que, por su propia naturaleza, le corresponde la regulación de tales parámetros urbanísticos y características de las edificaciones, con la necesaria adecuación a los valores ambientales de cada término municipal, gozando de una mayor concreción sobre el espacio.

En cualquier caso, en el propio artículo 18 se dispone el mantenimiento de la eficacia y la prevalencia en todo caso de las prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas, que estén establecidas de manera particular para las zonas de reserva, de regulación especial y regulación común, en atención a los valores a proteger y a las características

singulares de cada espacio. De esta manera, queda en todo momento garantizada la salvaguarda de los valores ambientales del parque natural.

4.1.3. Capítulo III

Por último, el capítulo III del Decreto 15/2011 se centra en los procedimientos, los cuales se desarrollan como sigue:

- Régimen jurídico y principios (artículo 26)
- Solicitud de autorización (artículo 27)
- Instrucción del procedimiento (artículo 28)
- Resolución del procedimiento (artículo 29)
- Actuaciones con posible afección a la Red Ecológica Europea Natura 2000 (artículo 30)
- Actuaciones sujetas a autorización o licencia en materia urbanística (artículo 31)
- Actuaciones que requieran autorizaciones ambientales de carácter sectorial o impliquen la ocupación de bienes de la Comunidad Autónoma (artículo 32)
- Comunicación previa (artículo 33)
- Presentación de la comunicación previa por medios electrónicos (artículo 34)

Para concluir, se ha de hacer alusión a las disposiciones.

Como se ha indicado, el Decreto consta de tres disposiciones adicionales, dos transitorias, una derogatoria, quince disposiciones finales y un Anexo.

En este sentido, es preciso hacer alusión a varios aspectos.

Respecto a la disposición adicional segunda, ésta establece la revisión de los planes de ordenación de los recursos naturales para adecuar su contenido a las previsiones de este Decreto.

La disposición adicional tercera regula las actuaciones y actividades que se someten a autorización en algunos parques naturales, de manera adicional al régimen general de autorizaciones que en este Decreto se establece y que sustituye al establecido en los instrumentos de planificación de cada parque natural, salvo en lo relativo a prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas, que estén establecidas de manera particular para las zonas de reserva, de regulación especial y regulación común, en atención a los valores a proteger y a las características singulares de cada espacio.

De las disposiciones finales, destaca la modificación del Reglamento Forestal de Andalucía, aprobado por Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, incluyendo previsiones sobre régimen de autorización y comunicaciones previas, participando esta modificación de los mismos principios de agilización de trámites que inspiran este Decreto. De esta forma, se da cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 64.1 de la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía, según la redacción dada por la Disposición final cuarta de la Ley 1/2008 de 27 de noviembre, en virtud de la cual reglamentariamente se podrán excepcionar del régimen de autorización aquellos usos y aprovechamientos que no pongan en peligro la conservación y funcionalidad de los recursos y terrenos forestales, estableciendo en cada caso las condiciones en que podrán realizarse.

4.3. La Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz contra el Decreto 15/2011

Cuando el Decreto en cuestión era todavía un borrador, en junio de 2010, la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz tuvo se pronunció mediante la formulación de una Resolución a la Consejería de Medio Ambiente, “Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz formulada en la queja 10/3015 dirigida a Consejería de Medio Ambiente, Consejero. Relativa a: Proyecto de modificación del régimen de planificación de los usos y actividades en los parques naturales de Andalucía”.

Concretamente, esta Institución centró su queja en una de las partes más polémicas del Decreto, aquella vinculada con la prevalencia que otorga el Decreto a los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) sobre los PORNs y PRUGs.

A partir del Decreto 15/2011 se facultaba a la Consejería de Medio Ambiente a modificar los citados planes medioambientales para “adecuarlos” a los planes urbanísticos y a modificar los límites de los parques naturales de forma arbitraria, lo cual, a juicio del Defensor del Pueblo suponía una ilegalidad de acuerdo a la Ley 42/2007.

A continuación se reproduce la citada Resolución.

4.3.1. Antecedentes

I. Vistas las noticias aparecidas en diversos medios de comunicación relativas, de una parte, a la existencia de un Proyecto de Decreto autonómico por el que se establece el Régimen General para la Planificación de los usos y actividades en los Parques Naturales y se aprueban Medidas de Agilización de Procedimientos Administrativos, y de otra parte, a los disensos mostrados por diversos grupos ecologistas principalmente en relación con el régimen de autorizaciones contenido en los apartados primero y segundo del artículo 2 del citado proyecto, esta Defensoría del Pueblo Andalúz consideró oportuno el inicio de actuaciones de oficio en aras de conocer el alcance exacto de la proposición normativa citada, las causas que la hubiesen motivado, si existía pretensión de modificarla y, en su caso, en qué términos.

Todo ello, al entender que la regulación proyectada podría tener repercusión sobre derechos contemplados en el Título primero de la Constitución y en el Título primero del Estatuto de Autonomía para Andalucía, especialmente sobre el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable y sobre el derecho a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad; que son Administraciones públicas de Andalucía las que ostentan competencias en la materia; y que podría verse infringido el artículo 18 de la Ley estatal 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, con carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente según lo prevenido en la Disposición final segunda de la citada norma, al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.23 de la Constitución.

A tal efecto, con fecha 16 de junio de 2010 se trasladó la correspondiente petición de informe al Sr. Consejero de Medio Ambiente.

II. En respuesta a nuestra solicitud, el día 8 de julio de 2010 ha sido recibido informe suscrito por el Sr. Viceconsejero de Medio Ambiente, a través del cual se manifiesta, amén de otras cuestiones, lo siguiente:

- Que el Decreto proyectado objeto de la queja tendría el mismo rango que las normas que aprobaron en su día los distintos PORN, por lo que resulta perfectamente factible la modificación de aquellos a través de dicho Decreto, al ser éste posterior en el tiempo.
- Que a través del Decreto quedarían efectuadas las derogaciones expresas contenidas en los mismos y las derogaciones tácitas de aquellas normas de los PORN vigentes en nuestra Comunidad cuyo contenido se oponga al del citado Decreto.
- Que el apartado segundo del artículo 2 del Proyecto de Decreto, relativo al régimen de autorizaciones, tiene el mismo efecto que si se derogaran todos los parámetros urbanísticos contenidos en los distintos PORN y PRUG y se estableciera transitoriamente su vigencia en tanto no se aprueben planes urbanísticos que afecten al territorio con su correspondiente informe ambiental favorable.
- Que según la redacción más actualizada del citado Proyecto de Decreto, el citado artículo 2 ha pasado a ser el artículo 3 y su contenido es el siguiente:

“Artículo 3. Régimen de autorizaciones:

1. Los instrumentos de planificación de los Parques Naturales quedan sujetos a las previsiones generales contenidas en el presente Decreto, que prevalecerán sobre las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión, en cuanto se opongan o difieran de las mismas, salvo en lo que se refieran a las prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas, que estén establecidas de manera particular para las zonas de reserva (A), de regulación especial (B) y regulación común (C), en atención a los valores a proteger y a las características singulares de cada espacio.

2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad, las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas, contenidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los distintos parques naturales, serán de aplicación como condiciones mínimas para la ejecución de actuaciones urbanísticas en los distintos municipios incluidos dentro del parque natural, mientras no sean aprobados definitivamente y con posterioridad a la entrada en vigor de dichos instrumentos de planificación, los correspondientes planes urbanísticos con informe favorable de valoración ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

La evaluación ambiental favorable de parámetros de edificación y características constructivas menos restrictivas que las establecidas en los instrumentos de planificación del parque natural deberá ser expresamente motivada en el informe de valoración ambiental.

3. Lo establecido en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado 1 sobre prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas, que estén establecidas de manera particular para las zonas de reserva (A), de regulación especial (B) y regulación común (C).”

- Que en consecuencia, no existe contradicción con lo prevenido en el artículo 18 de la Ley 42/2007. Y ello porque el Proyecto de Decreto establece sus propias normas de planificación para la ordenación de los recursos naturales, por lo que las mismas deben prevalecer sobre las normas de planificación de cada PORN por ser posteriores en el tiempo y del mismo rango normativo.

4.3.2. Consideraciones

- Única.- Regulación contraria a lo dispuesto en la norma básica estatal.

A los efectos de poder evaluar las circunstancias concurrentes en el presente supuesto entendemos conveniente realizar un primer esfuerzo para centrar las cuestiones objeto de debate.

En este sentido, es preciso indicar que a juicio de esta Defensoría del Pueblo Andaluz, el apartado segundo del artículo 18 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad contiene una norma básica en materia medioambiental según la cual los instrumentos de planeamiento urbanístico se encuentran supeditados a

las disposiciones contenidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (en adelante, también PORN).

En concreto, el precepto reza de la siguiente manera:

“Artículo 18.2.- Cuando los instrumentos de ordenación territorial, urbanística, de recursos naturales y, en general, física, existentes resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. En tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos”.

De acuerdo con lo anterior, el planeamiento urbanístico de los municipios insertos dentro de los Parques Naturales únicamente puede adaptarse a las disposiciones contenidas en los PORN, de forma que cualquier contradicción entre ambas regulaciones debe ser resuelta en favor de lo reglado en la normativa reguladora de los espacios naturales protegidos.

En cuanto a la adaptación en sí, la misma debe constituir una acomodación perfecta del contenido de la norma urbanística en la norma del PORN, de manera que no cabría entender como adaptada una norma urbanística que, a pesar de haber seguido todos los trámites formales para su aprobación, incluido el de prevención ambiental, contenga disposiciones que resulten contradictorias con lo reglado en el PORN correspondiente.

En tales casos, entraría en juego el inciso segundo del transcrito apartado segundo del artículo 18 de la Ley 42/2007, de forma que las

determinaciones del Plan de ordenación de los Recursos Naturales se aplicarían prevaleciendo sobre el instrumento urbanístico.

Sentado lo anterior, se trata en este punto de analizar si el Proyecto de Decreto elaborado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía acoge los criterios expuestos.

A estos efectos hay que indicar que la versión más actualizada del Borrador de Decreto a la que ha tenido acceso esta Institución dispone, a través de su artículo 3, lo siguiente:

“Artículo 3. Régimen de autorizaciones:

1. Los instrumentos de planificación de los Parques Naturales quedan sujetos a las previsiones generales contenidas en el presente Decreto, que prevalecerán sobre las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión, en cuanto se opongan o difieran de las mismas, salvo en lo que se refieran a las prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas, que estén establecidas de manera particular para las zonas de reserva (A), de regulación especial (B) y regulación común (C), en atención a los valores a proteger y a las características singulares de cada espacio.

2. Conforme a lo dispuesto en el artículo 18.1 de la Ley 42/2007 de 13 de diciembre, de Patrimonio Natural y la Biodiversidad, las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas, contenidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los distintos parques naturales, serán de aplicación como condiciones mínimas para la

ejecución de actuaciones urbanísticas en los distintos municipios incluidos dentro del parque natural, mientras no sean aprobados definitivamente y con posterioridad a la entrada en vigor de dichos instrumentos de planificación, los correspondientes planes urbanísticos con informe favorable de valoración ambiental de la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

La evaluación ambiental favorable de parámetros de edificación y características constructivas menos restrictivas que las establecidas en los instrumentos de planificación del parque natural deberá ser expresamente motivada en el informe de valoración ambiental.

3. Lo establecido en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado 1 sobre prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas, que estén establecidas de manera particular para las zonas de reserva (A), de regulación especial (B) y regulación común (C)”.

Visto el contenido de la disposición transcrita, se hace necesario desenmarañar su contenido, especialmente el del apartado segundo, habida cuenta que la redacción dada a tal precepto no se adecua precisamente a los mejores criterios de técnica legislativa por su falta de claridad.

En este sentido, y tras realizar un esfuerzo interpretativo considerable para conocer la voluntad del legislador, este Comisionado del Parlamento de Andalucía ha concluido, con respecto a lo prevenido en el antedicho apartado segundo, lo siguiente:

- Que como norma general, las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas contenidas en los PORN y en los PRUG prevalecen sobre el planeamiento urbanístico de los municipios insertos en los correspondientes parques naturales.
- Que esta norma general deja de regir a partir del momento en que, con posterioridad a la entrada en vigor del Decreto autonómico, los municipios aprueben definitivamente sus correspondientes planes urbanísticos, para lo cual debe haberse seguido el correspondiente trámite de prevención ambiental.
- Que a partir de ese momento, las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas contenidas en los instrumentos urbanísticos de los municipios prevalecen sobre las fijadas en los correspondientes PORN y PRUG, de forma que éstas quedarían derogadas tácitamente.
- Que el planeamiento urbanístico puede contener parámetros de edificación y características constructivas menos restrictivas que las establecidas en los instrumentos de planificación del parque natural. No obstante, ello deberá estar motivado expresamente en el correspondiente informe de evaluación ambiental.

De acuerdo con lo anterior, el planeamiento urbanístico de los municipios incluidos dentro de los parques naturales andaluces no debería adaptarse necesariamente a los correspondientes PORN, tal y como exige la norma básica estatal, sino que según el proyecto de Decreto de la Consejería de Medio Ambiente, dicho planeamiento urbanístico puede contradecir lo reglado en los PORN y en los PRUG, fijando incluso parámetros de

edificación y características constructivas "menos restrictivas" que las contempladas en los instrumentos de planificación de los parques naturales.

En tales casos, las normas urbanísticas aprobadas por los municipios prevalecerían sobre las de planificación de los parques naturales, que quedarían tácitamente derogadas.

Según esto, no sería el Decreto proyectado el que derogase tácitamente los distintos PORN sino que, por el contrario, sería la norma urbanística aprobada por cada municipio la que llevase a cabo tal derogación, con el alcance que cada una de ellas prevea.

Y esto no sería, ni más ni menos, que incumplir con la disposición básica estatal contenida en el artículo 18.2 de la Ley 42/2007, anteriormente transcrito, contraviniendo pues el mandato constitucional contenido en el apartado primero del artículo 9 de la Carta Magna, según el cual «Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico».

Esto es, a pesar de que la norma básica estatal dispone claramente que el planeamiento urbanístico se encuentra en todo momento supeditado a lo dispuesto por el correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, y que únicamente puede adaptarse a éste, la Junta de Andalucía, a través del borrador de Decreto analizado, pretende que la "adaptación" no sea tal, sino que se convierta en una modificación del PORN.

Es de esta manera, y no de otra, como debe entenderse el inciso que dispone que *“La evaluación ambiental favorable de parámetros de*

edificación y características constructivas menos restrictivas que las establecidas en los instrumentos de planificación del parque natural deberá ser expresamente motivada en el informe de valoración ambiental”.

La única duda que restaría por resolver sería cómo pretende la Administración ambiental andaluza evaluar favorablemente un plan urbanístico que contemple parámetros de edificación y características constructivas menos restrictivas que las del PORN, cuando la única norma vigente en el momento de la evaluación ambiental sería precisamente el PORN y éste contemplaría parámetros de edificación y características constructivas más restrictivas. Mucho nos tememos que tal evaluación ambiental favorable tan sólo resultaría factible si se hiciera sin tener en cuenta uno de los elementos normativos esenciales, cual sería la planificación del parque natural.

Entendemos por tanto que la regulación proyectada resulta frontalmente contraria a lo dispuesto en la norma básica estatal en materia de medio ambiente, y por consiguiente ineludible para la Administración autonómica, de forma tal que si se llegara a aprobar con la redacción prevista resultaría nula de pleno derecho.

De igual modo, consideramos que una previsión normativa de esta índole resulta contraria a los principios rectores de la política social y económica, previstos en el artículo 45.2 de la Constitución, según los cuales “Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva”.

Asimismo, entendemos que la citada disposición contraviene lo reglado en los apartados primero y segundo del artículo 28 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, que prevén:

“1. Todas las personas tienen derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes.

2. Se garantiza este derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales”.

Finalmente, enjuiciamos como inapropiada para la protección del medio ambiente una regulación como la pretendida, habida cuenta la ingente presión urbanística que en la actualidad se cierne sobre los espacios naturales de nuestra región.

4.3.3. Resolución

Acomodar el Proyecto de Decreto por el que se establece el Régimen General para la Planificación de los usos y actividades en los Parques Naturales y se aprueban Medidas de Agilización de Procedimientos Administrativos a los mandatos contenidos en la Ley estatal 42/2007 y a los criterios expresados en la presente Resolución.

4.4. La derogación del Decreto 15/2011

Como se ha puntualizado previamente, en el momento presente el Decreto 15/2011 es nulo de pleno derecho desde el 12 de septiembre de 2013 como consecuencia de dos sentencias dictadas por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía:

- Sentencia nº 1049/2013, de 12 de septiembre de 2013, ante un recurso interpuesto por la Sociedad Española de Ornitología, que anula totalmente el Decreto.
- Sentencia nº 173/2014, de 17 de febrero de 2014, ante un recurso interpuesto por Ecologistas en Acción, sólo anula el Decreto parcialmente.

Tal y como se ha explicitado en el punto 4.3 de esta tercera parte del documento, este Decreto provocó una gran polémica. Los críticos alegaban que, a pesar de que el objetivo de dicho Decreto era agilizar los trámites administrativos en los parques naturales, en realidad lo que se pretendía era fomentar el urbanismo especulativo en estos espacios protegidos.

Según este sector crítico, el Decreto incluía varias normas manifiestamente ilegales:

- Tal y como se ha señalado previamente en el punto 4.3, se daba prevalencia a los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) sobre las propias normas de protección de los parques naturales - Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG)-.

- Facultaba a la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio a modificar los PORN y PRUG para adecuarlos a los planes urbanísticos y a modificar los límites de los parques naturales de forma arbitraria.

Así, el Tribunal Superior de Andalucía se manifestó en dos ocasiones respecto al Decreto 15/2011.

En primer lugar, en la sentencia 1049/2013, anuló totalmente el Decreto por cuestiones formales contrarias al artículo 21 la Ley 42/2007¹⁵, concretamente se alegaba que no se había ofrecido audiencia a los consejos provinciales de medio ambiente, forestal y caza, ni a las corporaciones locales afectadas.

Mientras que, con la sentencia 173/2014, el Decreto sólo fue anulado parcialmente; específicamente se anuló la facultad del consejero/a para modificar los límites de los parques naturales¹⁶.

Por tanto, tras la anulación del citado Decreto vuelve existir un vacío legal en la planificación general medioambiental.

A continuación se reproducen sendas sentencias.

¹⁵ Según el artículo 21 de la Ley 42/2007, *"el procedimiento de elaboración de los Planes incluirá necesariamente trámites de audiencia a los interesados, información pública y consulta de los intereses sociales e institucionales afectados y de las organizaciones sin fines lucrativos que persigan el logro de los objetivos de esta Ley"*.

¹⁶ Esta sentencia se acompañaba de un voto particular del presidente de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Magistrado D. Victoriano Valpuesta, quien argumenta que la demanda debió ser admitida en su totalidad.

4.4.1. La Sentencia nº 1049/2013

Esta Sentencia fue dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía ante el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Sociedad Española de Ornitología, SEO/BIRDLIFE, contra el Decreto 15/2011.

Como se ha señalado previamente, dicha Sentencia anula el Decreto 15/2011 por no ajustarse al derecho.

El recurso se apoyaba en los siguientes motivos:

- La falta de motivación del Decreto
- La "naturaleza" de "revisión" de la planificación de los Parques Naturales de Andalucía soslayando el particular sistema de dicha revisión establecido en la normativa autonómica.
- La falta de informes preceptivos (citando al respecto el informe de sostenibilidad ambiental), de informes internos, y del debido cumplimiento del trámite de audiencia y consideración de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales.
- La disminución del nivel de protección ambiental en los Parques Naturales con los usos y actividades permitidos o autorizables.
- Otras derogaciones de diversas prescripciones de los instrumentos de planificación preexistentes sin que resulten más beneficiosas para la protección de los valores naturales de los parques.
- La modificación del Reglamento Forestal de Andalucía realizada por la disposición final segunda del Decreto 15/2011 contradice normas de rango legal.

- La disminución del nivel de protección ambiental en los Parques Naturales con respecto a las actividades de edificación, con la prevalencia de las normas urbanísticas municipales sobre los instrumentos de planificación (PORN y PRUG), lo que vulnera el art. 18.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y la Biodiversidad .
- Infracción del ordenamiento comunitario y estatal básico en la regulación de actuaciones con afección a la Red Ecológica Europea Natura 2000.

La Sala de instancia consideró que los motivos relativos a la falta de motivación de la nueva norma y justificación de la no afección de los espacios, no tenían suficiente entidad para la estimación del recurso. En contraposición, la Sala ponía el acento en la participación de las Corporaciones Locales afectadas por los PORNs, en cuanto interesados cualificados, constatando que los Ayuntamientos no habían dispuesto del trámite de audiencia legalmente requerido, sin que el mismo pueda considerarse salvado por la participación de las Diputaciones Provinciales y la participación de algunos Ayuntamientos a través del trámite de información pública.

“(...) afirmada por la propia Administración la condición de interesadas de las Corporaciones locales afectadas en la aprobación de los planes de ordenación que nos ocupan, según se ha comprobado, es de apreciar que en la elaboración del Decreto impugnado no se ha reconocido dicha condición y, por tanto, no se les otorgado audiencia a los Ayuntamientos de aquellos municipios incluidos en los ámbitos geográficos de los parques naturales de Andalucía. La relación de interesados recogida en los folios 214 y siguientes del expediente administrativo incluye entre las

Corporaciones locales afectadas exclusivamente a las Diputaciones Provinciales de Andalucía, pero no se puede afirmar que con ello quedaron salvaguardadas las garantías del procedimiento, bien por ser las únicas Corporaciones locales afectadas, que ciertamente no lo son, bien porque a través de las Diputaciones Provinciales se ha de presumir que tuvieron noticia los correspondientes Ayuntamientos del procedimiento. A este respecto, la sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2004 (rec. 2833/2001), en un caso en que se había estimado la condición de interesada de la Administración del Estado en el procedimiento de elaboración del PORN del Parque Natural de Doñana, por la existencia de una zona de uso militar de peculiar importancia estratégica, resolvía que "el cumplimiento correcto del trámite de audiencia exige que específicamente se hubiera dado oportunidad al Ministerio de Defensa, Departamento Ministerial que ejerce particularmente las funciones propias de la Defensa Nacional en cuanto título competencial del Estado, de formular las alegaciones que considerase oportunas en defensa de sus intereses.... y sin que a un principio como el de coordinación administrativa pueda dársele una interpretación de tal alcance que prácticamente suponga que el conocimiento que un Ministerio pudiera tener en un procedimiento determinado le obligara a dar cuenta de ello a otro para que el mismo pudiera defender sus particulares competencias e intereses".

Así, por efecto de lo anterior, la Sala de instancia acuerda la declaración de nulidad del Decreto.

4.4.2. La Sentencia nº 173/2014

Aunque por razonamientos distintos, esta sentencia viene a avalar, en parte, el contenido de la Sentencia nº 1049/2013, dictada por la propia Sala de fecha 12 de septiembre de 2013.

En esta ocasión, la recurrente “Ecologistas en Acción-Andalucía”, interpone recurso contencioso-administrativo contra el mismo decreto, en lo que se refiere a la Disposición transitoria segunda, apartado 1, párrafo 1º, que señala:

“Las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas contenidas en las normas generales de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los distintos parques naturales, serán de aplicación hasta tanto sean aprobados definitivamente, y con posterioridad a la entrada en vigor de este Decreto, los correspondientes planes urbanísticos, con el contenido a que se refiere el art. 18, previo informe favorable de valoración ambiental de la Consejería competente en materia de medio ambiente.”

Se suma la Disposición Final Decimocuarta, apartado 2, que señala:

“Se habilita al Consejero de Medio Ambiente para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de lo establecido en este Decreto y en particular: e) Para adecuar las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas, contenidas en las normas generales de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores

de Uso y Gestión de los distintos parques naturales, a las modificaciones de la planificación urbanística que haya sido objeto de evaluación ambiental favorable, una vez haya sido aprobado el plan urbanístico con carácter definitivo.”

La recurrente entiende básicamente que con esta regulación los PORNs quedan subordinados a lo que establezcan los planes urbanísticos, incluso dejando sin efecto el contenido de los primeros en lo referente a parámetros de edificación y características constructivas. A su vez, se faculta directamente al Consejero de Medio Ambiente para que pueda decidir discrecionalmente qué municipios deben adaptar el PORN al Plan de Ordenación Urbanística y cuáles no.

Con carácter previo, la Sala examina el desarrollo que de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad realiza el decreto impugnado, con el fin de determinar si la habilitación que efectúa a los PGOU en parámetros de edificación y características constructivas vulnera específicamente el art. 18 de la Ley 42/2007, que establece el alcance y la eficacia de los PORNs.

La Sala justifica el mantenimiento de las competencias de los Municipios para la aprobación de previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas, por cuanto entiende que el alcance de los PORNs no debe llegar a éstos; siempre y cuando se cumplan las disposiciones del régimen transitorio establecido, en cuyo caso las normas del PORN quedarían ineficaces. Mientras tanto, entiende que las previsiones urbanísticas de los PORNs continuarán aplicándose con carácter preferente sobre los planes urbanísticos. En este sentido,

desestima el recurso planteado en relación con la disposición transitoria impugnada.

En relación con la disposición final, la Sala estima el recurso y anula el apartado impugnado porque entiende que a través de su contenido se habilita al Consejero de Medio Ambiente para delimitar los límites y, con ello, el propio espacio natural; cuando en realidad toda modificación de dichos espacios exige un procedimiento específico.

Por último, discrepa uno de los Magistrados de la Sala a través de la emisión de un voto particular, por cuanto entiende que el párrafo de la Disposición Transitoria impugnado debería haberse anulado. Esgrime como argumento principal que son los planes urbanísticos, también en lo relativo a parámetros de edificación y características constructivas, los que deben adaptarse a los PORNs y no al revés.

Se destacan los siguientes extractos:

“(...) Pasando al artículo 18 que regula las determinaciones relativas a parámetros de edificación y características constructivas, y tras imponer un contenido mínimo a los instrumentos de planeamiento urbanístico de los municipios incluidos dentro de los límites de los parques naturales para los distintos usos permitidos en suelo no urbanizable, en su apartado 4 señala ya de forma específica el alcance del contenido que sobre parámetros de edificación y características constructivas venga recogido en los PORN:

“Conforme a lo dispuesto en el art. 18.1 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas, contenidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los distintos parques naturales, tendrán los efectos que se establecen en la disposición transitoria segunda.

5. No obstante, mantendrán su eficacia y prevalecerán en todo caso las prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas, que estén establecidas en las normas particulares contenidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión, para las zonas de reserva, de regulación especial y regulación común, en atención a los valores a proteger y a las características singulares de cada espacio (...).”

“(...) Respecto a las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas, el decreto mantiene la competencia de los municipios para su aprobación, entendido que no resulta preciso que el alcance de los PORN llegue hasta los mismos. Ahora bien, sí establece un importante sistema de derecho transitorio que garantice la adecuación de esas previsiones a los términos de la ley estatal y del propio decreto. Y ello por cuanto con arreglo al artículo 18.4 y la disposición transitoria segunda, apartados 1.1 y 2, las previsiones urbanísticas relativas a parámetros de edificación y características constructivas de los PORN sí van a seguir siendo eficaces, aplicándose de forma preferente sobre los planes urbanísticos de los municipios hasta tanto se cumplan las previsiones que la norma transitoria ha previsto: a) aprobación de los instrumentos con posterioridad a la entrada en vigor del decreto; b) aprobación definitiva; c) observancia del contenido mínimo del

artículo 18, y que contempla entre otro, el que nos hemos referido más arriba sobre los distintos usos permitidos en suelo no urbanizable; y d) que la aprobación se haga previo informe favorable de la autoridad en medio ambiente. De esta última previsión cabe destacar a su vez dos ideas básicas: 1) que la administración autonómica mantiene por medio del preceptivo informe favorable la aprobación definitiva de las disposiciones que se contengan en el planeamiento correspondiente; y 2) que una eventual aprobación definitiva de los instrumentos urbanísticos conculcando las disposiciones establecidas en los PORN, habilitaría a impugnarlo ante esta jurisdicción por quien cumplimentase el presupuesto correspondiente de la legitimación activa.

Cumplidas estas previsiones, es cuando conforma al apartado 2 de esa disposición, las normas del PORN quedan ineficaces, que no derogadas, y todo ello sin perjuicio del régimen especial del artículo 18.5 para las zonas de reserva, de regulación especial y regulación común (...).

PARTE IV

ANÁLISIS DE IMPACTO

0. INTRODUCCIÓN

Como se ha indicado en la parte introductoria del presente documento, para evaluar la existencia de trabas en el desarrollo de actividades productivas en los espacios naturales protegidos es preciso estudiar el desarrollo de las mismas en dichos espacios.

La cuestión a resolver en este sentido es si desde que se promulgó la Ley 2/1989 el desarrollo económico, social y cultural en estos espacios ha sido paralelo al de otras zonas que no cuentan con protección alguna o si, por el contrario, a medida que se han ido aprobando normas relativas a la protección de espacios naturales el desarrollo de éstos se ha visto limitado.

El objetivo de la parte III del documento consiste en evaluar qué efectos tiene la regulación de los parques naturales sobre variables relacionadas con el desarrollo económico y social.

A tal fin se desarrollará un análisis de impacto sustentado sobre datos empíricos cuya metodología se expondrá en el primer punto de esta parte.

Mientras que en el punto 1 se desarrollará la metodología empleada, en los puntos 2, 3 y 4 se presentarán los resultados del análisis en relación con las variables crecimiento de población, densidad de población y envejecimiento respectivamente.

1. METODOLOGÍA

El análisis de impacto que examinará la existencia, o no, de trabas regulatorias en los parques naturales se desarrollará en una serie de fases

1º. Selección de parques naturales objeto de estudio

Como se ha indicado, Andalucía cuenta con un total de 24 parques naturales. El análisis se centrará en la totalidad de los mismos.

Esto es, se analizarán los siguientes parques naturales:

- Bahía de Cádiz
- Cabo de Gata-Níjar
- Del Estrecho
- Despeñaperros
- Doñana
- La Breña y Marismas del Barbate
- Los Alcornocales
- Montes de Málaga
- Sierra de Andújar
- Sierra de Aracena y Picos de Aroche
- Sierra de Baza
- Sierra de Cardeña y Montoro
- Sierra de Castril
- Sierra de Grazalema

- Sierra de Hornachuelos
- Sierra de Huétor
- Sierra de las Nieves
- Sierra Mágina
- Sierra María-Los Vélez
- Sierra Nevada
- Sierra Norte de Sevilla
- Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas
- Sierras de Tejeda, Almijara y Alhama
- Sierras Subbéticas

2º. Selección de municipios cuya superficie pertenezca en su totalidad (100%) o gran mayoría (no inferior al 90%) al parque natural objeto de estudio

La extensión de los parques naturales se distribuye por municipios, dentro de éstos se pueden distinguir entre aquéllos municipios cuya superficie está totalmente protegida por parques naturales y aquéllos que sólo lo están parcialmente.

La razón de esta selección viene justificada por la disponibilidad de datos estadísticos, el desglose de éstos sólo llega a nivel municipal.

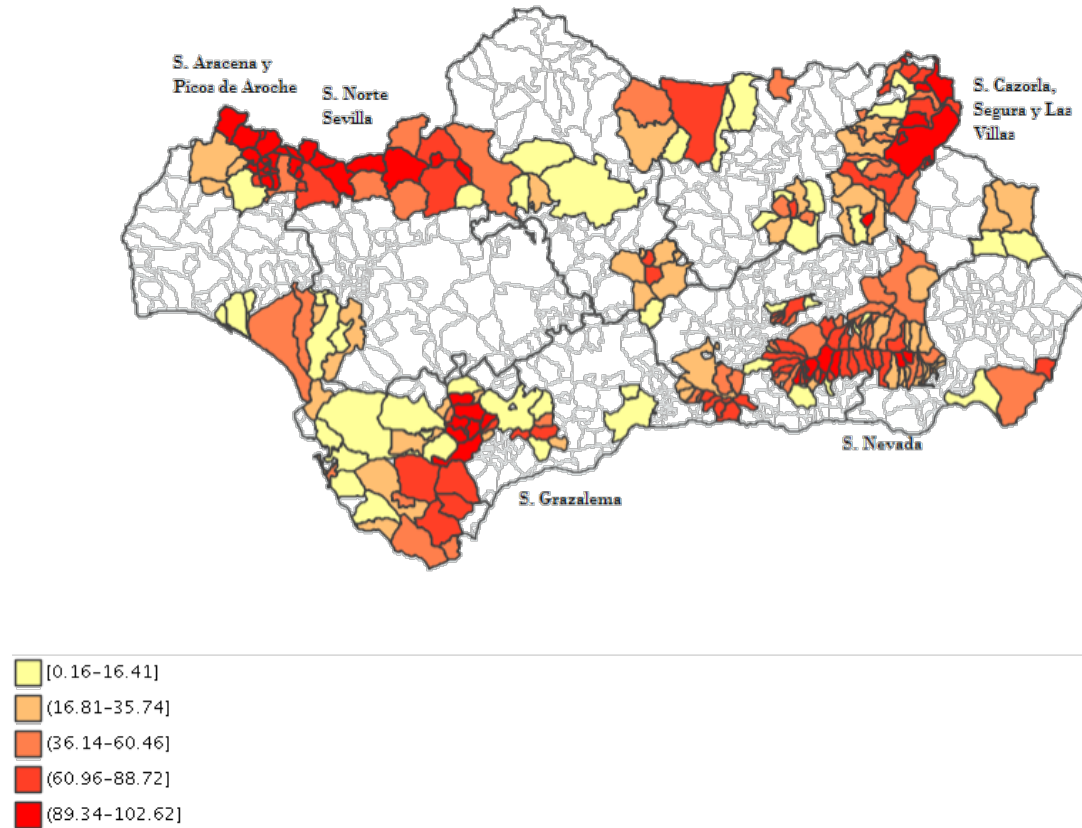
La tabla 4.1 recoge los municipios andaluces cuya superficie pertenece al menos en un 90% a un parque natural. Una representación gráfica de lo anterior se muestra en la figura 4.1.

Tabla 4.1. Municipios cuyo porcentaje de superficie pertenece al menos en un 90% a Parques Naturales (%)

Municipio	%	Parque Natural	Provincia
Marines (Los)	100	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Cañaveral de León	100	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Fuenteheridos	100	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Nava (La)	100	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Cortelazor	100	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Cala	100	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Santa Olalla del Cala	100	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Cumbres Mayores	100	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Encinasola	100	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Hinojales	100	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Ohanes	100	S. Nevada	Almería
Grazalema	100	S. Grazalema	Cádiz
Villaluenga del Rosario	100	S. Grazalema	Cádiz
Bubión	100	S. Nevada	Granada
Capileira	100	S. Nevada	Granada
Pampaneira	100	S. Nevada	Granada
Trevélez	100	S. Nevada	Granada
Benatae	100	S. Cazorla, Segura y Las Villas	Jaén
Hornos	100	S. Cazorla, Segura y Las Villas	Jaén
Santiago-Pontones	100	S. Cazorla, Segura y Las Villas	Jaén

Montejaque	100	S. Grazalema	Málaga
Cazalla de la Sierra	100	S. Norte de Sevilla	Sevilla
Navas de la Concepción (Las)	100	S. Norte de Sevilla	Sevilla
Real de la Jara (El)	100	S. Norte de Sevilla	Sevilla
San Nicolás del Puerto	100	S. Norte de Sevilla	Sevilla
Cumbres de San Bartolomé	99,9	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Alájar	99,9	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Benaocaz	99,9	S. Grazalema	Cádiz
Castaño del Robledo	99,8	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Cumbres de Enmedio	99,8	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Jabugo	99,7	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Corteconcepción	99,7	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Arroyomolinos de León	99,6	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Beires	99,6	S. Nevada	Almería
Hinojares	99,6	S. Cazorla, Segura y Las Villas	Jaén
Galaroza	99,3	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Puerto Moral	98,9	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Valdelarco	98,8	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
Bérchules	95,3	S. Nevada	Granada
Cortes de la Frontera	94,8	S. Grazalema	Málaga
Siles	94,4	S. Cazorla, Segura y Las Villas	Jaén
Busquístar	93,4	S. Nevada	Granada
Cáñar	91,9	S. Nevada	Granada
Zahara	91,3	S. Grazalema	Cádiz

Figura 4.1. Superficie de Espacios Naturales Protegidos (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Como se puede observar a partir de la tabla 4.1, hay un total de 44 municipios.

En la figura 4.1, éstos se corresponden con las zonas sombreadas en rojo intenso.

No obstante, es preciso puntualizar que no todos los Parques Naturales andaluces están representados por algún municipio en la tabla 4.1. Esto es, hay Parques Naturales que no ocupan la práctica totalidad de un municipio.

Tal es el caso de los Parques Naturales que se indican a continuación:

- Bahía de Cádiz
- Cabo de Gata-Níjar
- Del Estrecho
- Despeñaperros
- Doñana
- La Breña y Marismas del Barbate
- Los Alcornocales
- Montes de Málaga
- Sierra de Andújar
- Sierra de Baza
- Sierra de Cardeña y Montoro
- Sierra de Castril
- Sierra de Hornachuelos
- Sierra de Huétor
- Sierra de las Nieves

- Sierra Mágina
- Sierra María-Los Vélez
- Sierras de Tejeda, Almajara y Alhama
- Sierras Subbéticas

Esta última observación condiciona el estudio que se va a realizar; éste no se extenderá por la totalidad de Parques Naturales andaluces tal y como se ha indicado en la primera fase metodológica.

Consecuentemente, los Parques Nacionales objeto de estudio son los siguientes:

- Sierra de Aracena y Picos de Aroche
- Sierra Norte de Sevilla
- Sierra Nevada
- Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas
- Sierra de Grazalema

Sin perjuicio de lo anterior, los análisis gráficos que se desarrollen sí permitirán incluir la totalidad de Parques Naturales.

3º. Selección de municipios limítrofes a aquéllos elegidos en el paso anterior

Esta selección, además de sustentarse sobre el factor proximidad geográfica, también tendrá en cuenta la similitud socio-económica. Es decir, se elegirán municipios próximos y cuya estructura socio-económica sea parecida a los municipios de los parques naturales.

Tabla 4.2. Municipios de estudio no pertenecientes a Parques Naturales

Parques Naturales	Municipios
S. Aracena y Picos de Aroche	Cabezas Rubias
	Cañaveral de León
	El Campillo
	El Cerro del Andévalo
	Rosal de la Frontera
	Santa Bárbara de Casa
	Zalamea la Real
S. Norte de Sevilla	Cantillana
	Castilblanco de los Arroyos
	La Puebla de los Infantes
	Lora del Río
	Villanueva del Río y Minas
S. Nevada	Almejjar
	Cádiar
	Cástaras
	Emix
	Felix
	Gádor
	La Calahorra
	Órgiba
	Santa Fé de Mondújar
	Ugijar
S. Grazalema	Alcalá del Valle
	Algodonares
	Olvera
	Puerto Serrano
	Setenil de las Bodegas
	Villamartín

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Tabla 4.2 (continuación). Municipios de estudio no pertenecientes a Parques Naturales

S. Cazorla, Segura y Las Villas	Cabra de Santo Cristo
	Castellar
	Chiclana de Segura
	Montizón
	Navas de San Juan
	Sabiote
	Úbeda

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Este paso se justifica sobre la base de dar mayor calidad y robustez al análisis de datos comparativo que se desarrollará en el paso número 5.

La tabla 4.2 muestra los municipios no pertenecientes a Parques Naturales andaluces que se han seleccionado para el estudio.

Señalar que la selección de dichos municipios, como se ha indicado, se ha realizado en coherencia con la proximidad de los mismos y a la similitud que presentan en extensión respecto a aquéllos otros que pertenecen a Parques Naturales.

Sin perjuicio de la selección de la muestra anterior, el análisis comparativo (se corresponde con la fase 5 del proceso metodológico) también se apoyará sobre los datos que presenta la provincia (o provincias) sobre la que se localiza el Parque Natural objeto de estudio.

Esto es, paralelamente se realizará una comparativa de cada Parque Natural con los datos de las provincias que se indican a continuación:

- Almería y Granada (Parque Natural Sierra Nevada)
- Cádiz y Málaga (Parque Natural Sierra de Grazalema)
- Huelva (Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche)
- Jaén (Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas)
- Sevilla (Parque Natural Sierra Norte de Sevilla)

4º. Obtención de datos relacionados con el desarrollo económico de las zonas de estudio

El proceso se ejecutará a través de los datos del Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía (SIMA), base de datos que ofrece el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (IECA).

Para poder evaluar el desarrollo económico de los municipios seleccionados se emplearán la evolución histórica de las siguientes variables:

- Crecimiento de la población
- Densidad de la población
- Tasa de envejecimiento
- Edad media de la población

5º. Análisis comparativo

El análisis comparativo se desarrollará desde dos perspectivas.

- Estudio general

En primer lugar, para cada variable de estudio se hará un estudio comparando los valores medios de los municipios pertenecientes a Parques Naturales seleccionados respecto a los valores medios de la totalidad de municipios de toda la comunidad autónoma de Andalucía.

Este estudio ofrecerá una visión más generalizada de las zonas protegidas respecto a la media andaluza.

- Estudio específico

Tras el estudio general se procederá a evaluar la evolución socio-económica de los municipios que conforman los Parques Naturales respecto a aquéllos que son geográfica y territorialmente similares a los mismos.

Así, se calculará y estudiará las diferencias existentes entre los municipios sobre los que se extienden los Parques Naturales (tabla 4.1), aquéllos municipios limítrofes (véase tabla 4.2) y todos los municipios que conforman la provincia sobre la que se localiza el Parque Natural.

Con este estudio se pretende obtener resultados más concretos y robustos.

6º. Evaluación de resultados

En este último paso del análisis de impacto se presentarán las principales conclusiones, Para ello se emplearán mapas cartográficos y tablas estadísticas que reflejan de forma clara y concisa los resultados del análisis de impacto.

En los puntos sucesivos se presentarán los resultados del análisis comparativo (general y específico) para cada variable de estudio.

2. CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

En este punto se estudiará si la población en espacios protegidos se ha comportado de forma similar, o no, a la del resto de zonas no protegidas.

La relevancia del análisis de esta variable descansa en que a partir de la misma se puede evaluar si una zona tiene o no capacidad para crecer y evolucionar.

Como se ha indicado en la parte metodológica (punto 1 de esta tercera parte del documento), dicha variable se estudiará desde dos perspectivas: general y específica.

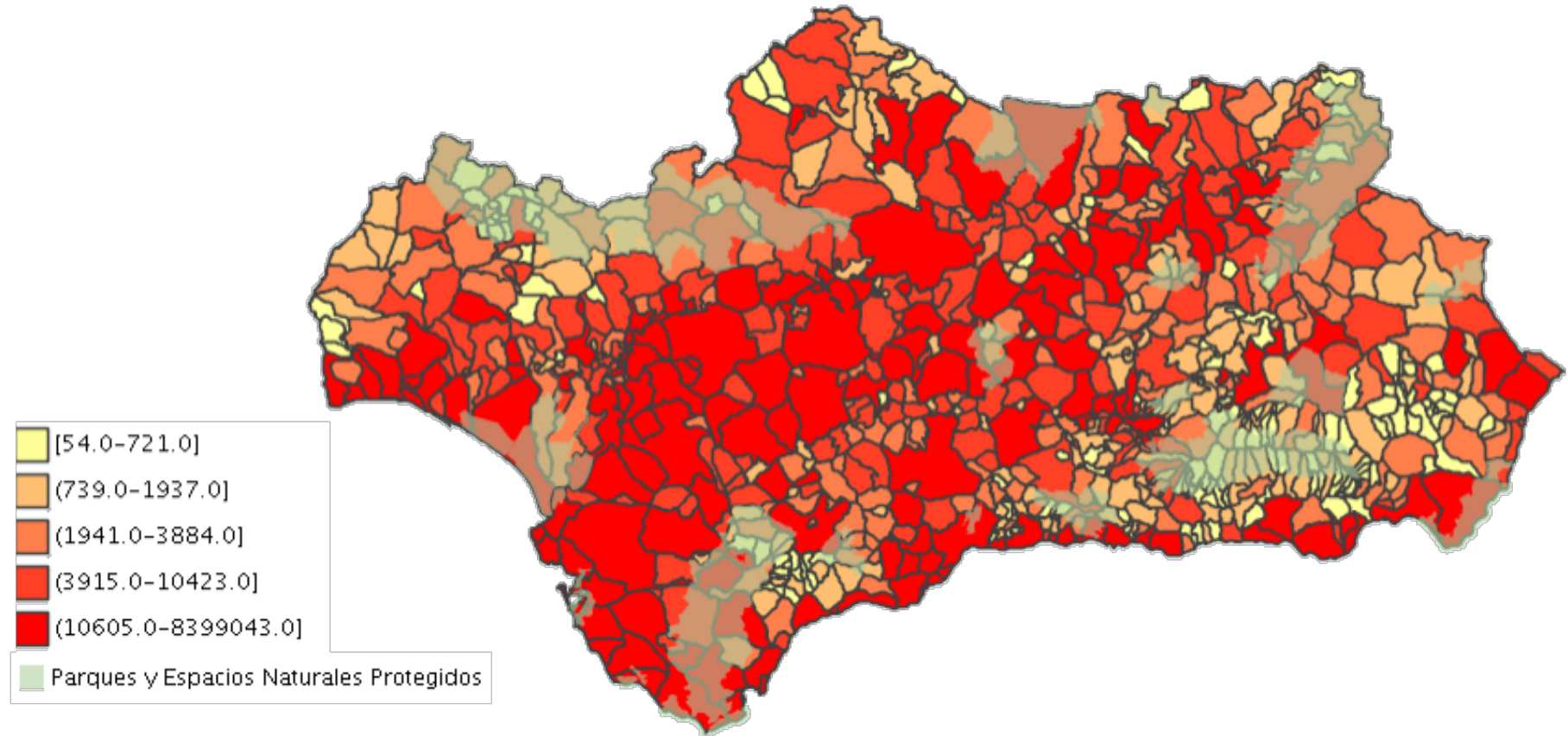
2.1. Análisis general

Este apartado tiene como objetivo evaluar si la población en los municipios protegidos sigue la línea de la población en el resto de Andalucía.

Las figuras 4.2 y 4.3 reflejan el número de habitantes por municipios en Andalucía para los años 1996 y 2015 respectivamente; siendo las áreas sombreadas en verde las correspondientes a Parques Naturales.

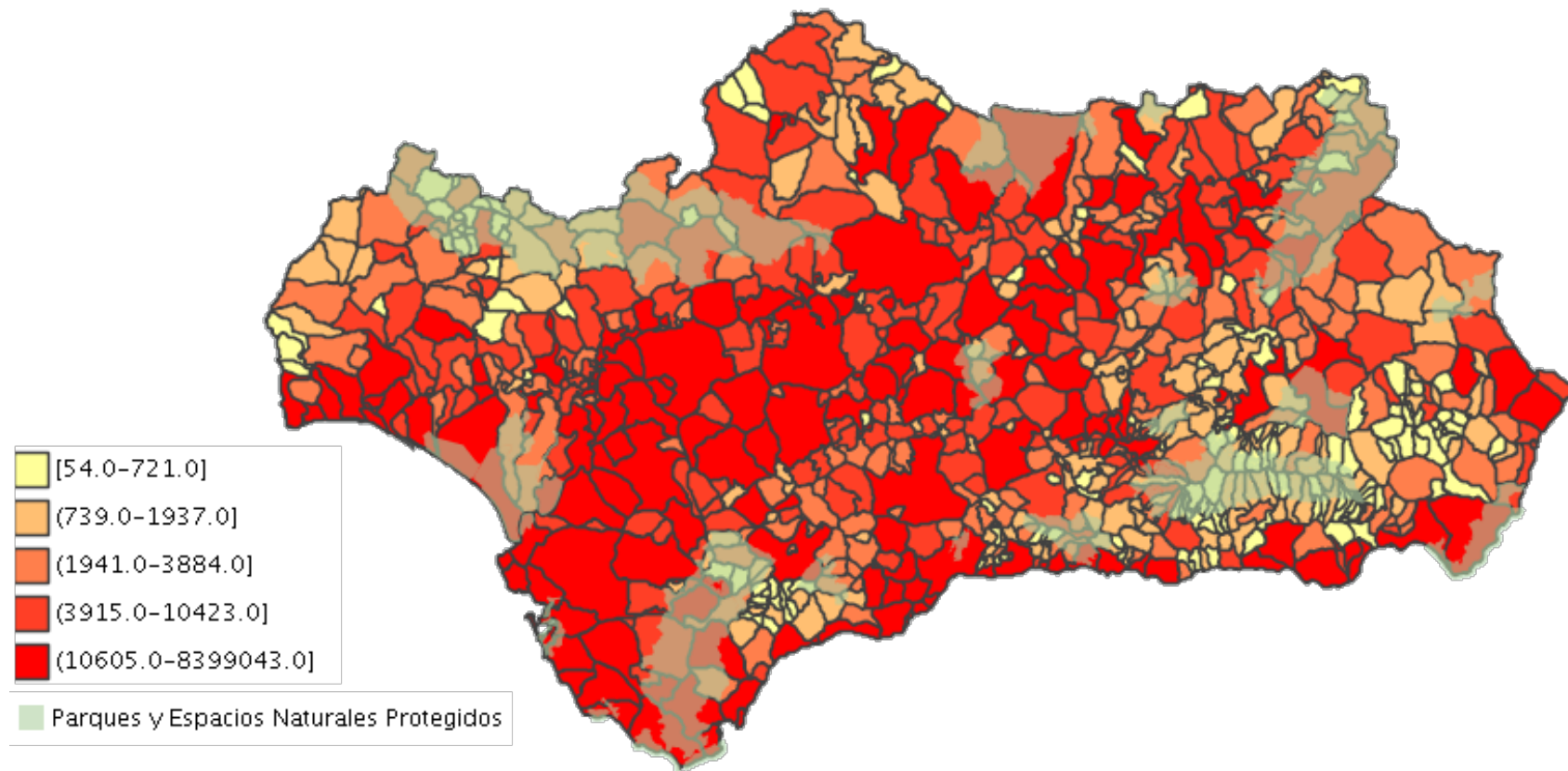
La primera observación a realizar es que parece que coincide las zonas menos habitadas con las referidas a Parques Naturales, tanto para el año 1996 como para el año 2015.

Figura 4.2. Población en Andalucía en 1996 (nº habitantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Figura 4.3. Población en Andalucía en 2015 (nº habitantes)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Esto último conduce a afirmar que las áreas menos pobladas de Andalucía coinciden con las áreas protegidas, lo cual puede ser reflejo de una menor actividad económica.

No obstante sería necesario trabajar con tasas de crecimiento en lugar de valores absolutos.

Tabla 4.3. Crecimiento de la población en municipios pertenecientes a Parques Naturales y Andalucía (1998-2015)

Año	Parques Naturales	Andalucía
1999	-0,34116161	0,94877513
2000	-1,41037557	0,4782294
2001	-1,14880856	0,87078575
2002	-0,65233536	1,00573098
2003	-0,35558429	1,7171514
2004	-0,3406326	1,06049181
2005	0,1953125	2,11096741
2006	-0,5218486	1,60351877
2007	-0,5592864	1,05055724
2008	-0,03079007	1,77132193
2009	-0,90140035	1,22775297
2010	-0,47655554	0,81961497
2011	-0,44136323	0,63465725
2012	-1,15848686	0,30724937
2013	-2,47953117	-0,11461559
2014	-1,07820805	-0,45016172
2015	-0,94740997	-0,03882268
Tasa media crecimiento	-0,7440274	0,88254144

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

La tabla 4.3 muestra la evolución en el tiempo del crecimiento de la población en los municipios pertenecientes a Parques Naturales (indicados en el punto 1 de esta parte) y la evolución del crecimiento de la población total andaluza. Conjuntamente se presenta la tasa media de crecimiento a lo largo de dicho período 1998-2015.

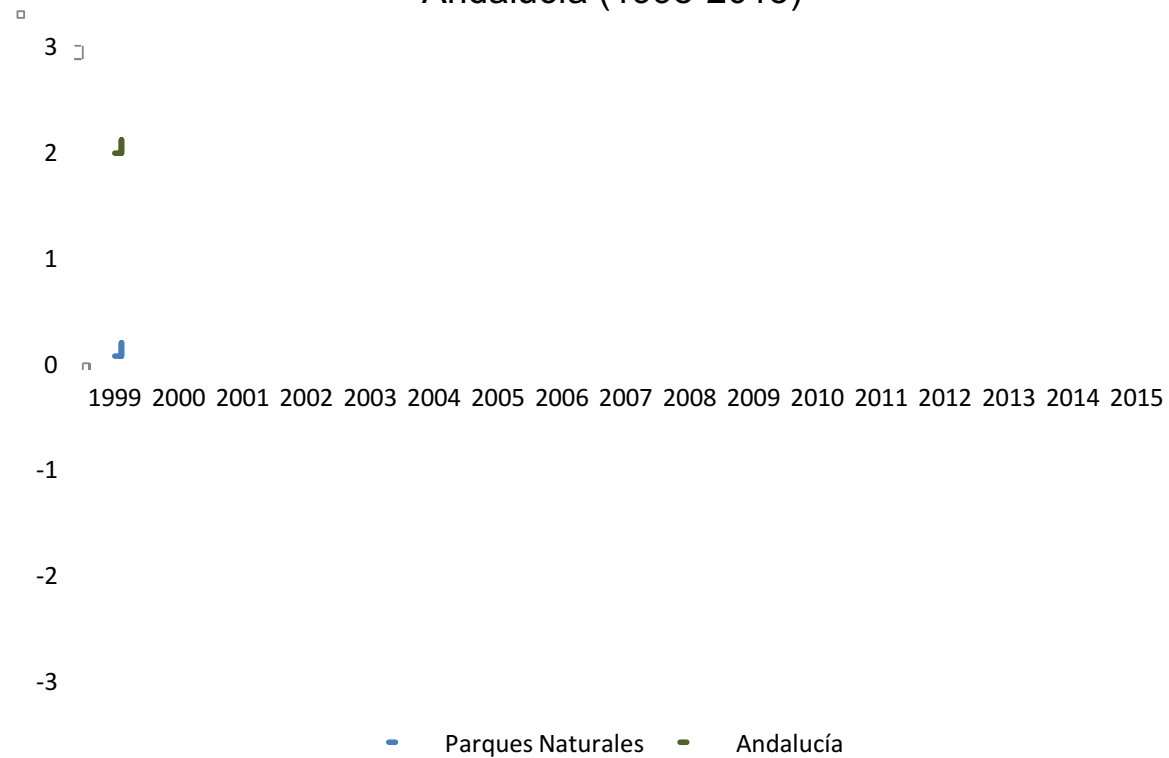
Para una mejor interpretación de los datos se ha construido el gráfico 4.1.

En consonancia con el gráfico 4.1 se puede afirmar que, para el período 1998 a 2015 la población total de Andalucía ha mantenido un crecimiento positivo, a excepción de los años 2013 y 2014 como consecuencia de la crisis económica; mientras que el crecimiento de la población que habita en municipios pertenecientes a Parques Naturales ha sido negativo.

La figura 4.4 conduce hacia la misma conclusión anterior. Ésta muestra el crecimiento de la población desde 1950 hasta 2008.

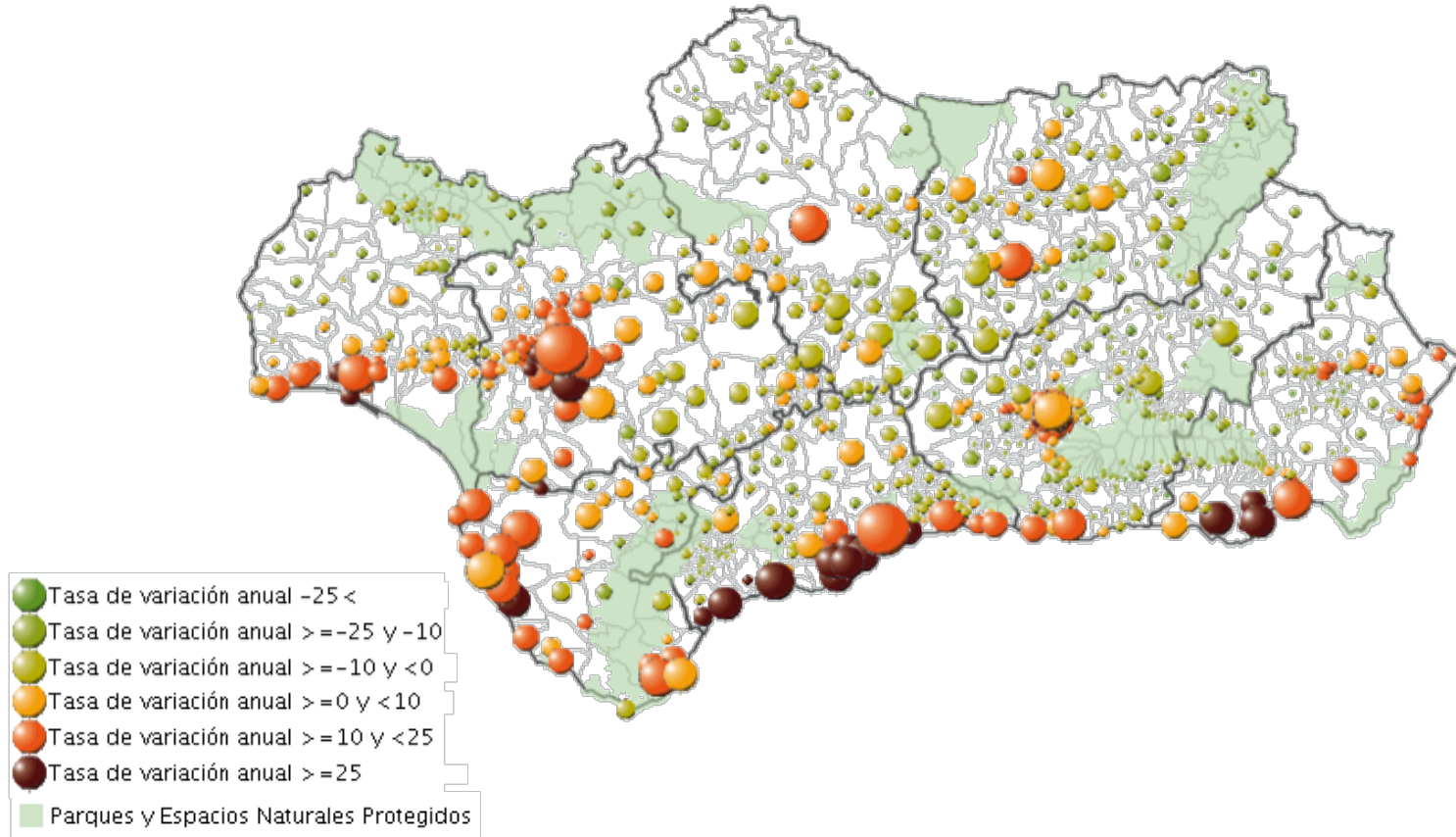
En este sentido se puede reiterar que la población en áreas pertenecientes a Parques Naturales ha seguido una evolución negativa.

Gráfico 4.1. Tasa crecimiento de la población en municipios pertenecientes a Parques Naturales y Andalucía (1998-2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Figura 4.4. Crecimiento población Andalucía (1950-2008)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

2.2. Análisis específico

En los siguientes apartados se va a realizar una comparativa más específica, como se ha indicado en el punto dedicado a la metodología de esta parte del documento, en el análisis específico se analizará los datos de municipios pertenecientes a Parques Naturales respecto a municipios similares desde el punto de vista de la extensión y la posición geográfica así como respecto al resto de la provincia donde se localiza el Parque Natural objeto de estudio.

Antes de pasar a analizar específicamente cada Parque Natural, es preciso realizar una comparativa entre el crecimiento de la población de cada Parque respecto a la media de Andalucía.

Como se puede apreciar en el gráfico 4.2, el cual se ha construido a raíz de los datos recogidos en la tabla 4.4, las tasas de crecimiento de la población de Andalucía se encuentran, en general, por encima de las correspondientes a los Parques Naturales objeto de estudio.

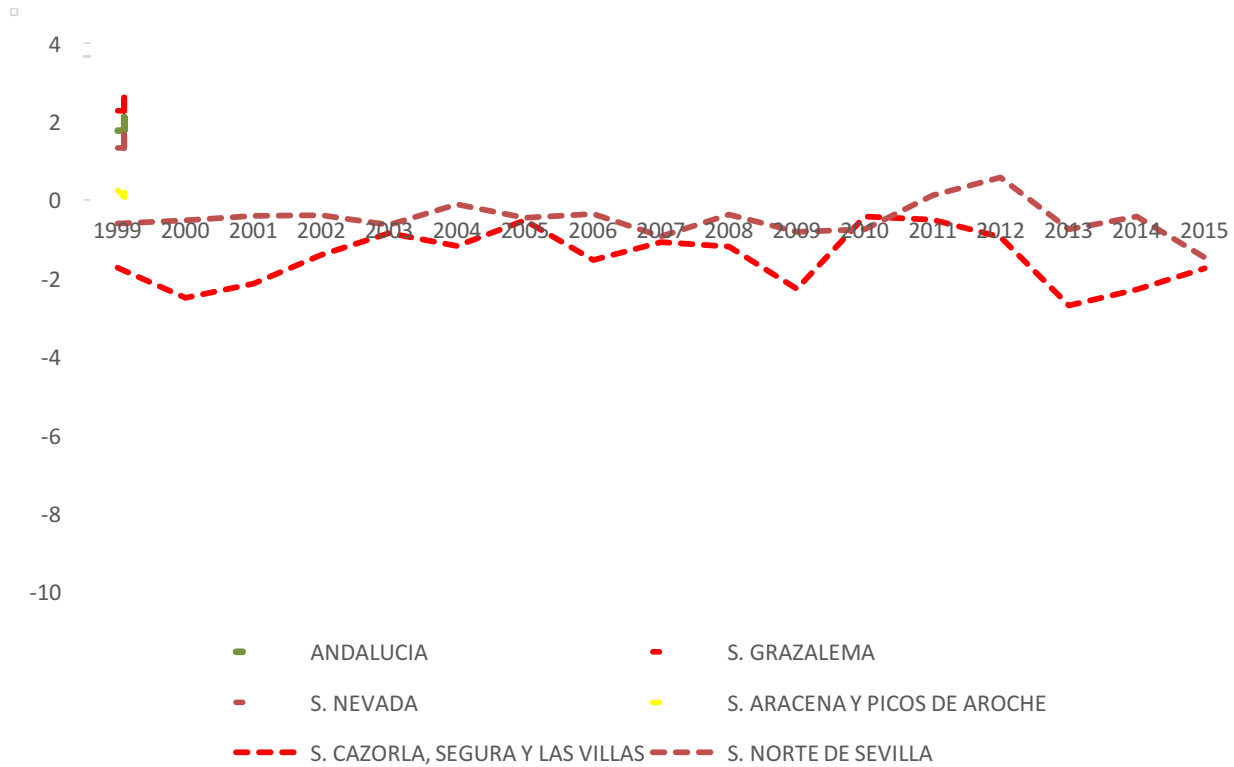
Del citado gráfico también se puede resaltar que los Parques Naturales que han experimentado peores resultados en crecimiento de la población son Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas, Sierra de Aracena y Picos de Aroche y Sierra Nevada.

Tras esta primera visión, a continuación se desarrollará un análisis más concreto para cada Parque Natural objeto de est

Tabla 4.4. Crecimiento de la población por Parque Natural y Andalucía (1998-2015)

Años	Andalucía	S. Grazalema	S. Nevada	S. Aracena y Picos de Aroche	S. Cazorla, Segura y Las Villas	S. Norte de Sevilla
1999	0,95	-0,16	-0,71	0,24	-1,73	-0,60
2000	0,48	-0,56	-2,71	-1,65	-2,50	-0,52
2001	0,87	-1,16	-2,68	-1,02	-2,13	-0,41
2002	1,01	0,18	-0,69	-1,32	-1,40	-0,39
2003	1,72	0,29	1,67	-0,64	-0,85	-0,63
2004	1,06	0,99	0,08	-1,15	-1,17	-0,11
2005	2,11	2,61	0,79	-0,86	-0,53	-0,46
2006	1,60	0,74	-1,94	-0,59	-1,54	-0,35
2007	1,05	-1,13	0,86	-0,23	-1,07	-0,93
2008	1,77	0,82	-1,20	0,19	-1,18	-0,38
2009	1,23	-0,87	-0,84	-0,21	-2,27	-0,81
2010	0,82	-0,38	1,28	-0,47	-0,42	-0,75
2011	0,63	-0,17	-0,74	-0,85	-0,50	0,11
2012	0,31	-1,44	-0,31	-1,97	-0,95	0,57
2013	-0,11	-1,95	-4,36	-3,51	-2,69	-0,75
2014	-0,45	-1,44	-1,66	-0,38	-2,29	-0,42
2015	-0,04	-0,68	-9,15	-0,31	-1,75	-1,47
Tasa de crecimiento medio	0,88	-0,25	-1,31	-0,87	-1,47	-0,49

Gráfico 4.2. Crecimiento de la población por Parque Natural y Andalucía (1998-2015)



2.2.1. Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche

Los resultados del análisis se reflejan en las figuras 4.5 y 4.6.

Éstos muestran la población en los municipios de la muestra señalados en el punto 1 de esta parte para los años 1996 y 2015 respectivamente.

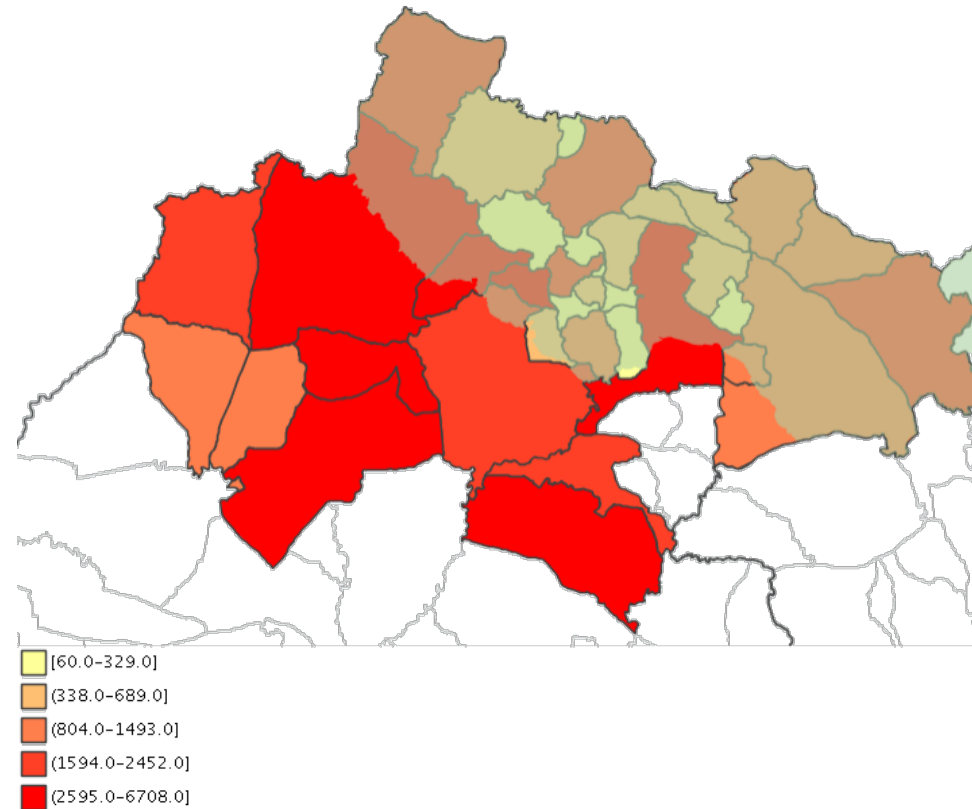
En ambos casos se puede apreciar cómo son aquéllos municipios integrantes del Parque Natural los que presentan menor población independientemente de su extensión.

Señalar que a medida que pasa el tiempo son dichos municipios los que pierden más población, por lo que la tasa de crecimiento es menor.

El gráfico 4.3 y los datos de la tabla 4.5 muestran la evolución del crecimiento de población en los municipios integrantes del Parque Natural objeto de estudio y de la provincia de Huelva, donde se localiza dicho Parque.

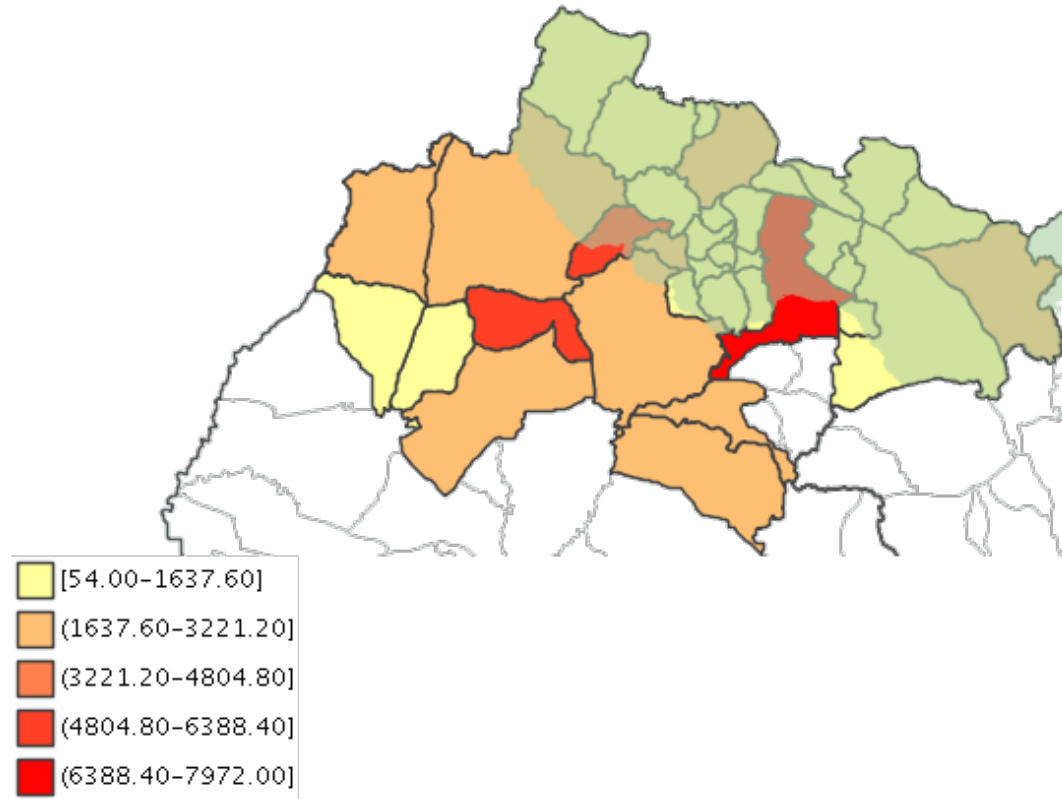
Como se puede observar, a lo largo del período de estudio, la tasa de crecimiento de la población residente en territorio protegido por Parque Natural se ha situado por debajo de la correspondiente a la de la provincia de Huelva.

Figura 4.5. Población en municipios del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche (1996)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Figura 4.6. Población en municipios del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche (2015)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Tabla 4.5. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche y provincia de Huelva(1998-2015)

Años	S. Aracena y Picos de Aroche	Huelva
1999	0,24	0,78
2000	-1,65	0,33
2001	-1,02	0,60
2002	-1,32	0,69
2003	-0,64	1,62
2004	-1,15	0,90
2005	-0,86	1,49
2006	-0,59	1,73
2007	-0,23	1,12
2008	0,19	2,06
2009	-0,21	1,08
2010	-0,47	0,91
2011	-0,85	0,75
2012	-1,97	0,17
2013	-3,51	-0,42
2014	-0,38	-0,28
2015	-0,31	0,15
Tasa de crecimiento medio	-0,87	0,80

Gráfico 4.3. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche y provincia de Huelva(1998-2015)



2.2.2. Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas

Las figuras que se van a emplear para analizar si la población en las áreas protegidas por Parques Naturales es menor que la población de municipios afines son las 4.7 y 4.8.

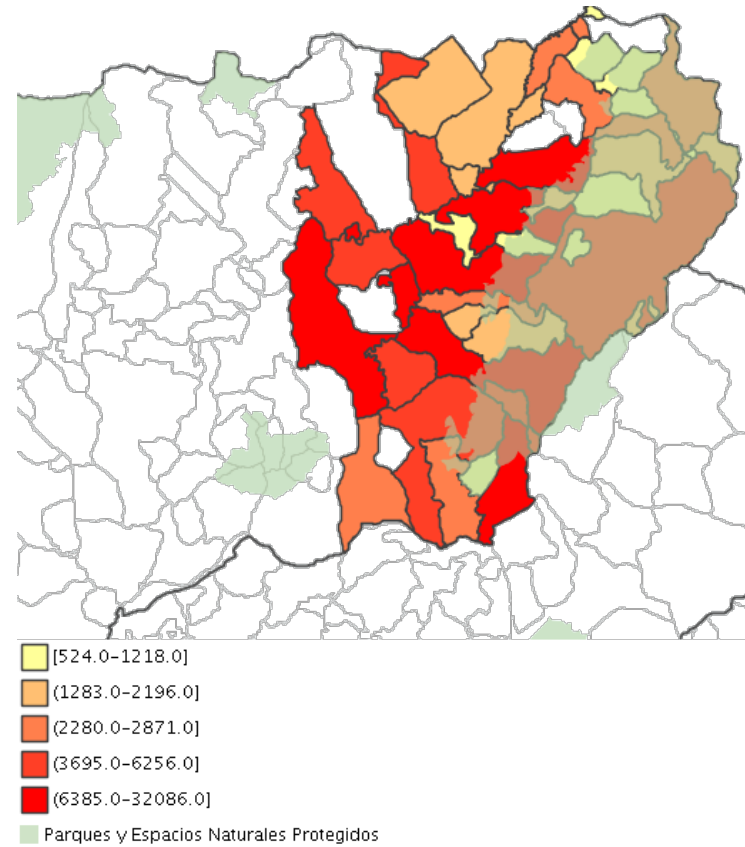
Como se puede observar, en este caso, también parece que las zonas menos pobladas coinciden con aquéllos municipios que están más protegidos por la figura de Parque Natural.

Al mismo tiempo, son éstos los que pierden más población respecto al año 1996.

Por otra parte, para estudiar si la población crece menos en el Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas respecto a la media de la provincia de Jaén, provincia donde se integra dicho Parque Natural, se van a emplear los datos de la tabla 4.6 y el gráfico 4.4.

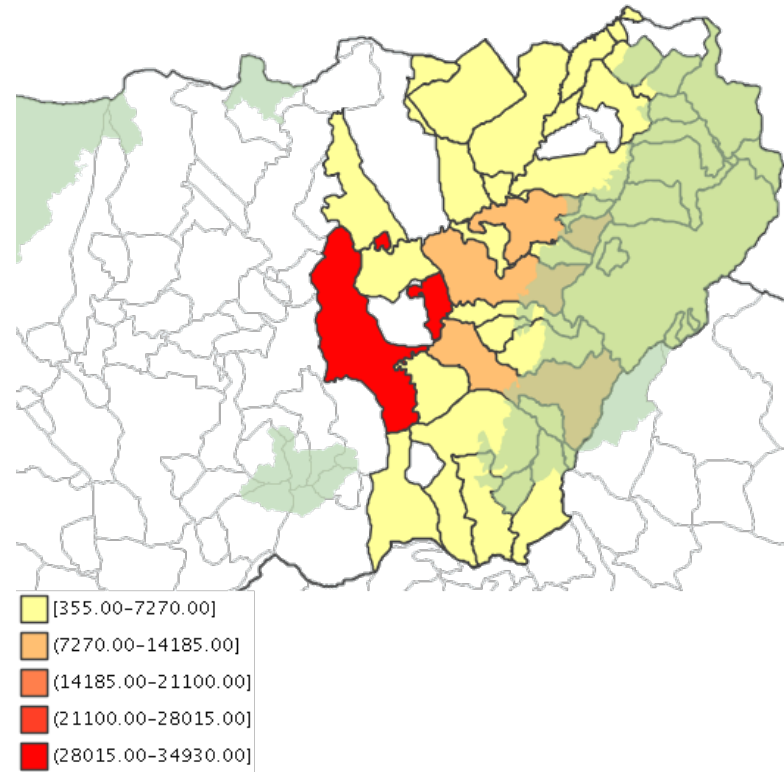
Como se puede observar en la tabla 4.6, la tasa media de crecimiento de la población del Parque Natural es inferior (negativa) respecto a la correspondiente al total de la provincia de Jaén. A partir del gráfico 4.4 se puede observar la diferencia existente entre las tasas de crecimiento de sendas poblaciones, siendo mayor la relativa a la de la provincia de Jaén.

Figura 4.7. Población en municipios del Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas (1996)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Figura 4.8. Población en municipios del Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas (2015)

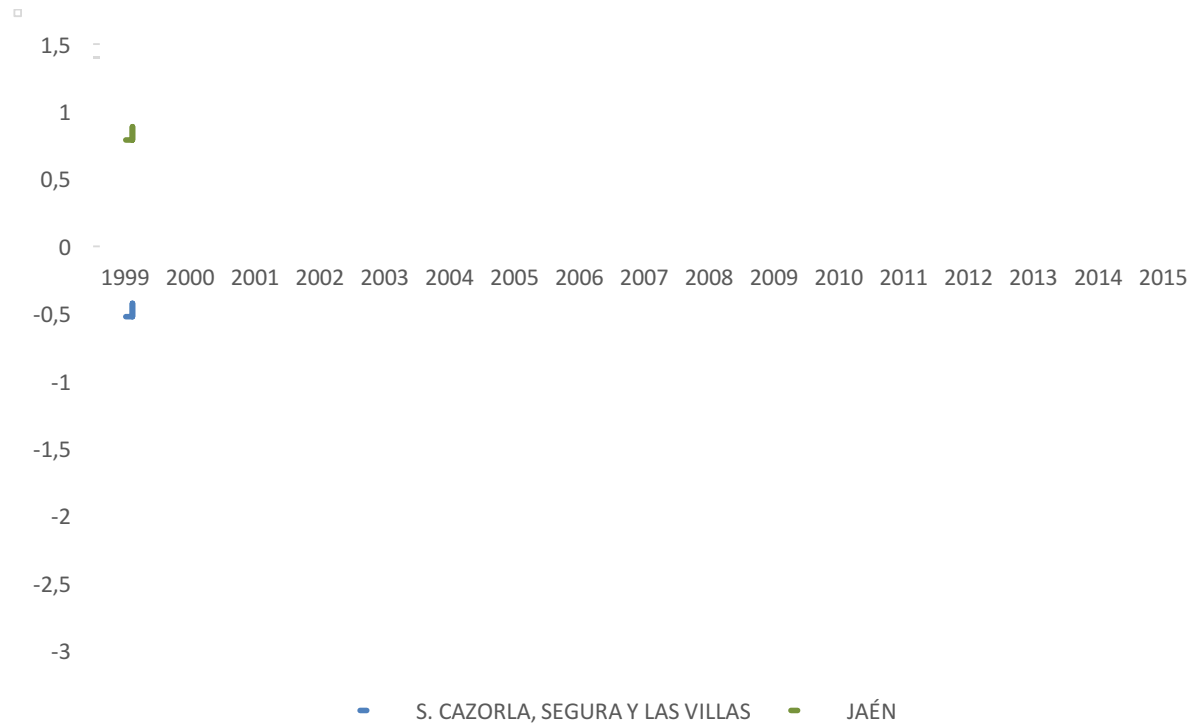


Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Tabla 4.6. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas y provincia de Jaén (1998-2015)

Años	S. Cazorla, Segura y Las Villas	Jaén
1999	-1,73	0,60
2000	-2,50	-0,61
2001	-2,13	0,01
2002	-1,40	0,25
2003	-0,85	0,65
2004	-1,17	0,44
2005	-0,53	0,89
2006	-1,54	0,37
2007	-1,07	0,30
2008	-1,18	0,41
2009	-2,27	0,35
2010	-0,42	0,15
2011	-0,50	-0,02
2012	-0,95	-0,05
2013	-2,69	-0,79
2014	-2,29	-0,88
2015	-1,75	-0,74
Tasa de crecimiento medio	-1,47	0,08

Gráfico 4.4. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas y provincia de Jaén (1998-2015)



2.2.3. Parque Natural Sierra de Grazalema

Las figuras 4.9 y 4.10, que representan la población en los municipios pertenecientes al Parque Natural Sierra de Grazalema y otros municipios afines, revelan que hay menos población en la zona del Parque Natural que en el resto.

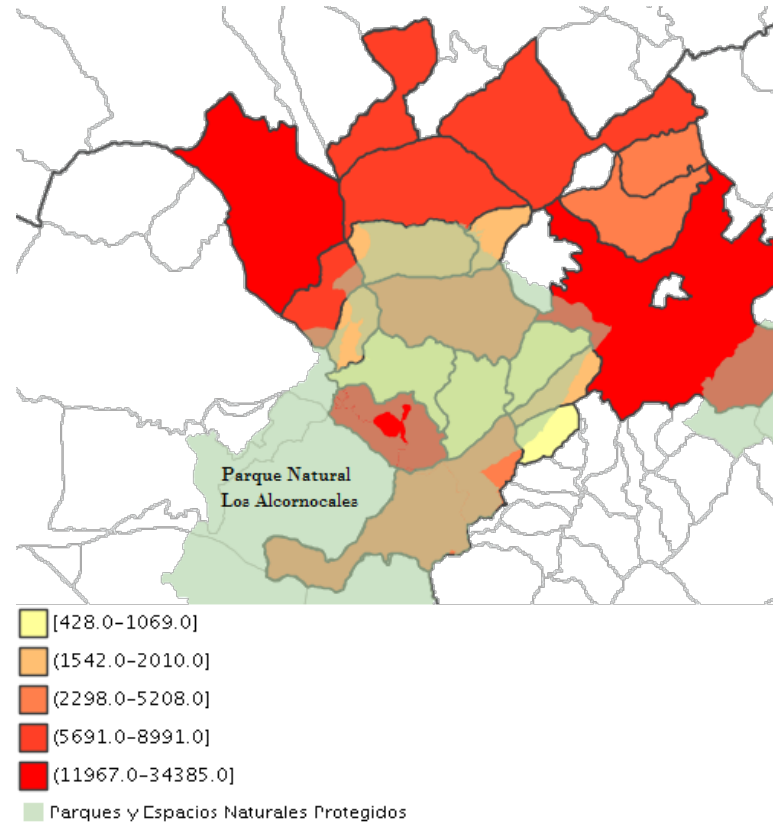
Si se comparan las figuras 4.9 y 4.10 se puede apreciar que desde 1996 al año 2015 los municipios que pertenecen al Parque Natural pierden más población respecto al resto de municipios seleccionados para realizar la comparativa.

Señalar que, como se indica en el mapa, la zona reflejada también contiene partes del Parque Natural Los Alcornocales.

La tabla 4.7 y el gráfico 4.5 muestran la comparativa de las tasas de crecimiento entre el Parque Natural Sierra de Grazalema y las provincias de Cádiz y Jaén, donde se extiende dicho Parque.

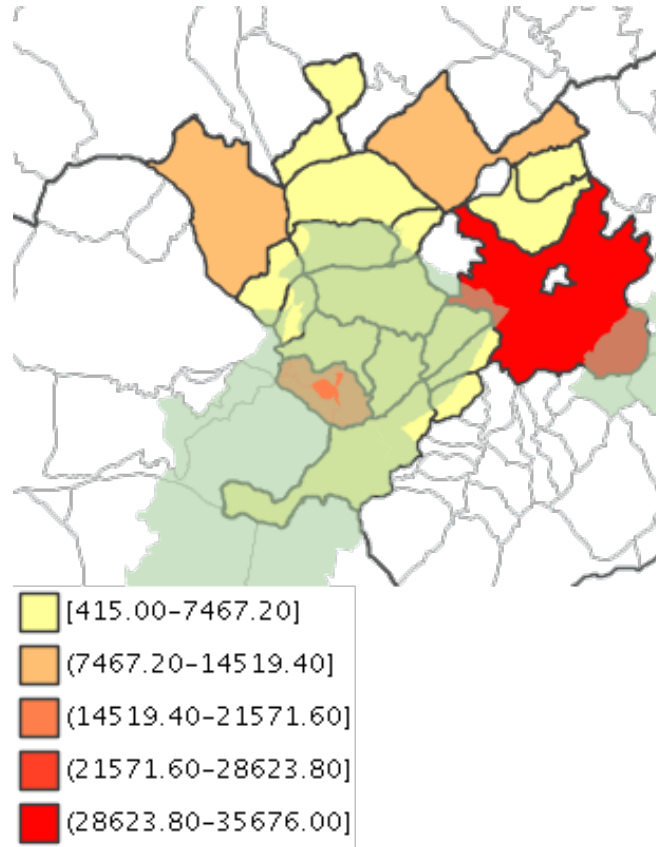
De la tabla 4.7 se puede resaltar que, en términos medios, el crecimiento de la población registrado en dicho Parque Natural es menor, e incluso negativo, que el correspondiente a las citadas provincias; lo cual también puede apreciarse a través del gráfico 4.5.

Figura 4.9. Población en municipios del Parque Natural Sierra de Grazalema (1996)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Figura 4.10. Población en municipios del Parque Natural Sierra de Grazalema (2015)

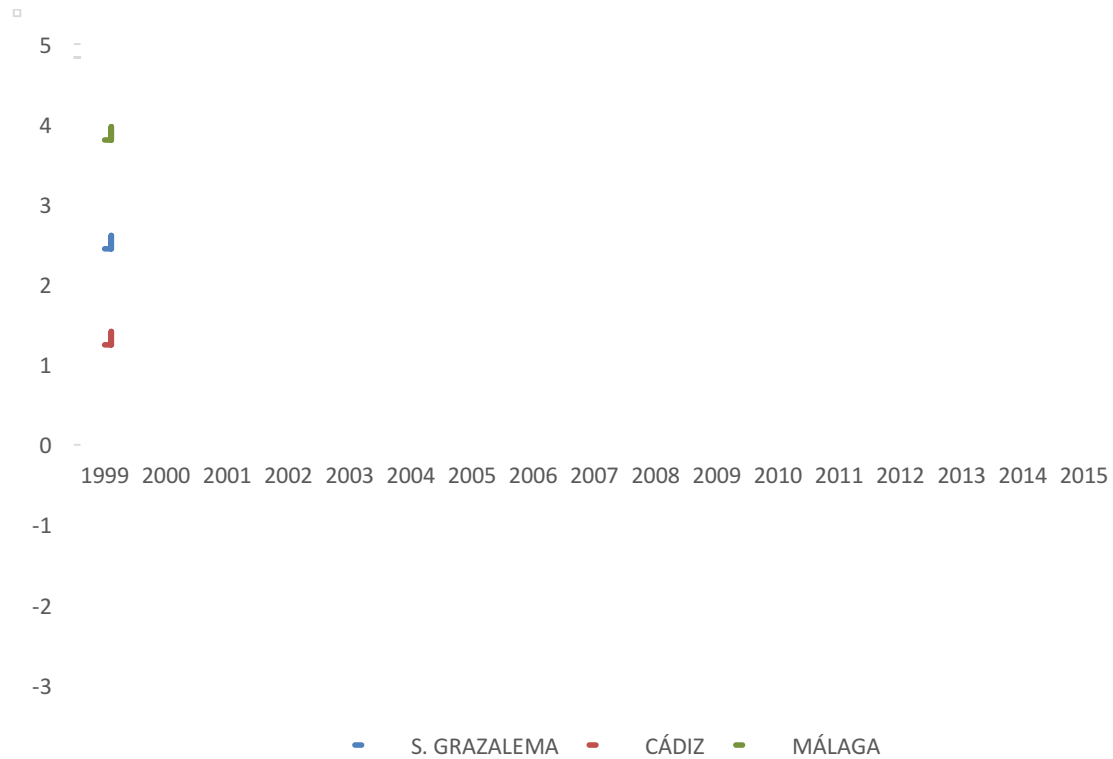


Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Tabla 4.7. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas y provincias de Cádiz y Málaga (1998-2015)

Años	S. Grazalema	Cádiz	Málaga
1999	-0,16	1,11	1,41
2000	-0,56	0,47	1,65
2001	-1,16	0,55	1,83
2002	0,18	0,84	2,13
2003	0,29	1,31	3,37
2004	0,99	0,75	1,68
2005	2,61	1,41	3,97
2006	0,74	1,12	2,61
2007	-1,13	1,11	1,76
2008	0,82	1,09	3,01
2009	-0,87	0,83	1,91
2010	-0,38	0,50	1,04
2011	-0,17	0,55	1,01
2012	-1,44	0,13	0,94
2013	-1,95	-0,54	0,73
2014	-1,44	0,14	-1,88
2015	-0,68	0,01	0,43
Tasa de crecimiento medio	-0,25	0,67	1,62

Gráfico 4.5. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas y provincias de Cádiz y Málaga (1998-2015)



2.2.4. Parque Natural Sierra Nevada

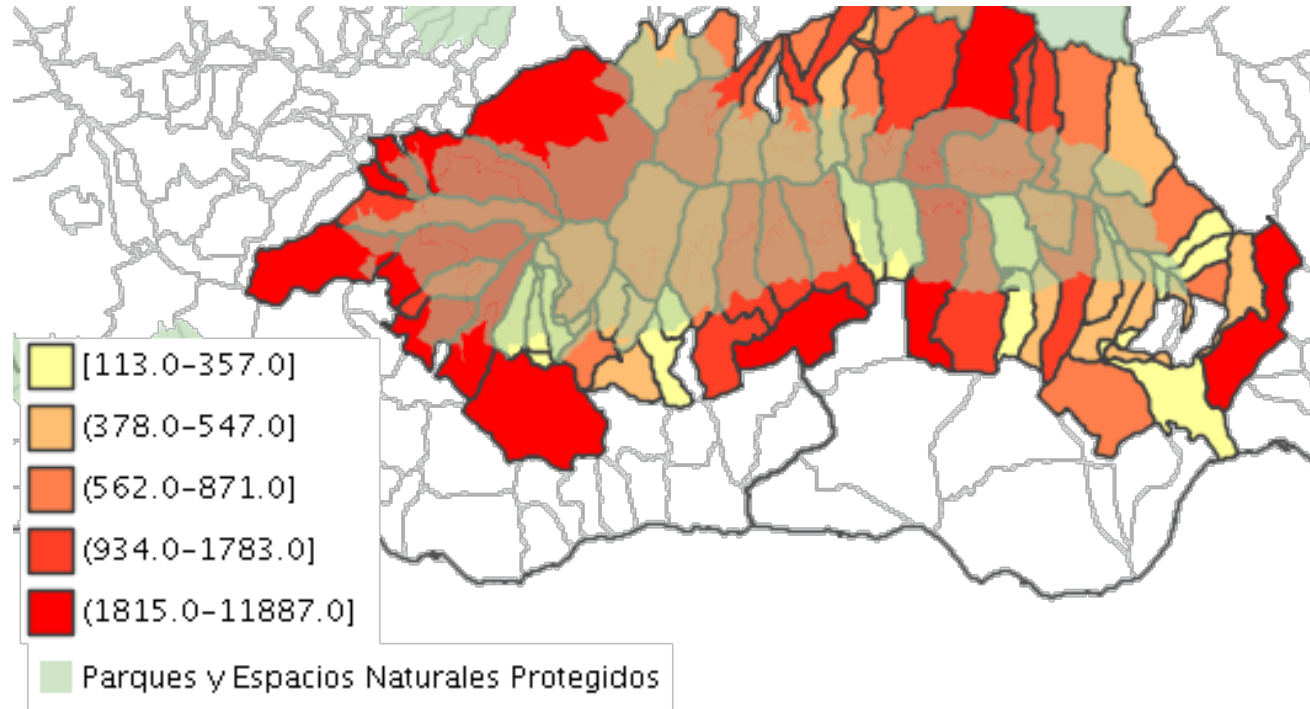
Las figuras 4.11 y 4.12 representan cómo ha evolucionado la población concentrada en zonas pertenecientes al Parque Natural de Sierra Nevada y otras zonas similares superficial y geográficamente.

Así, a partir de dichas figuras se puede constatar cómo los núcleos de población pertenecientes al Parque Natural de Sierra Nevada han ido reduciendo la población a lo largo del período 1996 a 2015.

A partir de la tabla 4.8 y el gráfico 4.6 se puede apreciar la evolución de las tasas de crecimiento de la población en el Parque Natural Sierra Nevada y en las provincias de Granada y Almería.

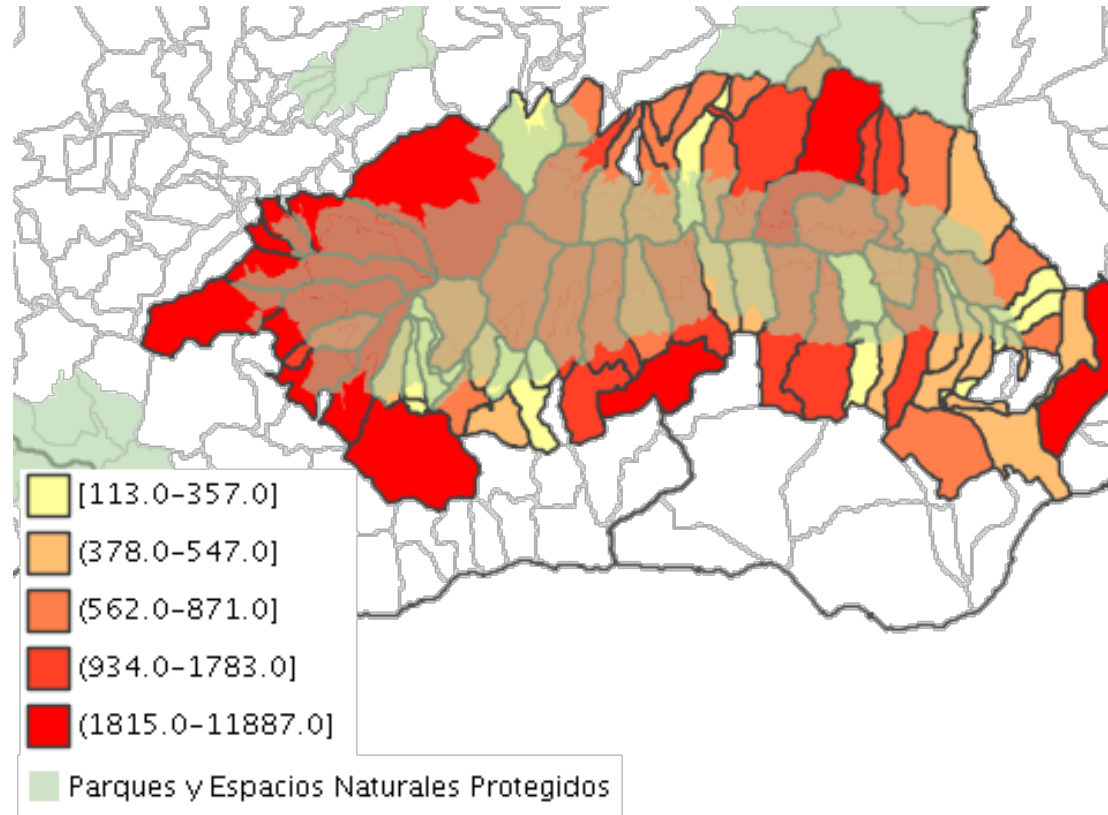
A resaltar la notable diferencia existente entre dichas zonas objeto de estudio, así se puede afirmar que mientras que en las provincias de Almería y Granada la población crece, en los municipios que integran dicho Parque Natural la población decrece en términos medios.

Figura 4.11. Población en municipios del Parque Natural Sierra Nevada (1996)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Figura 4.12. Población en municipios del Parque Natural Sierra Nevada (2015)

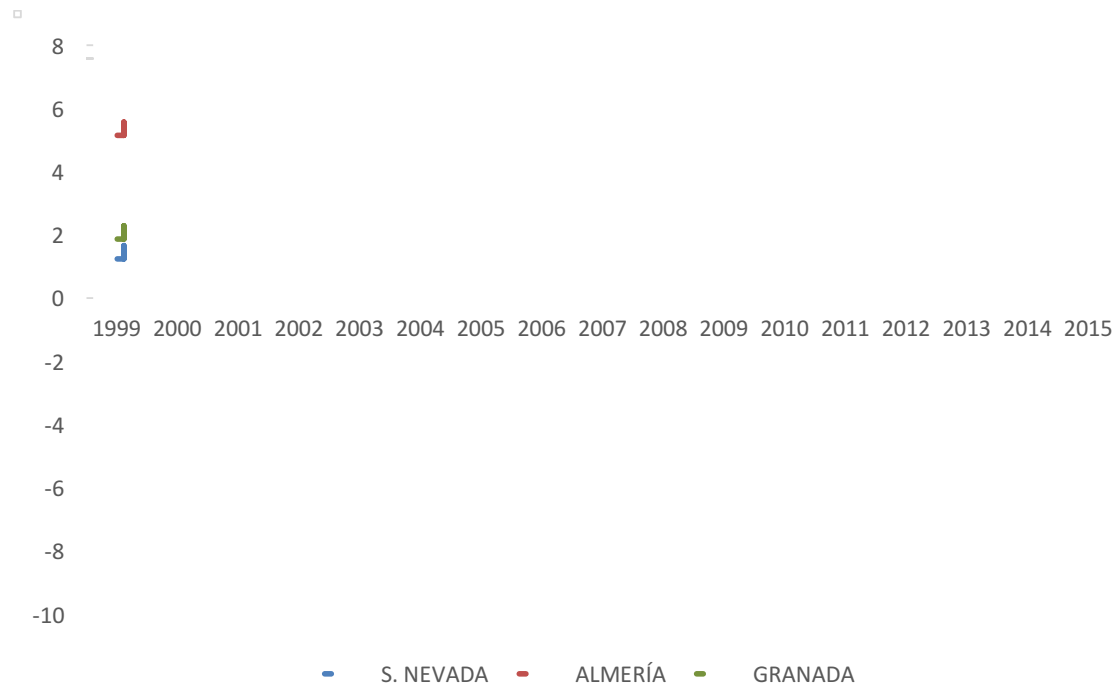


Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Tabla 4.8. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra Nevada y provincias de Almería y Granada (1998-2015)

Años	S. Nevada	Almería	Granada
1999	-0,71	1,46	1,48
2000	-2,71	1,05	-0,50
2001	-2,68	2,88	0,45
2002	-0,69	2,50	0,78
2003	1,67	3,44	1,12
2004	0,08	2,61	1,64
2005	0,79	5,56	2,28
2006	-1,94	3,84	1,78
2007	0,86	1,70	0,90
2008	-1,20	3,25	1,94
2009	-0,84	2,51	0,69
2010	1,28	1,63	1,17
2011	-0,74	1,04	0,71
2012	-0,31	0,20	-0,18
2013	-4,36	-0,69	-0,39
2014	-1,66	0,34	0,01
2015	-9,15	-0,07	-0,23
Tasa de crecimiento medio	-1,31	1,96	0,80

Gráfico 4.6. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra Nevada y provincias de Almería y Granada (1998-2015)



2.2.5. Parque Natural Sierra Norte de Sevilla

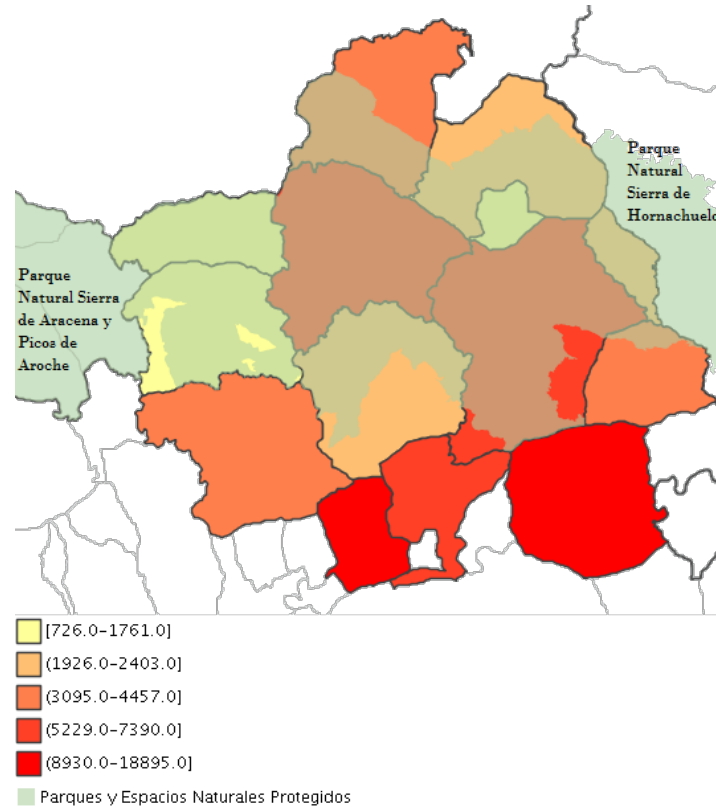
En las figuras 4.13 y 4.14 se muestra el total de la población concentrada en los municipios pertenecientes al Parque Natural Sierra Norte de Sevilla y aquéllos municipios afines para los años 1996 y 2015 respectivamente.

A destacar la mayor pérdida de población que se da desde 1996 a 2015 en las zonas protegidas por el Parque Natural Sierra Norte de Sevilla respecto a los municipios no pertenecientes seleccionados para este estudio.

De igual forma, a partir de la tabla 4.9 y del gráfico 4.7, se puede afirmar que la pérdida de población sufrida por los municipios que integran el citado Parque Natural, contrasta con el crecimiento de la población que ha tenido lugar en toda la provincia de Sevilla.

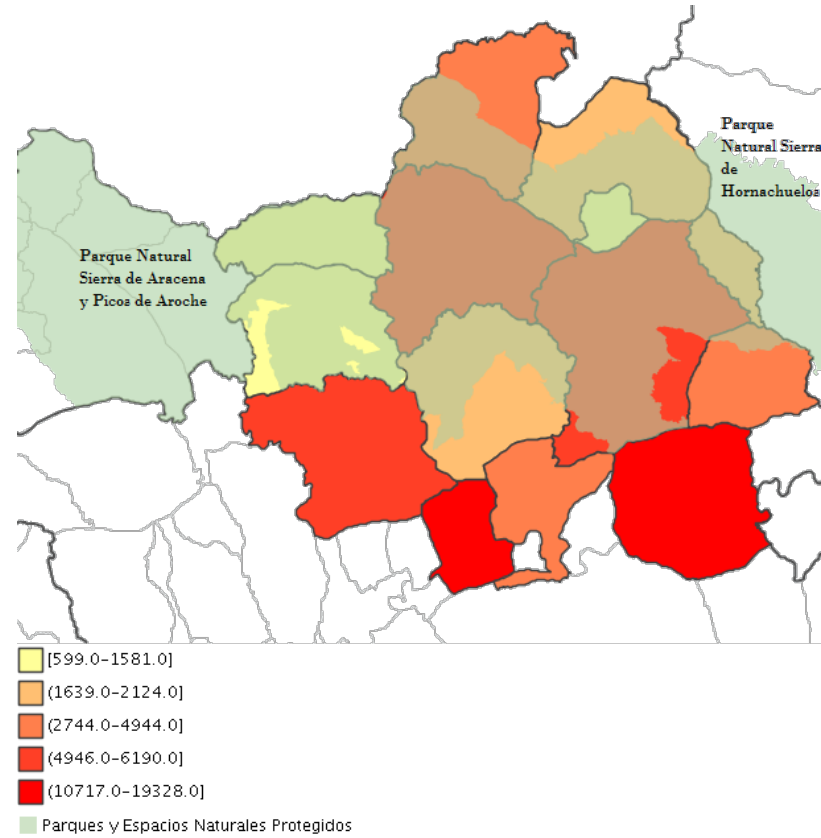
Por tanto, se pone de manifiesto, una vez más, que en las zonas protegidas por Parques Naturales está sufriendo un proceso de despoblación en relación al resto de zonas no protegidas.

Figura 4.13. Población en municipios del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla (1996)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Figura 4.14. Población en municipios del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla (2015)

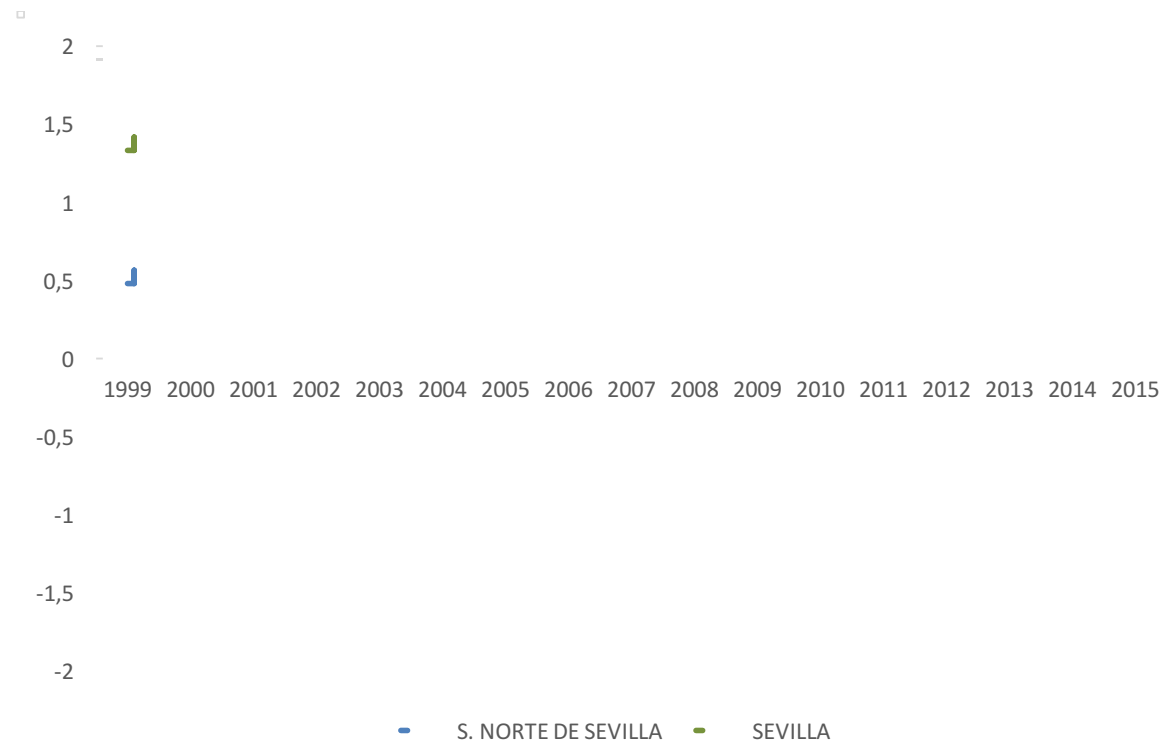


Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Tabla 4.9. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra Norte de Sevilla y provincia de Sevilla (1998-2015)

Años	S. Norte de Sevilla	Sevilla
1999	-0,60	0,62
2000	-0,52	0,55
2001	-0,41	0,72
2002	-0,39	0,65
2003	-0,63	1,37
2004	-0,11	0,54
2005	-0,46	1,20
2006	-0,35	1,17
2007	-0,93	0,77
2008	-0,38	1,42
2009	-0,81	1,32
2010	-0,75	0,89
2011	0,11	0,62
2012	0,57	0,52
2013	-0,75	0,16
2014	-0,42	-0,04
2015	-1,47	0,01
Tasa de crecimiento medio	-0,49	0,73

Gráfico 4.7. Tasa crecimiento de población en Parque Natural Sierra Norte de Sevilla y provincia de Sevilla (1998-2015)



3. DENSIDAD DE POBLACIÓN

Otra variable muy relacionada con la anterior es la densidad de población.

El hecho de que una zona se encuentre muy o poco poblada también es reflejo de la dinámica económica que presenta ese municipio o ciudad.

En este caso la cuestión a resolver es si en las zonas protegidas por Parques Naturales la densidad de población se diferencia mucho del resto de zonas.

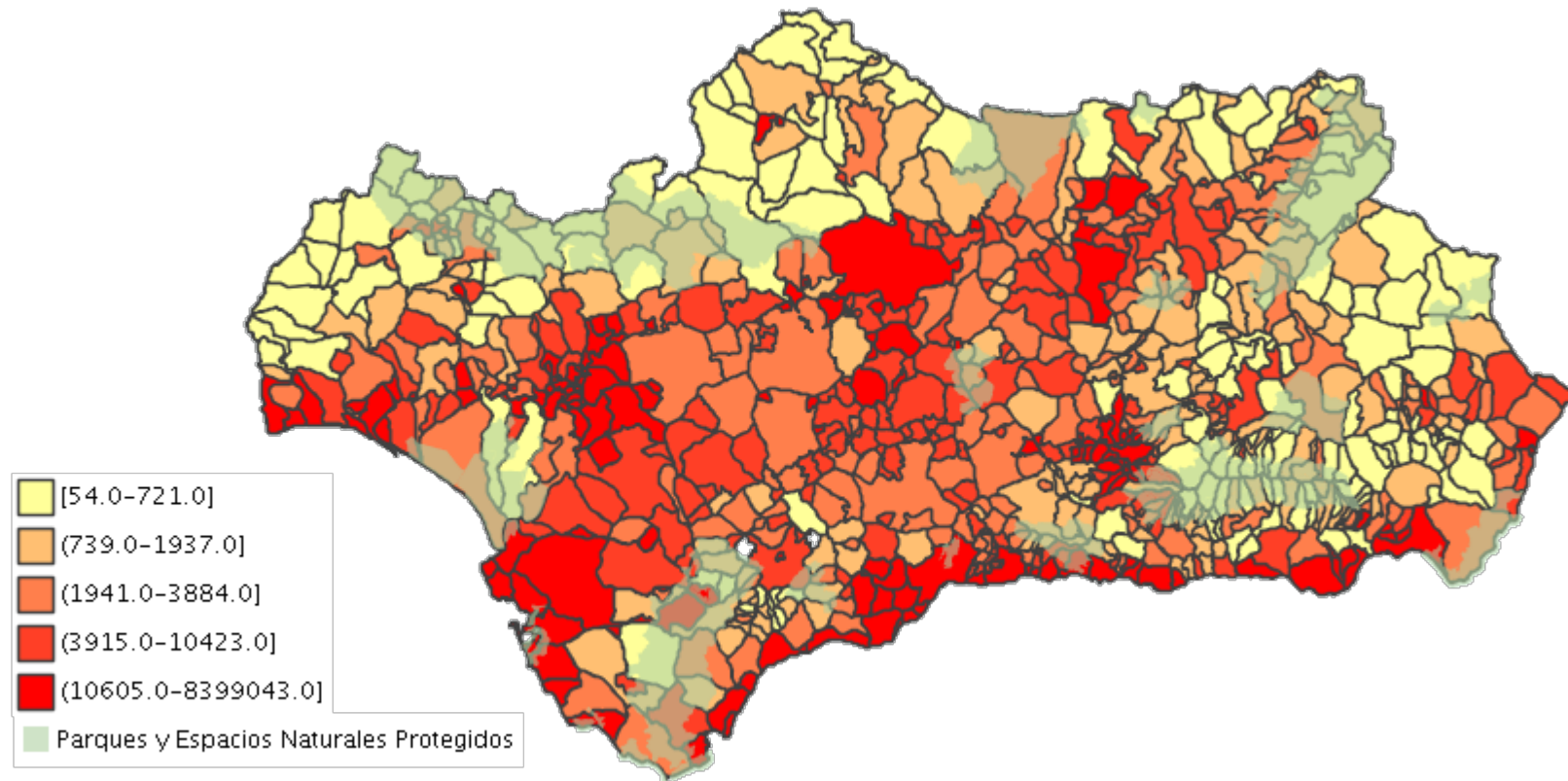
3.1. Análisis general

Se realizará una comparativa de la densidad de población de los municipios integrantes de Parques Naturales respecto al resto de municipios andaluces.

En este sentido, la figura 4.15 ofrece una primera panorámica de la situación; ésta refleja la densidad de población de todos los municipios que integran la comunidad autónoma de Andalucía. A partir de las zonas sombreadas en verde se puede identificar aquéllos municipios que pertenecen a Parques Naturales andaluces.

De acuerdo con la figura 4.15 se puede afirmar que las zonas de Parques Naturales pertenecen a aquéllas menos pobladas.

Figura 4.15. Densidad de población de municipios andaluces en 2015 (hab/Km²)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Con el objetivo de corroborar la observación anterior se ha construido la tabla 4.10.

Ésta muestra la densidad de los municipios pertenecientes a los distintos Parques Naturales objeto de estudio.

Como se puede observar, en promedio, los municipios pertenecientes al Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche son los que tienen una mayor densidad respecto al resto de Parques Naturales.

En el otro extremo, la zona natural con menor densidad es el Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas.

No obstante, para una mejor interpretación de estos datos, se hace necesario comparar dichos valores medios respecto al promedio de la densidad que presenta la comunidad autónoma de Andalucía. De acuerdo a los datos ofrecidos por la base de datos Sistema de Información Multiterritorial de Andalucía del IECA, el promedio de la densidad de población en Andalucía durante el año 2015 es de 217,9 habitantes por kilómetro cuadrado; valor muy superior a los presentados por los Parques Naturales de estudio.

El gráfico 4.8 visualiza tales diferencias y pone de manifiesto la significativa diferencia que existe entre las zonas protegidas y el promedio de la comunidad.

Por tanto, se puede aceptar la hipótesis de que las zonas de Parques Naturales están menos pobladas.

Tabla 4.10. Densidad de población municipios pertenecientes a Parques Naturales en 2015 (hab/Km²)

S. Aracena y Picos de Aroche		S. Cazorla, Segura y Las Villas		S. Grazalema		S. Nevada		S. Norte de Sevilla	
Alájar	19,6	Benatae	10,9	Benaocaz	10,4	Beires	3,1	Cazalla de la Sierra	14,0
Arroyomolinos de León	11,7	Hinojares	8,9	Grazalema	17,7	Ohanes	20,6	Navas de la Concepción (Las)	25,9
Cala	14,9	Hornos	5,6	Villaluenga del Rosario	7,9	Bérchules	10,6	Real de la Jara (El)	10,0
Cañaveral de León	11,7	Santiago-Pontones	4,9	Zahara	19,8	Bubión	20,7	San Nicolás del Puerto	13,3
Castaño del Robledo	16,4	Siles	13,2	Cortes de la Frontera	18,8	Busquístar	16,1		
Corteconcepción	11,2			Montejaque	21,6	Cáñar	15,3		
Cortelazor	7,1					Capileira	8,9		
Cumbres de Enmedio	3,9					Pampaneira	18,0		
Cumbres de San Bartolomé	2,9					Trevélez	8,6		
Cumbres Mayores	15,2								
Encinasola	7,5								

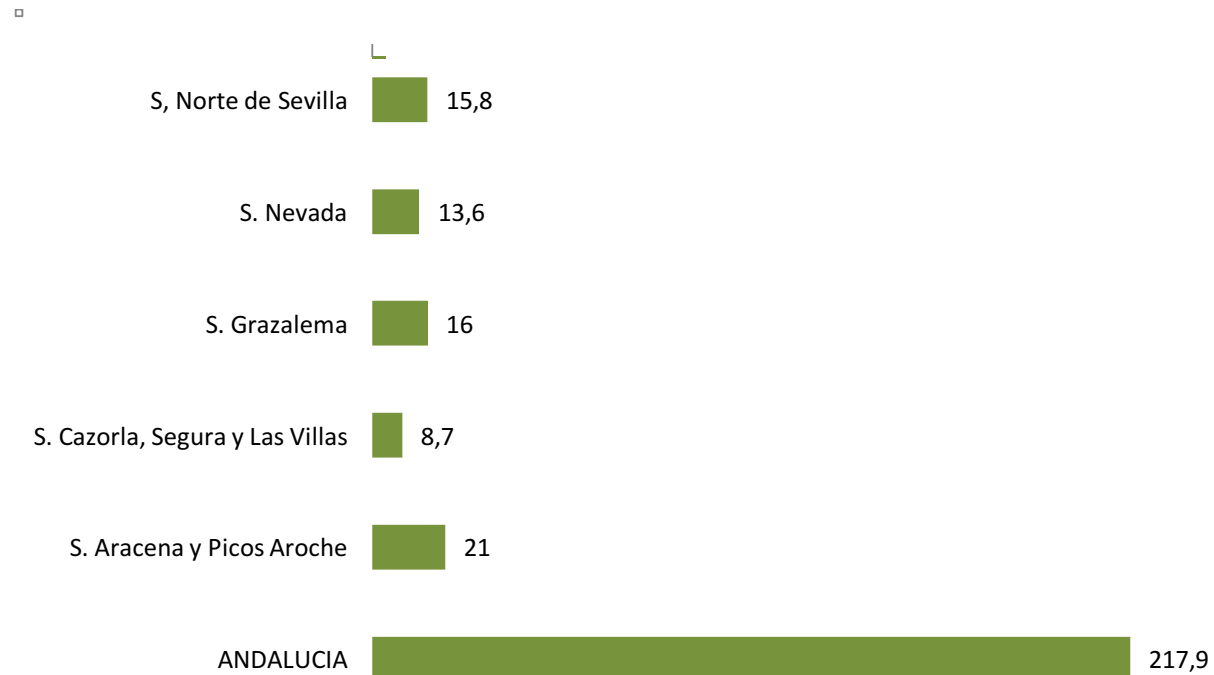
Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Tabla 4.10 (continuación). Densidad de población municipios pertenecientes a Parques Naturales en 2015 (hab/Km²)

S. Aracena y Picos de Aroche		S. Cazorla, Segura y Las Villas		S. Grazalema		S. Nevada		S. Norte de Sevilla	
Hinojales	10,2								
Fuenteheridos	58,8								
Galaroza	66,6								
Jabugo	91,0								
Marines (Los)	27,3								
Nava (La)	4,7								
Puerto Moral	14,5								
Santa Olalla del Cala	9,9								
Valdelarco	15,1								
Valor medio	21,0	Valor medio	8,7	Valor medio	16,0	Valor medio	13,6	Valor medio	15,8

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Gráfico 4.8. Densidad de población de municipios pertenecientes a Parques Naturales en 2015 (hab/Km²)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

3.2. Análisis específico

En orden de obtener resultados más robustos y concretos, en lugar de realizar una comparativa entre los municipios integrantes de Parques Naturales andaluces y la totalidad de municipios de Andalucía; como se ha indicado en el apartado metodológico, en el análisis específico dicha comparativa se hace respecto a los municipios más similares a los pertenecientes a Parques Naturales así como respecto a las provincias donde se localizan dichos Parques Naturales.

El objetivo es evaluar si, al igual que sucede respecto a la media andaluza, los municipios que están inmersos en Parques Naturales tienen una menor densidad como consecuencia de una actividad económica más liviana como consecuencia del exceso de regulación.

A continuación se realizará esta comparativa para los Parques Naturales tomados como referencia: Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas, Sierra de Grazalema, Sierra Nevada y Sierra Norte de Sevilla.

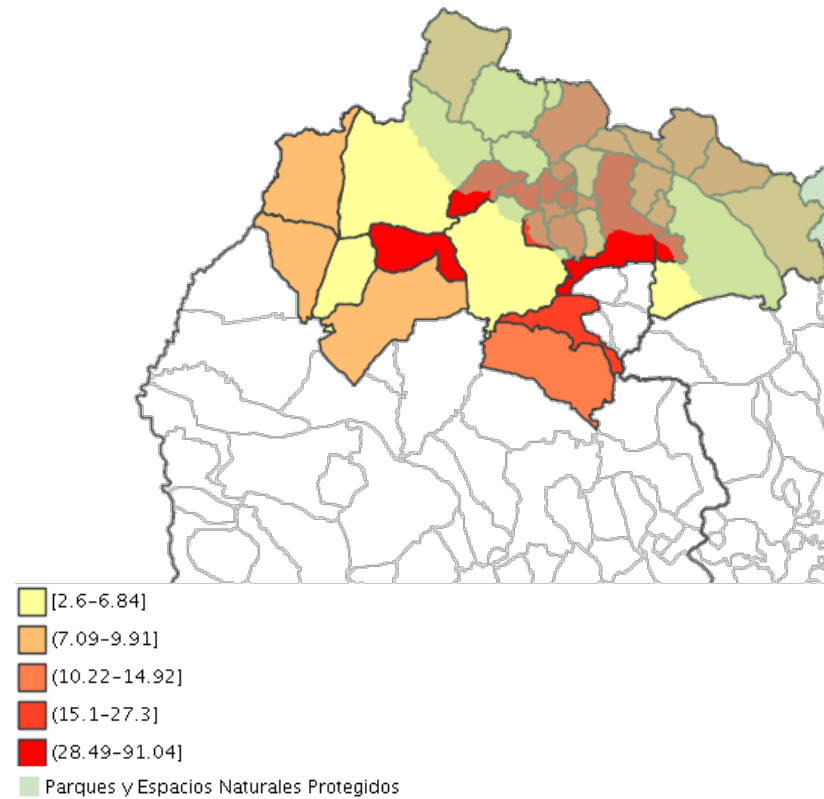
3.2.1. Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche

La respuesta a dicha comparativa para el caso del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche se sustenta sobre la figura 4.16 y el gráfico 4.9.

Como se puede observar en la figura 4.16, la gran mayoría de los municipios que integran dicho Parque Natural poseen una menor densidad que el resto de municipios afines.

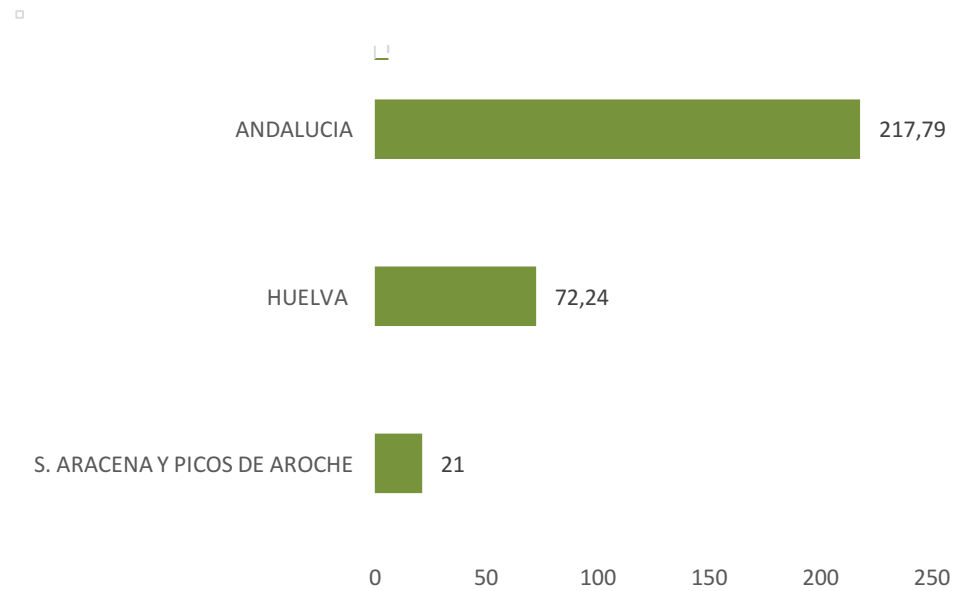
Por otro lado, en el gráfico 4.9 se puede observar la existencia de diferencias significativas en la densidad de población entre los municipios del Parque Natural de Sierra de Cazorla y Picos de Aroche, los que conforman la provincia de Huelva y los de Andalucía en general.

Figura 4.16. Densidad población Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche en 2008 (hab/Km²)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Gráfico 4.9. Densidad población Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche, provincia de Huelva y Andalucía en 2015 (hab/Km²)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

3.2.2. Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas

Respecto al Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas, en la provincia de Jaén, se pueden hacer dos observaciones en consonancia con la figura 4.17 y el gráfico 4.10.

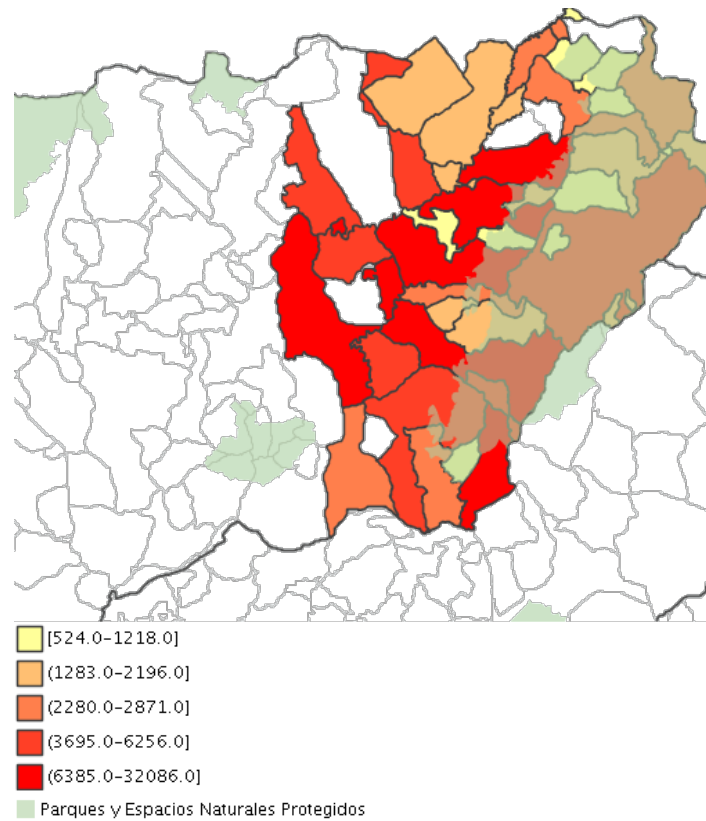
En primer lugar, llama la atención que los municipios que integran dicho Parque Natural cuenten con densidades no muy bajas.

Una segunda observación a apuntar es que, a pesar de lo señalado anteriormente, las menores tasas de densidad se encuentran, precisamente, sobre la gran mayoría de municipios que forman el Parque Natural.

Por otro lado, respecto a las diferencias existentes en relación con la totalidad de municipios de la provincia de Jaén, donde se extiende dicho Parque Natural, el gráfico 4.10 pone de manifiesto el gran diferencial existente. Mientras que en el año 2015 la densidad de población en los municipios que integran el Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas es de 8,7 habitantes por kilómetro cuadrado, la densidad media de la provincia de Jaén es cercana a los 50 habitantes por kilómetro cuadrado.

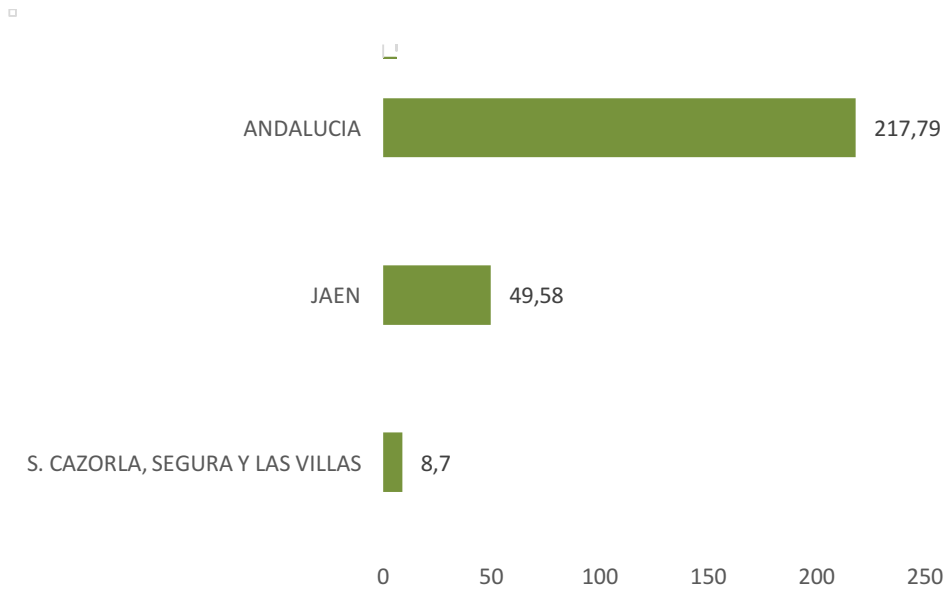
Así, se puede afirmar que las zonas protegidas por el Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas están menos pobladas que el resto de las zonas colindantes y del resto de la provincia de Jaén que no están protegidas.

Figura 4.17. Densidad población Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas en 2008 (hab/Km²)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Gráfico 4.10. Densidad población Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas, provincia de Jaén y Andalucía en 2015 (hab/Km²)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

3.2.3. Parque Natural Sierra de Grazalema

Los resultados para el Parque Natural Sierra de Grazalema son más evidentes; los cuales se representan en la figura 4.18 y en el gráfico 4.11.

Como se puede observar en la figura 4.18, las zonas protegidas por el Parque Natural Sierra de Grazalema están menos habitadas que el resto de las zonas que las limitan.

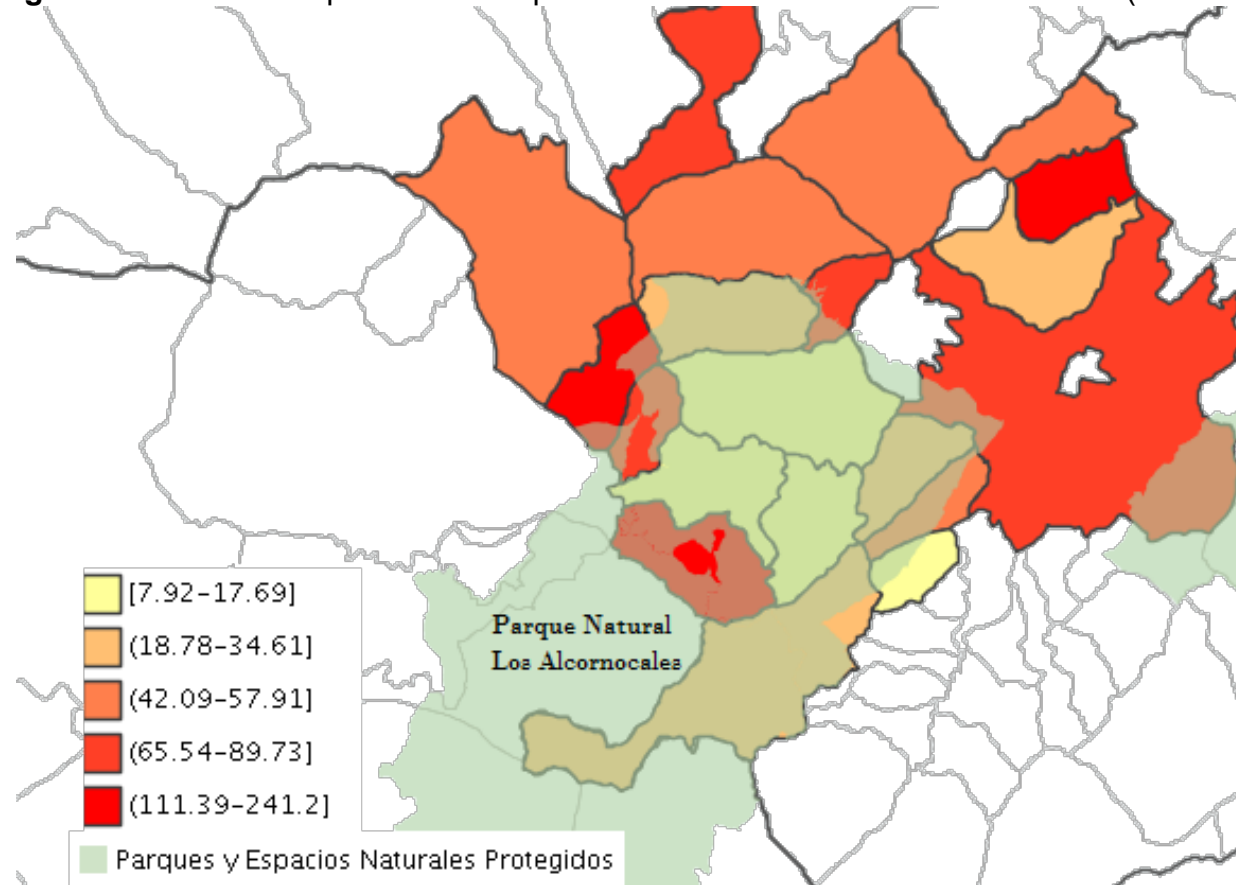
En la figura 4.18 se puede observar que son dichas zonas las que están sombreadas en color amarillo y naranja más claro.

También hay que señalar que, junto al Parque Natural Sierra de Grazalema, se encuentra el Parque Natural Los Alcornocales.

Respecto a los resultados que ofrecen el gráfico 4.11, donde se muestra la densidad de población para el Parque Natural Sierra de Grazalema, las provincias de Cádiz y Málaga –provincias donde se localiza dicho Parque- y Andalucía, se constata el gran diferencial existente entre éstos.

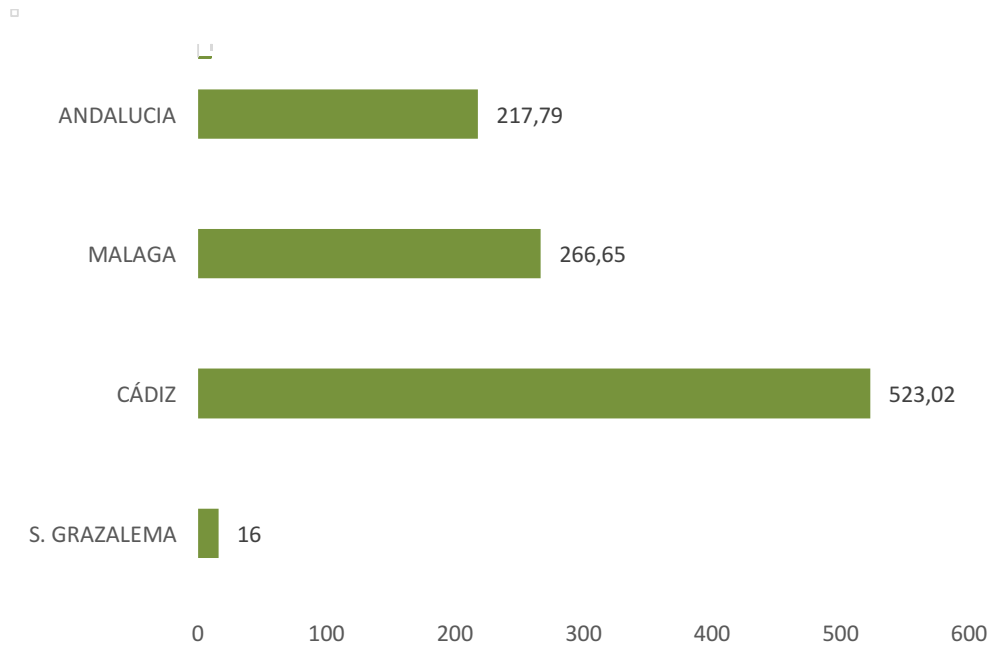
La densidad de población en el Parque Natural es de 16 habitantes por kilómetro cuadrado, lo cual contrasta fuertemente con la densidad de la provincia de Málaga (266,27 habitantes por kilómetro cuadrado), Cádiz (523,02 habitantes por kilómetro cuadrado) y Andalucía (217,79 habitantes por kilómetro cuadrado).

Figura 4.18. Densidad población Parque Natural Sierra de Grazalema en 2008 (hab/Km²)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Gráfico 4.11. Densidad población Parque Natural Sierra de Grazalema, provincias de Cádiz y Málaga y Andalucía en 2015 (hab/Km²)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

3.2.4. Parque Natural Sierra Nevada

La figura 4.19 representa la densidad de población de los municipios pertenecientes al Parque Natural Sierra Nevada junto con la densidad de otros municipios no protegidos, los cuales serán de referencia para realizar la comparativa.

Como se puede observar, las zonas con menor densidad (las sombreadas en amarillo y naranja claro) se encuentran sobre los municipios pertenecientes a dicho Parque Natural.

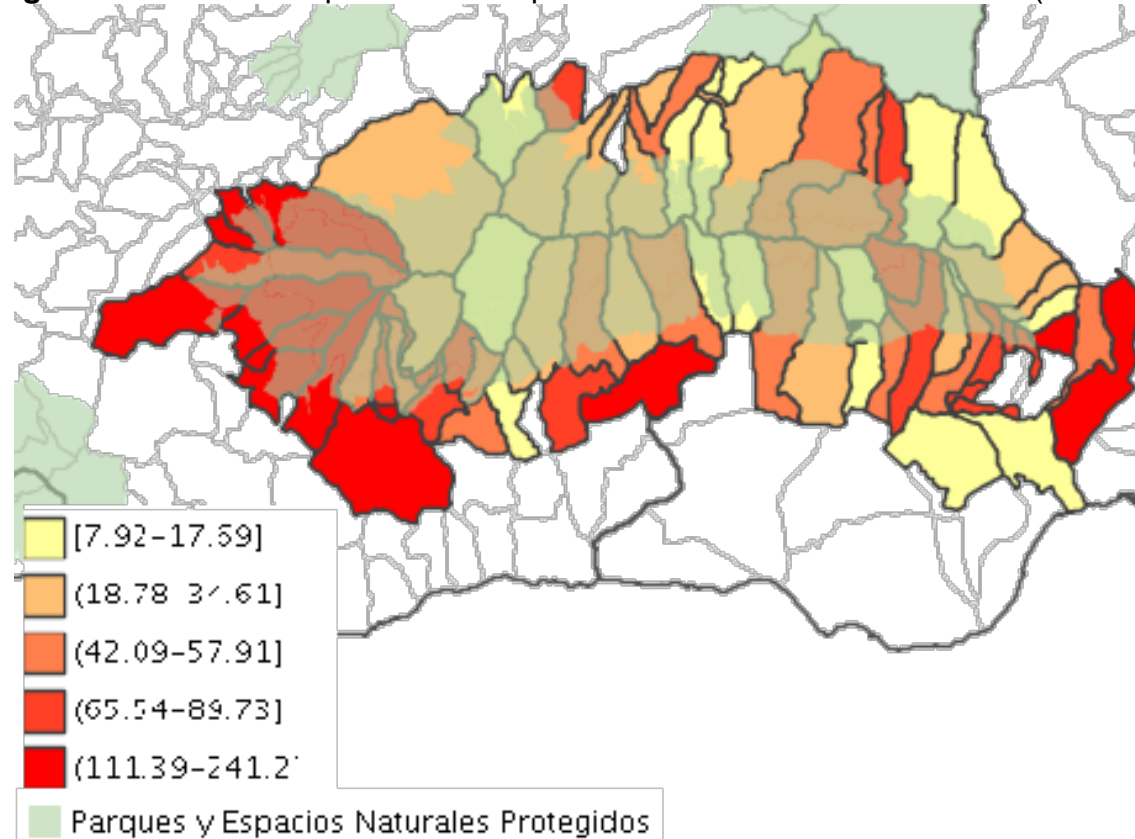
De igual forma, se puede apreciar que los municipios más alejados del núcleo del espacio protegido comienzan a ganar en densidad.

Por otro lado, el gráfico 4.12 muestra las densidades de población para dicho Parque Natural, las provincias de Almería y Granada –donde se localiza el Parque- y Andalucía.

En consonancia con dicho gráfico, de nuevo se pone de manifiesto la menor densidad de población de los municipios que están protegidos por la figura de Parque Natural respecto al resto de municipios que no lo están.

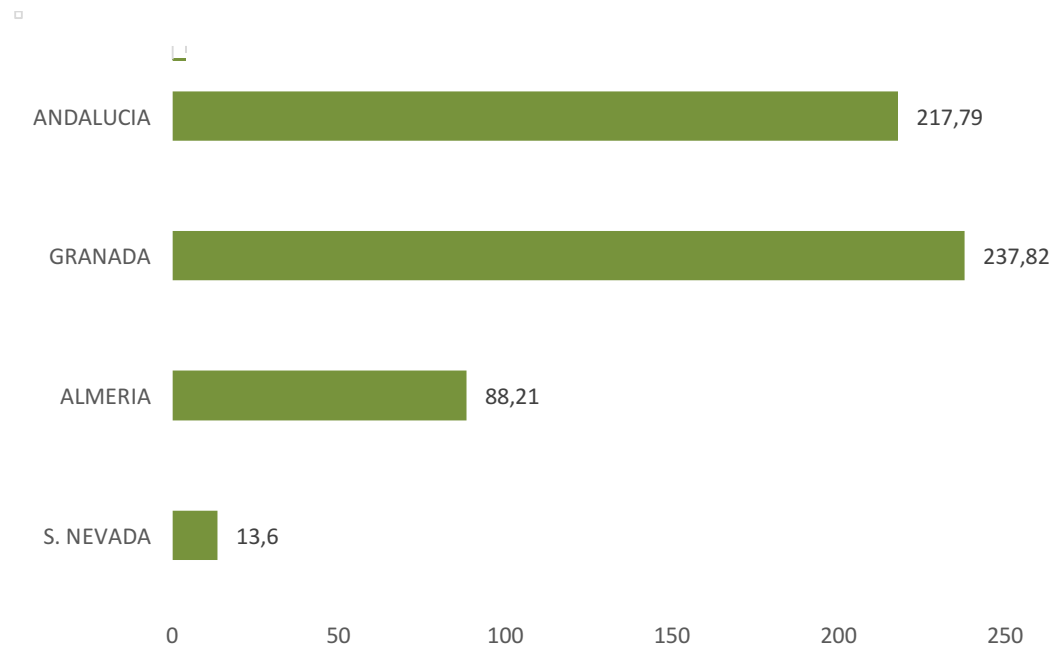
Por lo tanto, en este sentido, la protección del Parque Natural tiene un efecto negativo sobre la densidad del terreno.

Figura 4.19. Densidad población Parque Natural Sierra Nevada en 2008 (hab/Km²)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Gráfico 4.12. Densidad población Parque Natural Sierra Nevada, provincias de Almería y Granada y Andalucía en 2015 (hab/Km²)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

3.2.5. Parque Natural Sierra Norte de Sevilla

A partir de la figura 4.20 se puede apreciar las diferencias, en términos de densidad, entre municipios que integran el Parque Natural Sierra Norte de Sevilla y municipios limítrofes a los mismos.

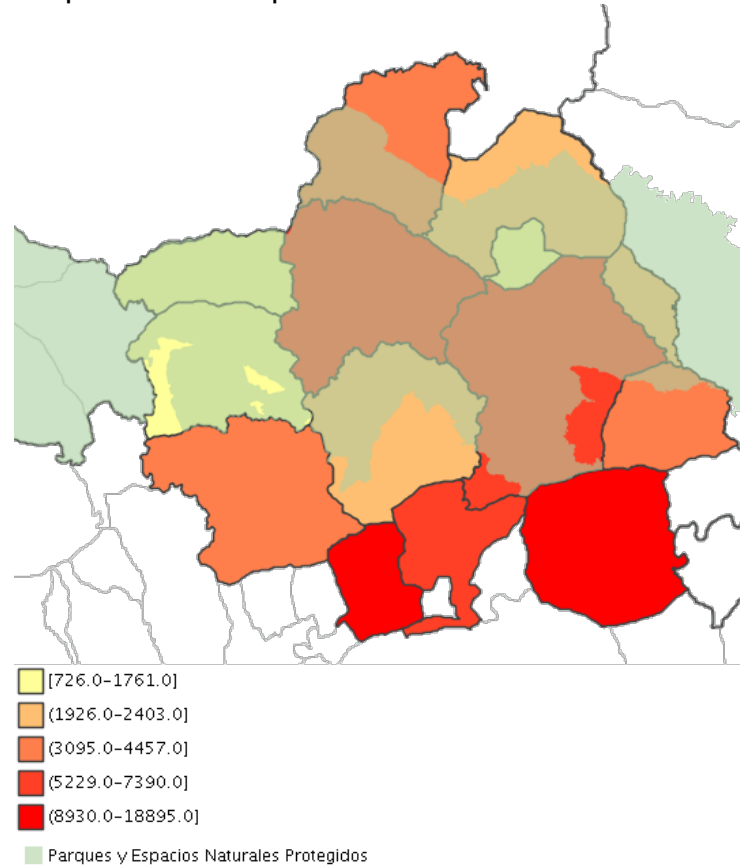
Como se puede observar, las zonas con menor densidad, es decir, las menos pobladas, se corresponden con municipios protegidos por el Parque Natural Sierra Norte de Sevilla.

La figura 4.20 muestra que los municipios no integrantes del Parque Natural tienen una mayor densidad (están sombreados en rojo).

El gráfico 4.13 también muestra la existencia de diferencias significativas entre el territorio protegido por el Parque Natural, la provincia de Sevilla y el resto de Andalucía.

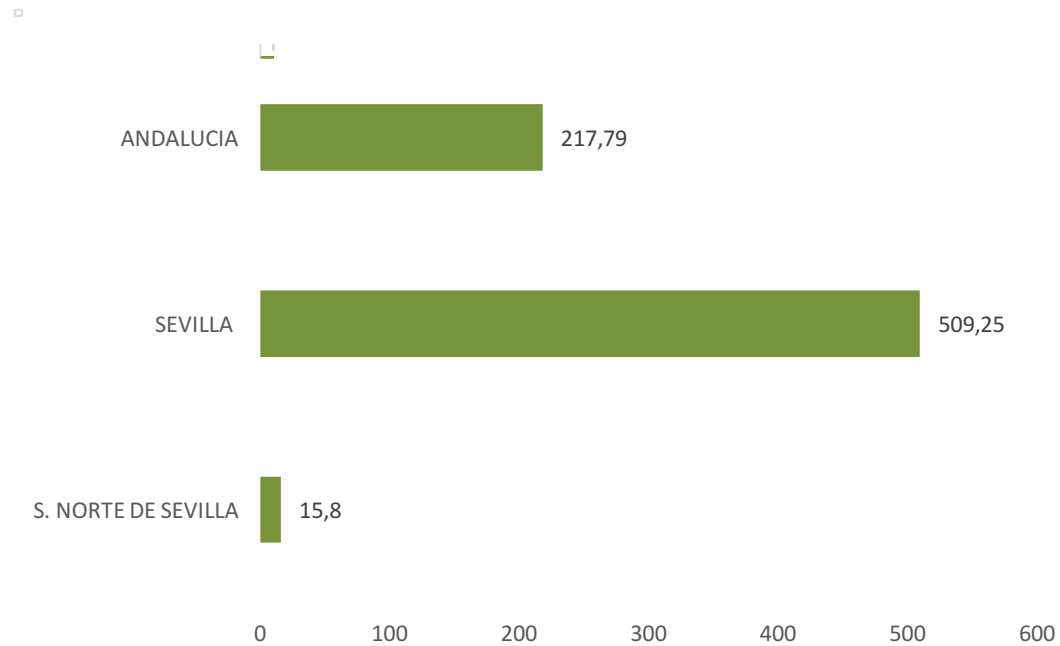
Así mientras que la densidad de la provincia de Sevilla supera los 500 habitantes por kilómetro cuadrado (densidad superior a la media de Andalucía, con 217,79 habitantes por kilómetro cuadrado), la densidad del territorio protegido por el Parque Natural Sierra Norte de Sevilla no alcanza los 16 habitantes por kilómetro cuadrado.

Figura 4.20. Densidad población Parque Natural Sierra Norte de Sevilla en 208 (hab/Km²)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Gráfico 4.13. Densidad población Parque Natural Sierra Norte de Sevilla, provincia de Sevilla y Andalucía en 2015 (hab/Km²)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

4. ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

A partir de este punto se evaluará si la población residente en núcleos protegidos por la figura de Parques Naturales muestra un envejecimiento acorde al resto del territorio.

Las implicaciones que ello supone es que, si el envejecimiento es mayor en dichas zonas, sería reflejo de una escasa actividad económica.

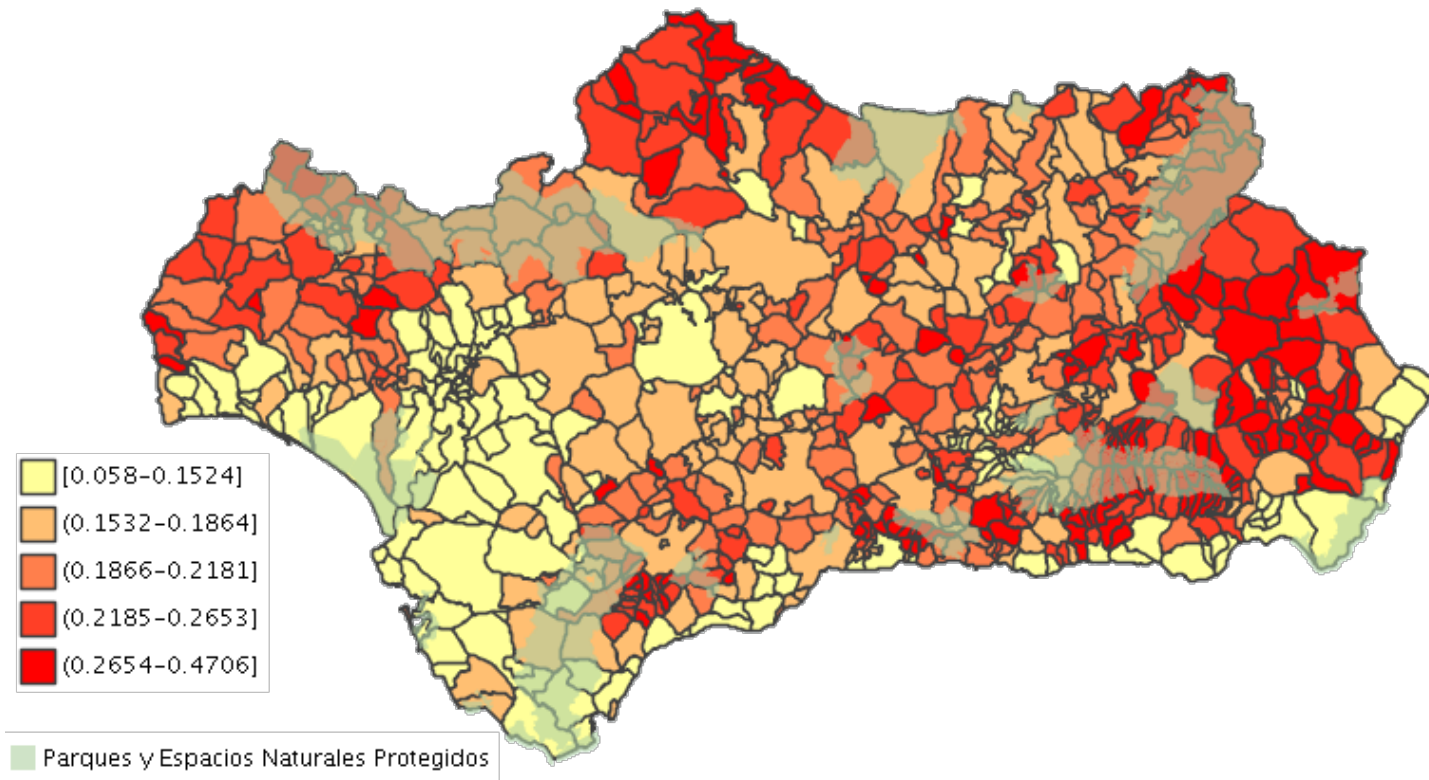
A continuación se dará respuesta a esta cuestión.

4.1. Análisis general

La figura 4.21 muestra las tasas de envejecimiento para todos los municipios de Andalucía. Esto es, la proporción de personas mayores de 64 años.

Como se puede observar, parece que los Parques Naturales se asientan sobre aquéllos municipios que presentan mayores tasas de envejecimiento.

Figura 4.21. Proporción de población mayor de 64 años respecto al total en Andalucía para 2015 (%)



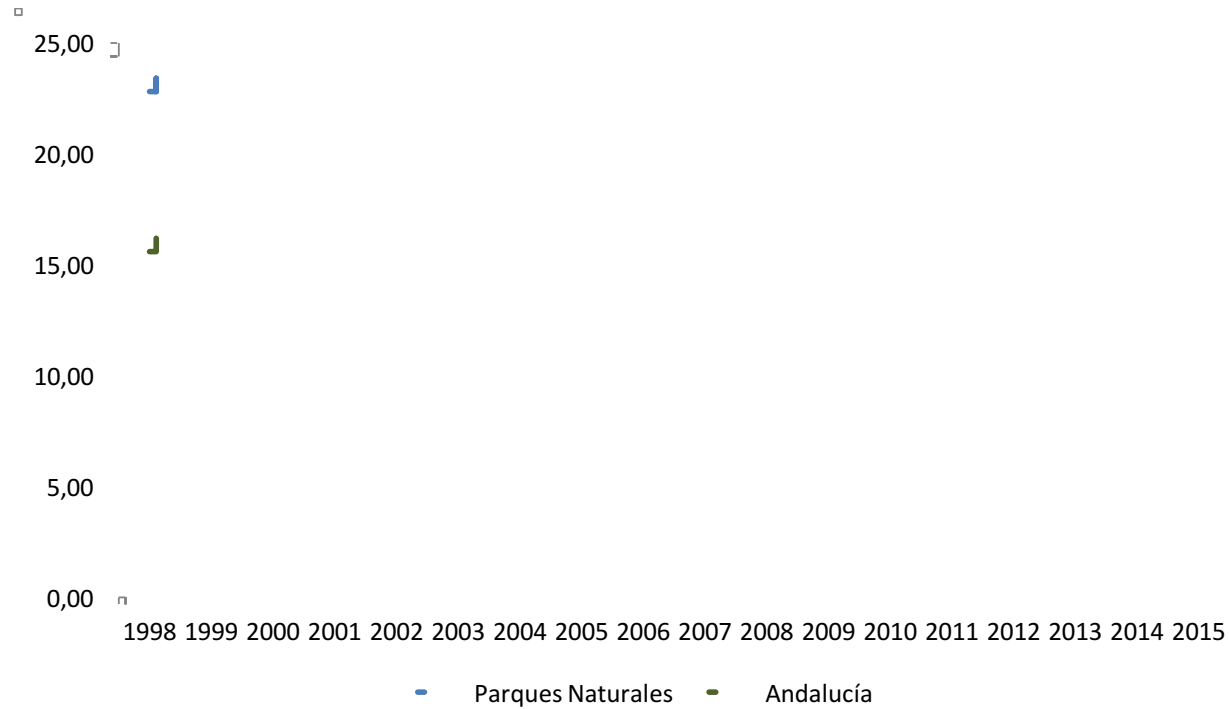
Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Tabla 4.11. Proporción de población mayor de 64 años respecto al total (%)

Año	Parques Naturales	Andalucía
1998	21,98	13,77
1999	22,56	14,22
2000	22,65	14,24
2001	23,31	14,72
2002	23,41	14,84
2003	23,29	14,84
2004	23,08	14,76
2005	22,79	14,59
2006	22,70	14,70
2007	22,44	14,63
2008	22,02	14,59
2009	22,04	14,75
2010	22,02	14,95
2011	21,90	15,21
2012	21,91	15,42
2013	21,90	15,65
2014	21,96	15,92
2015	21,92	16,20
Tasa media de envejecimiento	22,44	14,89

Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Gráfico 4.14. Evolución de la proporción de población mayor de 64 años respecto al total (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

La tabla 4.11 y el gráfico 4.14 muestran datos sobre la proporción de personas mayores a 64 años respecto al total de la población para el área geográfica de Andalucía durante el período 1998 a 2015.

Ambas ilustraciones conducen hacia una misma conclusión, en aquellos municipios inmersos en Parques Naturales habita una población más envejecida que en el resto del territorio andaluz.

Concretamente, mientras que en las zonas de Parques Naturales la población mayor de 64 años representa en torno al 22,5% de la población total; en el resto del territorio de Andalucía dicha proporción no alcanza el 15%.

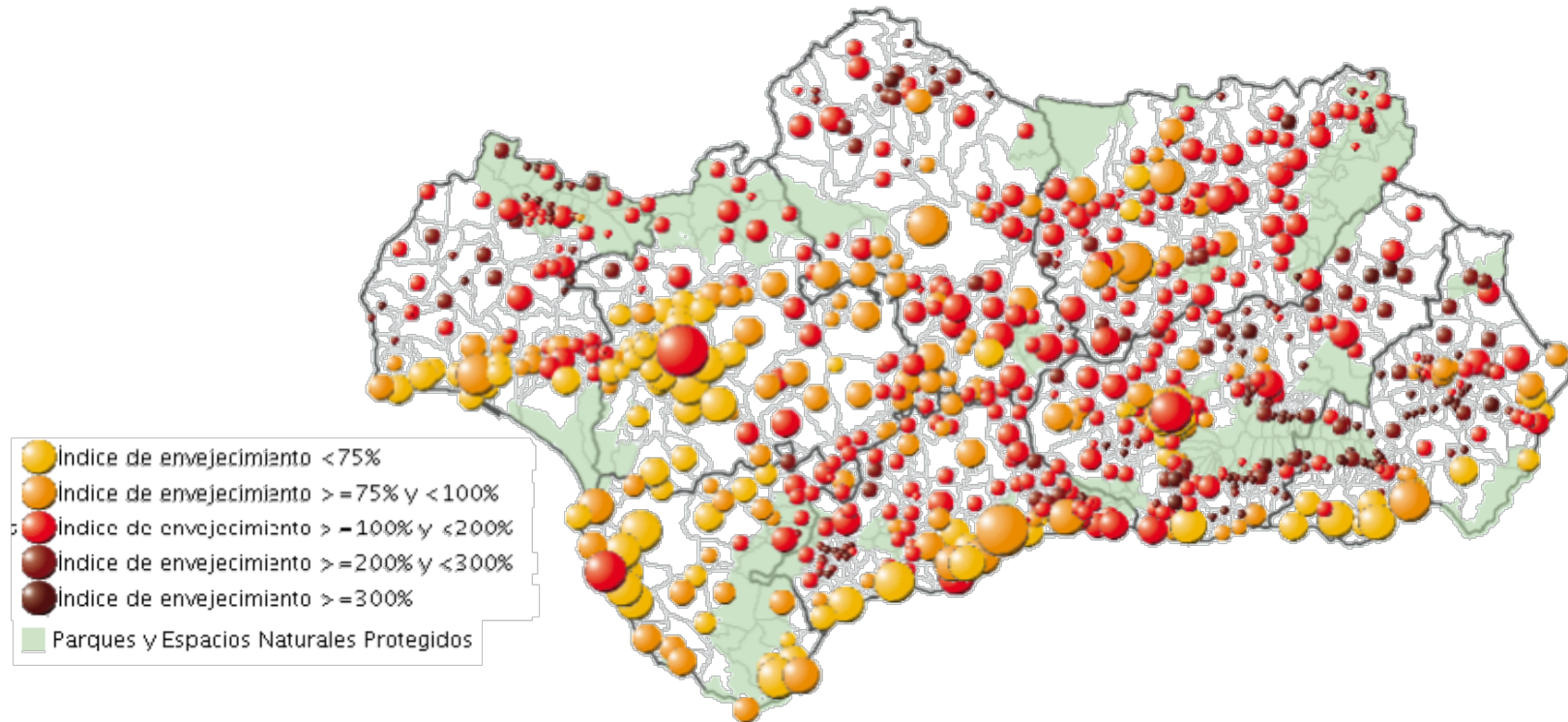
Si se analiza en el tiempo, dicho comportamiento se ha mantenido más o menos estable durante el período de estudio (1998-2015).

La figura 4.22 reitera este resultado, como se puede observar los índices de envejecimiento más elevados coinciden en gran medida con las zonas de Parques Naturales, sombreadas en verde en dicha figura.

Así, se puede afirmar que la población residente en áreas protegidas por la figura del Parque Natural está más envejecida que la del resto de Andalucía.

Este resultado alerta del grave peligro que presenta la población en los Parques Naturales hacia un futuro no tan lejano.

Figura 4.22. Índices de envejecimiento Andalucía en 2008 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

4.2. Análisis específico

Al objeto de obtener resultados más concretos, se desarrollará una comparativa entre municipios integrantes de Parques Naturales con aquéllos municipios afines desde el punto de vista geográfico y del tamaño de la superficie así como respecto a los municipios que conforman la provincia (o provincias) donde se localizan el Parque Natural.

Este análisis permitirá conocer si, como sucede para el caso de municipios protegidos vs totalidad de municipios andaluces, en las áreas protegidas se concentra una población más envejecida.

Como se ha indicado previamente, para estudiar el envejecimiento de la población se empleará tanto la tasa de envejecimiento como la edad media de la población.

Subrayar que el análisis de esta magnitud socioeconómica es muy significativo dado que también refleja el grado de actividad económica que se desarrolla en una zona.

Así, una población envejecida será símbolo de un mejor ejercicio de actividad económica y viceversa.

A continuación se realizará un análisis comparativo para cada Parque Natural de la muestra.

4.2.1. Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche

Para el caso del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche la figura 4.23 y el gráfico 4.15 serán la clave.

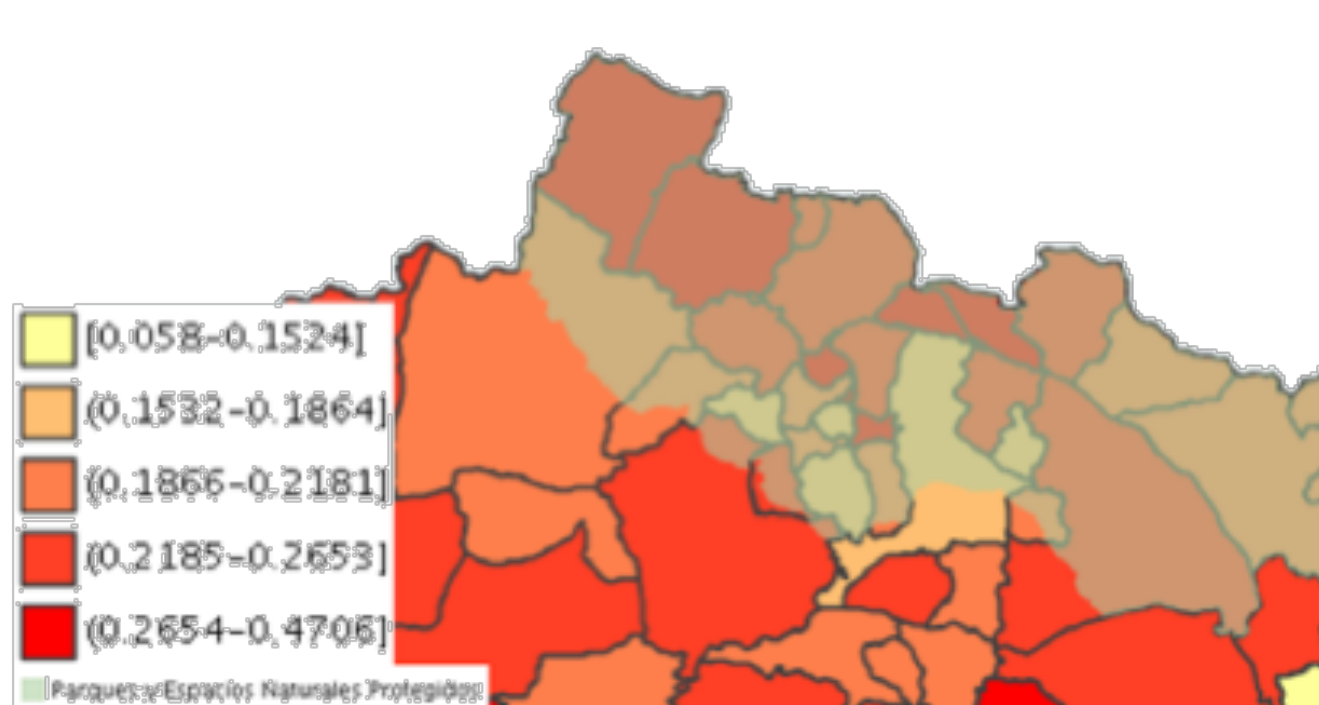
De acuerdo a la leyenda integrada en la figura 4.23, los municipios con mayor proporción de población mayor de 65 años están sombreados en tonos rojizos; mientras que aquéllos municipios donde dicha proporción es menor se encuentran sombreados en colores más amarillentos y anaranjados.

Así, se puede apreciar cómo la gran mayoría de municipios cuya población se encuentra más envejecida corresponden, en gran medida, con las áreas protegidas por el Parque Natural.

Por otro lado, como se muestra en el gráfico 4.15, la edad media de la población que habita en municipios protegidos por el Parque Natural (45,68 años) es superior a lo largo del período 2001-2012 a la edad media de la población (39,29); lo cual representa otro signo de envejecimiento de la población del Parque Natural respecto al entorno que le rodea.

Ello significa que, para el caso del Parque de Aracena y Picos de Aroche, hay una relación positiva entre la protección de Parques Naturales y envejecimiento de la población.

Figura 4.23. Tasa envejecimiento Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche en 2015 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Gráfico 4.15. Edad media de la población del Parque Natural Sierra de Aracena y Picos de Aroche y provincia de Huelva en período 2001-2012 (años)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

4.2.2. Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas

La figura 4.24 representa la proporción de personas mayores de 65 respecto a la población total en el año 2015 para la zona protegida por el Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas y el resto de zonas colindantes.

A partir de dicha figura se puede apreciar el envejecimiento de la población en esta área de estudio; ya que la gran mayoría de la zona se encuentra sombreada en color rojizo.

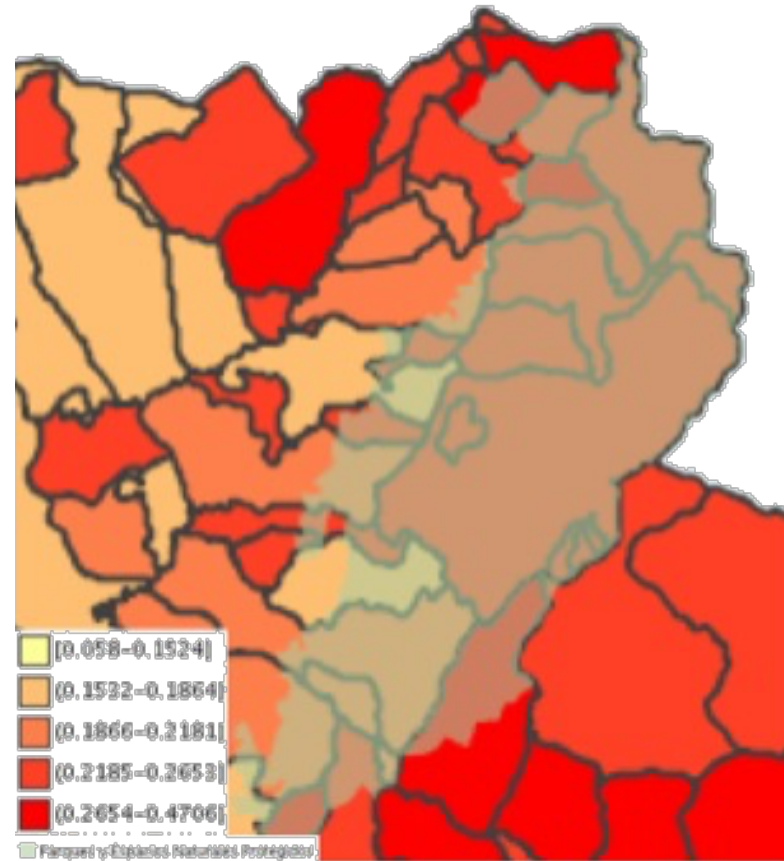
Lo que significa que la población más envejecida (esto es, la población mayor de 65 años) representa más del 27% de la población total.

El gráfico 4.16 representa la edad media de la población del Parque Natural y la totalidad de los municipios pertenecientes a la provincia de Jaén, donde se extiende dicho Parque Natural, durante el período 2001 a 2012.

En relación con dicho gráfico, se ha de subrayar que la edad media de la población que habita a lo largo del Parque Natural es superior a la referida a los municipios de la provincia de Jaén, concretamente de 46,12 y 40,36 años respectivamente.

En este sentido, la población del Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas se caracteriza por ser envejecida; lo cual es reflejo de la menor actividad económica desarrollada en esta zona.

Figura 4.24. Tasa envejecimiento Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas en 2015 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Gráfico 4.16. Edad media de la población del Parque Natural Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas y provincia de Jaén en período 2001-2012 (años)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

4.2.3. Parque Natural Sierra de Grazalema

En lo relativo al Parque Natural Sierra de Grazalema, la figura 4.25 refleja la proporción de personas mayores de 65 años respecto al total de la población en dicha zona protegida y las más próximas.

De acuerdo a la leyenda de la figura 4.25, cuando más envejecida está la población en una zona más rojizo es el color que la sombrea.

Sobre la base de dicha figura dos apreciaciones pueden hacerse.

En primer lugar, la zona de estudio, en general, no es muy envejecida; reflejo de ello es el predominio de colores anaranjados. Lo cual significa que la población más envejecida representa entre el 15% y el 25%.

No obstante de la apreciación anterior, se puede observar que las zonas con mayor envejecimiento (sombreadas en color más rojizo) corresponden con las protegidas por el Parque Natural objeto de estudio.

Así, sobre la base de la figura 4.25 se puede decir que la población afincada a municipios protegidos por el Parque Natural Sierra de Grazalema es más envejecida que la del resto de zonas colindantes.

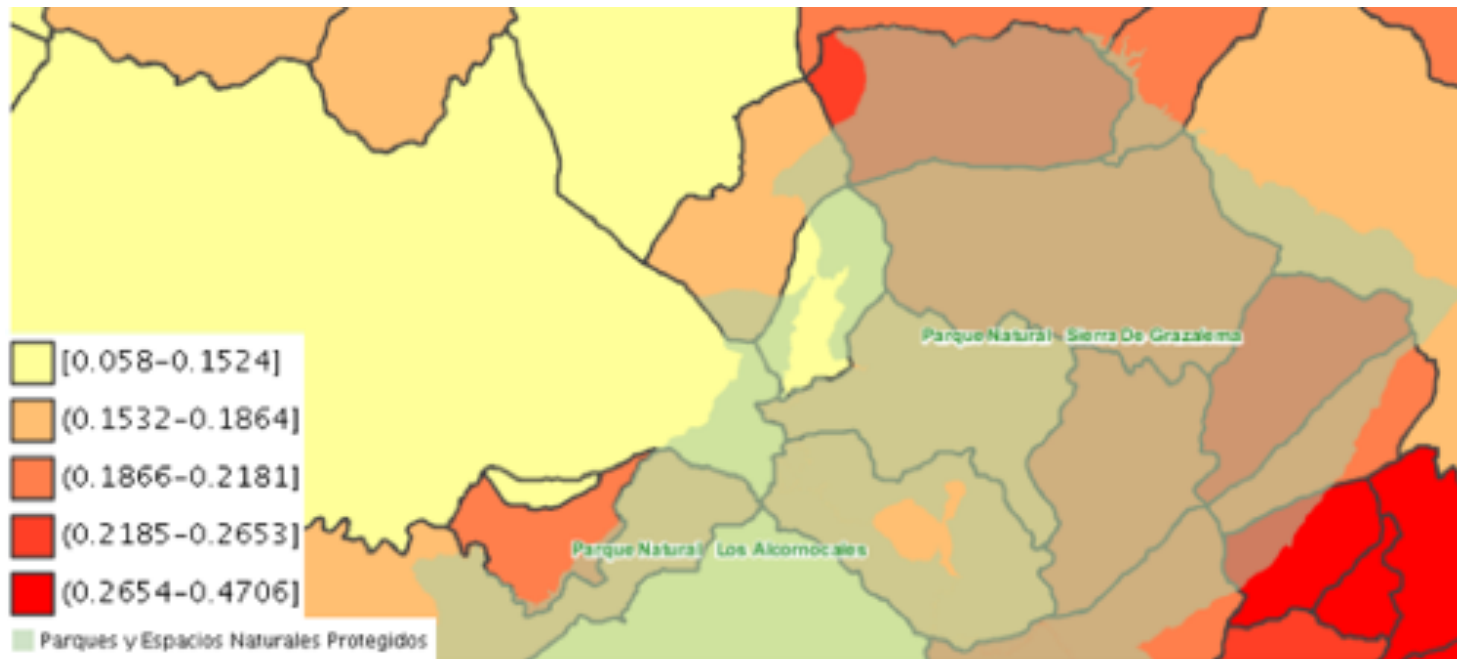
El gráfico 4.17 conduce a hacer observaciones paralelas respecto a las anteriores. En dicho gráfico se muestra la edad media de la población que habita en el Parque Natural y la correspondiente a las provincias de Cádiz y Málaga, donde se localiza dicho Parque Natural.

Como puede observarse en el gráfico 4.17, la edad media de la población del Parque Natural Sierra de Grazalema es superior a la de las provincias donde se localiza. Concretamente, mientras que en promedio para el período de estudio la edad media del Parque Natural es de 42,53 años, la relativa a las provincias de Cádiz y Málaga es de 38,22 y 39,42 años respectivamente.

También debe señalarse que a lo largo del período 2001 a 2012 la edad media de la población crece progresivamente tanto en la zona del Parque Natural como en ambas provincias.

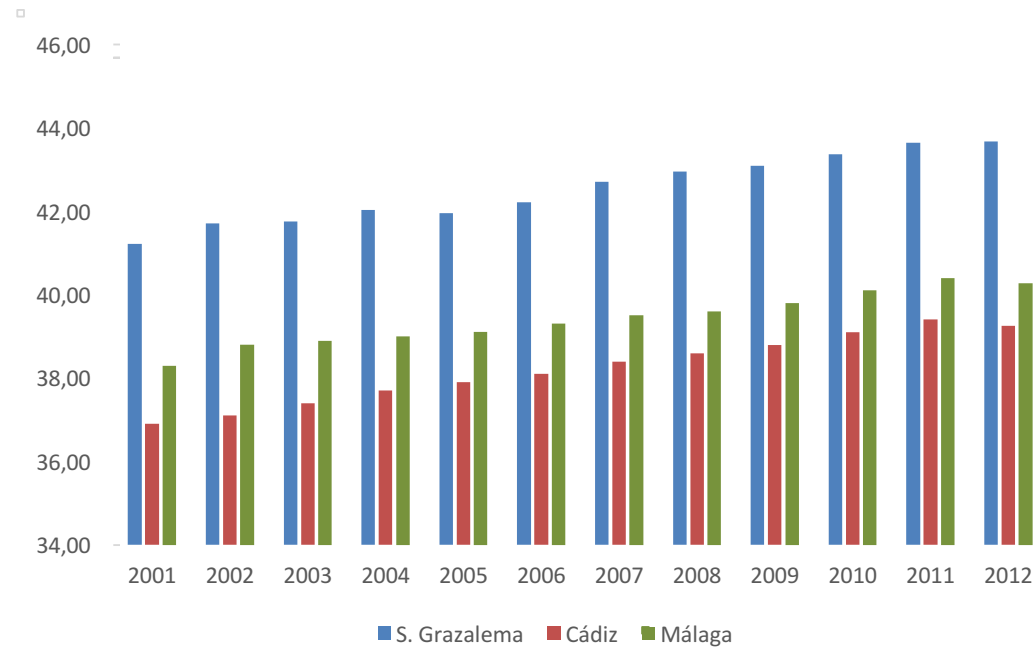
Consecuentemente, se pone de manifiesto que la población es más envejecida en el Parque Natural de Grazalema.

Figura 4.25. Tasa envejecimiento Parque Natural Sierra de Grazalema en 2015 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Gráfico 4.17. Edad media de la población del Parque Natural Sierra de Grazalema y provincias de Cádiz y Málaga en período 2001-2012 (años)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

4.2.4. Parque Natural Sierra Nevada

Para el caso del Parque Natural Sierra Nevada lo reflejado en la figura 4.26 (que representa la proporción de personas mayores de 65 años respecto al total para el año 2015) y el gráfico 4.18 (edad media de la población durante el período 2001-2012) es muy significativo.

Lo primero a resaltar de la figura 4.26 es el predominio de las zonas con población mayor de 65 años muy elevada respecto al total; esto es, población muy envejecida.

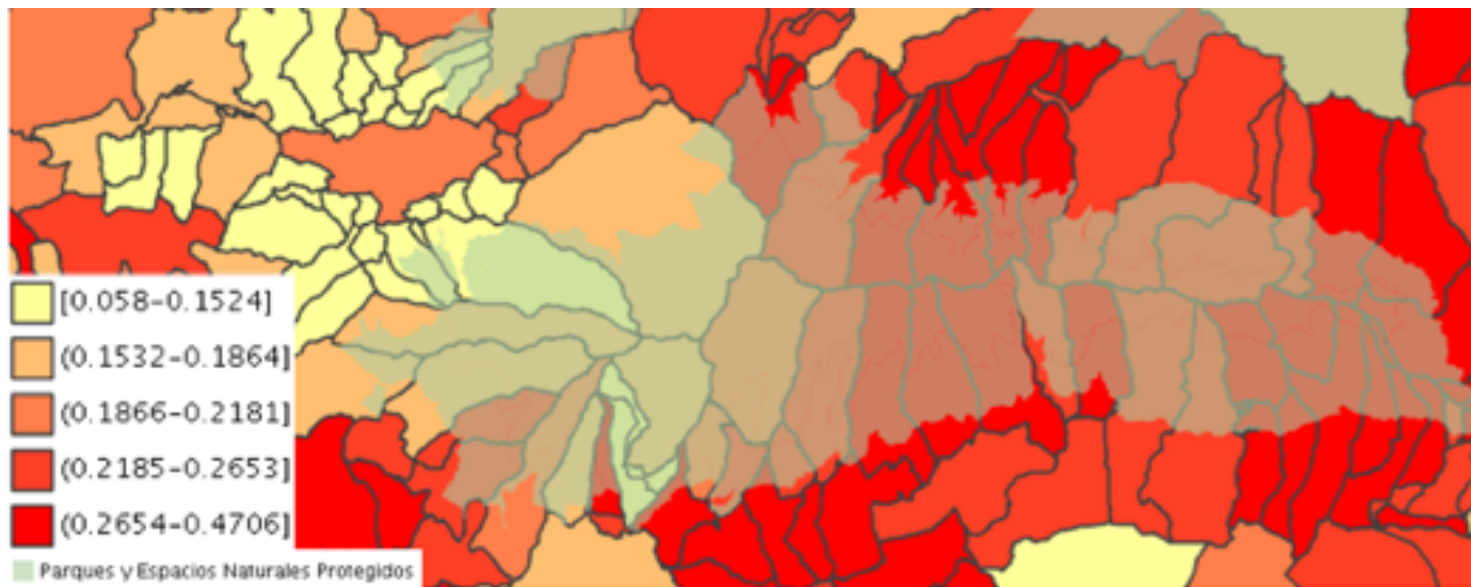
En la figura 4.26 se puede observar cómo los municipios pertenecientes al Parque Natural de Sierra Nevada presentan una tasa de envejecimiento mayor al 27% (zonas sombreadas en color rojo).

También se debe señalar cómo los sombreados se vuelven cada vez más anaranjados a medida que aumenta la distancia respecto al núcleo del Parque Natural.

Respecto al gráfico 4.18 puede observarse que la edad media de la población residente en el Parque Natural objeto de estudio es superior a la de las provincias de Almería y Granada con un promedio de 45,75, 37,83 y 40,07 años respectivamente.

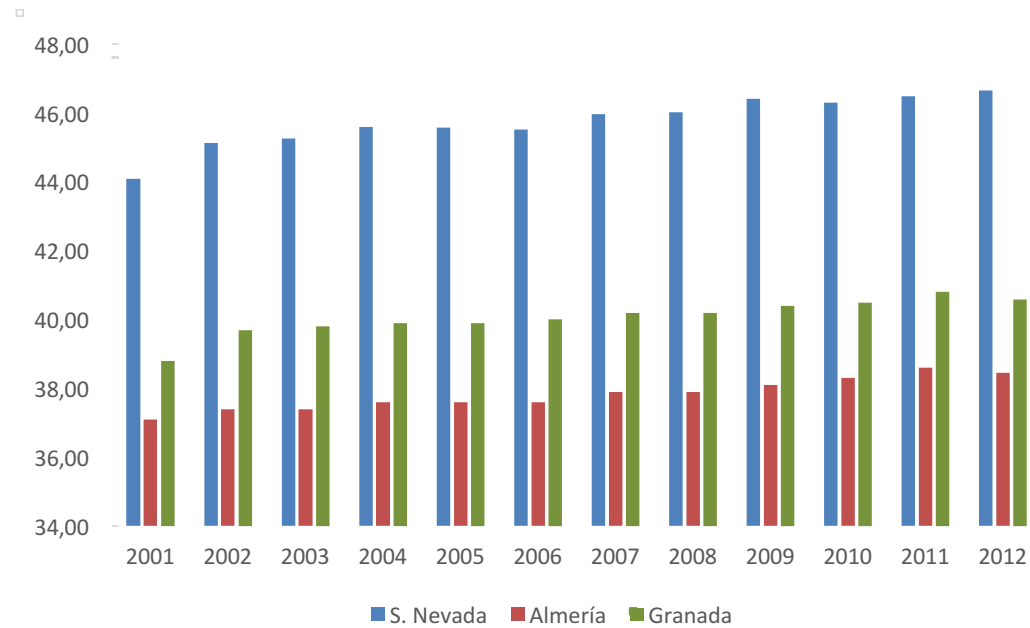
Ello constata el mayor envejecimiento existente en las zonas protegidas respecto al resto de las zonas próximas.

Figura 4.26. Tasa envejecimiento Parque Natural Sierra Nevada en 2015 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Gráfico 4.18. Edad media de la población del Parque Natural Sierra Nevada y provincias de Almería y Granada en período 2001-2012 (años)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

4.2.5. Parque Natural Sierra Norte de Sevilla

Por último, es importante realizar el análisis comparativo para el caso del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla.

La figura 4.27 recoge la proporción de población envejecida (mayor a los 65 años) respecto al total de la población para el año 2015.

En este sentido, se debe subrayar la diferencia existente entre los municipios pertenecientes a dicho Parque Natural respecto al resto de municipios limítrofes.

Como se puede observar los primeros cuentan con una población más envejecida dado que se encuentran sombreados por un color más rojizo que el resto de municipios.

Así, mientras que en los municipios protegidos por el Parque Natural la proporción de población mayor de 65 respecto al total representa entre el 22% y el 26%, la tasa de envejecimiento del resto de municipios no supera, en valores medios, el 20%.

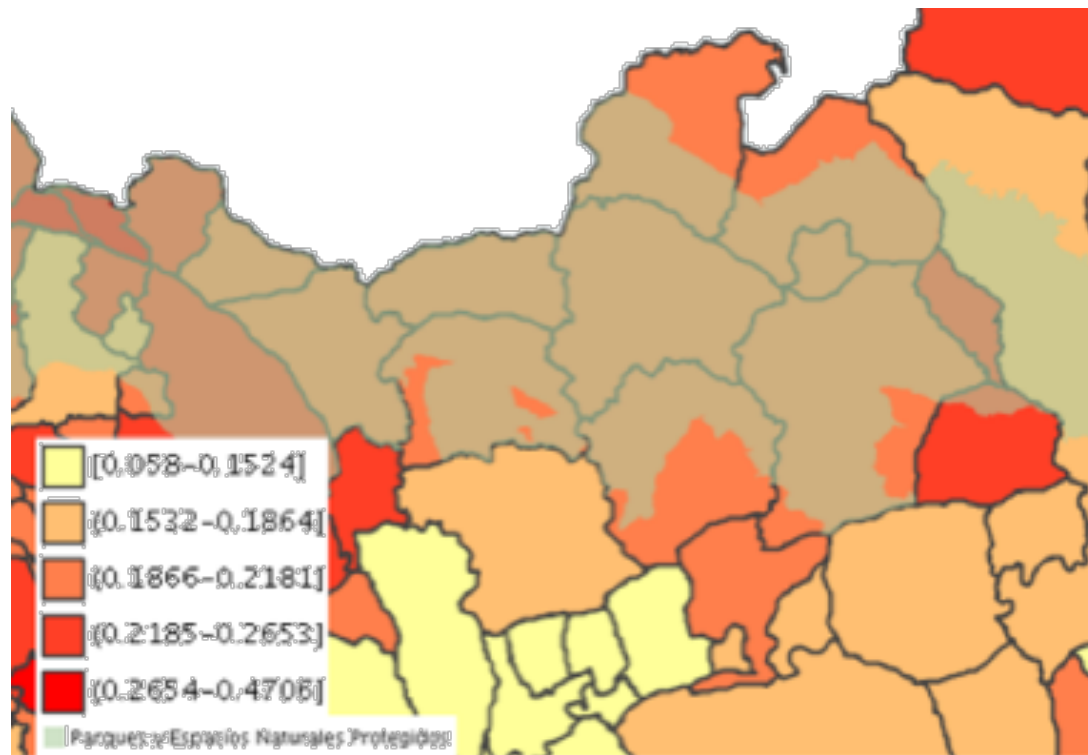
Adicionalmente, el gráfico 4.19 representa la edad media de la población que habita en los municipios protegidos por el Parque Natural Sierra Norte de Sevilla y la provincia de Sevilla.

Este gráfico refleja cómo la edad media para el Parque Natural es superior a la de la provincia de Sevilla con unos valores medios de 42,86 y 38,68 años respectivamente.

Por otro lado, es importante subrayar que la edad media ha ido aumentando progresivamente a lo largo del período de estudio tanto para el caso del Parque Natural como para la provincia de Sevilla en general.

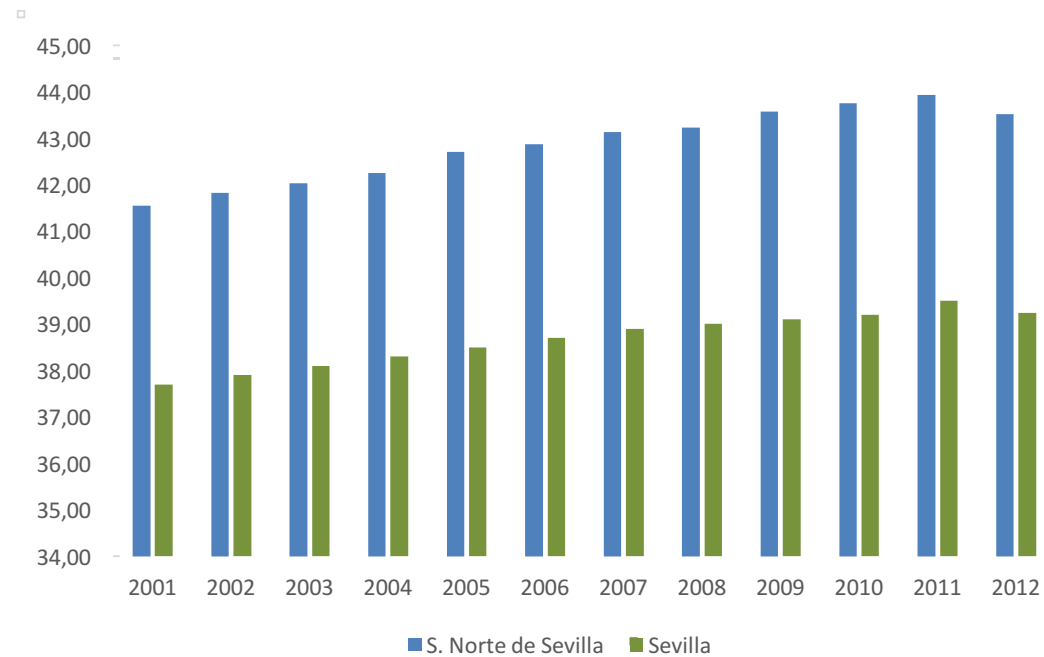
Por consiguiente, en este caso también se demuestra las diferencias existentes entre municipios protegidos por Parques Naturales respecto a aquéllos que no lo están de envejecimiento de población. La población más envejecida se concentra en las zonas más protegidas por el Parque Natural.

Figura 4.27. Tasa envejecimiento Parque Natural Sierra Norte de Sevilla en 2015 (%)



Fuente: Elaboración propia a partir de IECA

Gráfico 4.19. Edad media de la población del Parque Natural Sierra Norte de Sevilla y provincia de Sevilla en período 2001-2012 (años)



CONCLUSIONES FINALES

Llegados a este punto, las principales conclusiones que se pueden hacer respecto al estudio de las trabas normativas en los Parques Naturales de Andalucía se exponen a continuación.

El esbozo de tales conclusiones se desarrollará de acuerdo a la estructura del documento.

En relación a la mejora de la regulación económica, tratada en la primera parte del documento:

- La competencia es uno de los pilares de la economía de mercado y un elemento básico para el desarrollo de cualquier sociedad ya que contribuye a incrementar la eficiencia de los sistemas productivos.
- Las AAPP intervienen en la economía en formas diversas, una de las cuales es la regulación económica.
- La calidad de la regulación económica determina el buen funcionamiento de los mercados y de las actividades económicas.
- La buena regulación económica es una prioridad en el contexto actual, debido a que fomenta la competitividad de las empresas y potencia la actividad económica y el crecimiento.
- El análisis de los efectos de la norma tiene como objeto estudiar las repercusiones de la norma en las actividades económicas y en el funcionamiento eficiente de los mercados.

- La evaluación del impacto económico de la norma es un aspecto clave para promover la calidad regulatoria.
- La ADCA, como organismo autonómico independiente de Andalucía tiene entre sus funciones contribuir a la mejora regulatoria mediante la evaluación de anteproyectos de ley y proyectos de reglamentos de la Administración de la Junta de Andalucía.
- Esta labor de la ADCA se ha consolidado y se erige en una de las principales funciones de la misma, desempeñando un papel fundamental en la mejora de la regulación económica de la Comunidad autónoma de Andalucía.

En segundo lugar, sobre los espacios naturales protegidos en Andalucía se pueden hacer las siguientes apreciaciones:

- Los espacios naturales constituyen una de las riquezas del territorio andaluz, llegando a concentrar el patrimonio natural más importante de Europa.
- Andalucía fue pionera en el desarrollo de una política de conservación basada la protección de espacios naturales, cuya implementación a lo largo de las dos últimas décadas ha dado lugar al establecimiento y consolidación de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA).

- La RENPA actualmente está integrada por 244 designaciones, figuras o categorías de protección que, en conjunto, abarcan una superficie del orden de 2,8 millones de hectáreas. Se trata de la red más extensa en superficie y en número de espacios de la Unión Europea, encontrándose en ella los ecosistemas más representativos de Andalucía.
- Aunque en número los espacios más abundantes son los que corresponden a las figuras de menor tamaño como los Monumentos Naturales y las Reservas Naturales, son sin embargo los Parques Nacionales y Naturales los que tienen una mayor contribución a la RENPA en términos de superficie a pesar de no ser tan abundantes.
- Andalucía cuenta con un total de 24 Parques Naturales: Bahía de Cádiz, Cabo de Gata-Níjar, del Estrecho, Despeñaperros, Doñana, la Breña y Marismas del Barbate, los Alcornocales, Montes de Málaga, Sierra de Andújar, Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra de Baza, Sierra de Cardena y Montoro, Sierra de Castril, Sierra de Grazalema, Sierra de Hornachuelos, Sierra de Huétor, Sierra de Las Nieves, Sierra Mágina, Sierra María – Los Vélez, Sierra Nevada, Sierra Norte de Sevilla, Sierra de Cazorla, Segura y Las Villas, Sierras de Tejada, Almijara y Alhama y Sierras Subbéticas.
- Junto a las categorías de protección, los instrumentos de protección constituye el segundo pilar de la RENPA. Éstos se encargan de regular las distintas figuras de espacios protegidos, a destacar: Registro de la Red de Espacios Naturales Protegidos de

Andalucía, Planes de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional, Planes de Ordenación de Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión, Planes de Desarrollo Sostenible, Programas de Uso Público, Proyecto Geopark, y Órganos de Participación Social.

En relación al marco regulatorio de los Parques Naturales de Andalucía, estudiado en la tercera parte del documento, se puede subrayar:

- A nivel autonómico, la Ley 2/1989 de 28 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos es la impulsora de la política de conservación de la naturaleza en la región. Se trata de la primera ley autonómica de espacios naturales al objeto de proteger los espacios naturales como elemento que contribuye a la calidad de vida de la ciudadanía andaluza y su progreso económico.
- Una de las debilidades que presenta la Ley 2/1989 es que ha facilitado que la mayoría de los espacios naturales protegidos se han declarado atendiendo a razones sociales o políticas, y que el enfoque que ha dominado ha sido fundamentalmente biocéntrico, basado en el interés de preservar especies o comunidades de gran aceptación popular o científica. Ese hecho ha generado modelos de administración de espacios naturales de alcance limitado, y ha dado lugar a una concepción fragmentada y sectorial del patrimonio natural protegido. La administración de los espacios naturales considerándolos entes discretos e independientes ha determinado, en cierto modo, la existencia de criterios

heterogéneos de planificación y gestión, que pueden haber creado diferencias en la gestión de espacios similares desde los puntos de vista ecológico y sociocultural.

- Además de la normativa autonómica, a nivel estatal, los espacios naturales protegidos en general, y los parques naturales en particular, se encuentran regulados por la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Dicha Ley establece el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española que es necesario incorporar en el modelo de gestión de los espacios naturales de Andalucía y crea dos instrumentos para la planificación y gestión de los parques, el PORN y PRUG; éstos se erigen como los más relevantes a la hora de gestionar los Parques Naturales.
- Una de las principales diferencias existentes entre estas dos herramientas de gestión se encuentra en los contenidos de los mismos. Mientras que los PORNs fijan los usos y actividades que requieren autorización y cuáles no están permitidos, tanto a nivel general (para todo el espacio) y particular (según la zonificación del espacio); los PRUGs recogen las condiciones en las que se deben desarrollar las actividades que se consideran compatibles.
- En el caso de Andalucía, que cuenta con un total de 24 parques naturales, en consonancia con la Ley 42/2007 a nivel estatal y con la Ley 2/1989 a nivel autonómico, estos planes se han aprobado para la totalidad de los parques naturales existentes. Es decir, cada parque natural cuenta con un PORN y PRUG específico, lo cual

pone de manifiesto la complejidad del marco regulatorio en la planificación de esta categoría de espacio protegido y, por ende, la necesidad de contar con un marco regulatorio general en la planificación y gestión de los mismos.

- La carencia de un régimen general para la planificación y gestión de los parques naturales fue uno de las razones que impulsó el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos. En consonancia con el citado Decreto, los parques naturales andaluces dispondrán de unas normas generales comunes (Decreto 15/2011) y de unas normas particulares en materia de planificación a través de los PORNs y PRUGs. Mientras que los PORNs y PRUGs prevalecerán sobre el Decreto 15/2011 en materia de prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas establecidas específicamente en los planes de cada zona; el Decreto 15/2011 primará sobre los planes específicos en cuanto se opongan o difieran de los mismos.
- La parte más controvertida del Decreto está vinculada con la prevalencia que otorga el Decreto a los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) sobre los PORNs y PRUGs. Concretamente, se faculta a la Consejería de Medio Ambiente a modificar los citados planes medioambientales para “adecuarlos” a los planes urbanísticos y a modificar los límites de los parques naturales de forma arbitraria. Señalar que el Defensor del Pueblo dictó resolución donde advertía de su ilegalidad de acuerdo a la Ley 42/2007.

- El Decreto 15/2011 ha sido anulado por dos sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía: en primer lugar, en la sentencia 1049/2013, anuló totalmente el Decreto por cuestiones formales contrarias al artículo 21 la Ley 42/2007 , concretamente se alegaba que no se había ofrecido audiencia a los consejos provinciales de medio ambiente, forestal y caza, ni a las corporaciones locales afectadas; mientras que, con la sentencia 173/2014, el Decreto sólo fue anulado parcialmente; específicamente se anuló la facultad del consejero/a para modificar los límites de los parques naturales.
- Por tanto, tras la anulación del Decreto 15/2011 vuelve existir un vacío legal en la planificación general medioambiental.

Finalmente, a partir del análisis de impacto que evalúa los efectos que tiene la regulación de los parques naturales sobre variables relacionadas con el desarrollo económico se obtienen los siguientes resultados:

- El crecimiento de la población es menor en las áreas protegidas por Parques Naturales que en el resto de zonas no sometidas a protección alguna.
- A esta conclusión se llega tanto comparando la población de municipios pertenecientes a Parques Naturales con la media de Andalucía como comparando los primeros respecto a municipios afines a los protegidos.

- El hecho de que en las zonas protegidas haya un menor número de habitantes es un reflejo de las limitaciones que supone el exceso de regulación en estas zonas para el ejercicio de actividades económicas.
- Este mismo resultado se registra para los datos de densidad de población. A partir del análisis desarrollado se llega a la conclusión de que en las zonas protegidas la densidad de población es significativamente menor respecto a la densidad de la media andaluza y, más concretamente, a la de los municipios colindantes.
- Además de tratarse de zonas menos pobladas y con menor densidad, en los municipios pertenecientes a Parques Naturales habita una población más envejecida.
- Así, en los municipios que integran los distintos Parques Naturales de Andalucía la población residente presenta una estructura más envejecida respecto a la media del territorio andaluz y en relación con los municipios afines.
- Estos resultados reflejan, por ende, las barreras que impone el exceso de regulación en los Parques Naturales de Andalucía.
- A partir del análisis empírico se constata la relación negativa que la protección implantada sobre los Parques Naturales ejerce sobre la población de dichas zonas. Se trata, por tanto, de zonas poco pobladas y envejecidas como consecuencia el menor desarrollo de la actividad económica.

- Por tanto, este menor desarrollo de la actividad económica responde a la existencia de trabas regulatorias en dicho entorno.
- Esto último justifica la necesidad de llevar a cabo una buena regulación en el campo de los espacios protegidos

ANEXO

ANEXO I. PRINCIPALES HITOS QUE ENMARCAN EL CAMBIO SE ESCENARIO PARA LA GESTIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, EUROPEO, NACIONAL Y REGIONAL

○ Ámbito internacional

- La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (“Cumbre de la Tierra”, Río, 1992), que puso de manifiesto cómo las necesidades sociales, ambientales y económicas deben equilibrarse para avanzar hacia la sostenibilidad del desarrollo e impulsó herramientas tan importantes como la Agenda 21 o la Comisión para el Desarrollo Sostenible con el reto de integrar las políticas sociales, económicas y ambientales.
- El Convenio marco de las Naciones Unidas sobre los cambios climáticos (Nueva York, 1992), que insta a las Partes a incorporar las consideraciones relativas al cambio climático en sus políticas y medidas sociales, económicas y ambientales, y a tomar las medidas correspondientes de mitigación del cambio climático, protegiendo y mejorando los sumideros y depósitos de gases de efecto invernadero.
- El Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) (1993), el primer acuerdo mundial para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. Estableció como metas principales la conservación de la diversidad biológica; el uso sostenible de todos sus componentes y el reparto justo y equitativo de los beneficios del uso de los recursos genéticos, que constituyen la base fundamental de referencia para la acción nacional.

- La Conferencia Internacional sobre las Reservas de Biosfera de la UNESCO (Sevilla, 1995), en la que se aprobó la “Estrategia de Sevilla” enfocada a la reconciliación del desarrollo social y económico con la conservación de la integridad ecológica de los ecosistemas.
- La Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica COP6 (La Haya, 2002), donde se adoptó el Plan estratégico del Convenio, orientado a reducir radicalmente el ritmo de pérdida de biodiversidad en 2010.
- La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002), en la que se reconoció el crecimiento económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente como los tres pilares fundamentales que interrelacionados refuerzan los objetivos del desarrollo sostenible.
- El V Congreso Mundial de Parques (Durban 2003), que bajo el lema “Beneficios más allá de las fronteras”, amplía la visión y perspectivas de la gestión de los espacios naturales a través del reconocimiento del valor social de la conservación de la naturaleza.
- La Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica COP7 (Kuala Lumpur, 2004), en la que se adoptó un programa de trabajo destinado a establecer una red de áreas protegidas nacionales y regionales que fueran representativas, que pudieran ser gestionadas de forma eficaz y que pudieran integrarse en una red internacional (en 2010 de zonas terrestres y en 2012 de zonas marinas).

- IV Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN (Bangkok, 2004), en el que se reconoció el papel de los espacios protegidos para alcanzar los objetivos de desarrollo de la ONU para el milenio con el horizonte del 2015.
- El Programa de Naciones Unidas sobre Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (2005), cuyos resultados destacan la necesidad de conservar los ecosistemas como la mejor garantía para el desarrollo humano y la lucha contra la pobreza, por el flujo de servicios que generan a la sociedad.
- La 9ª Conferencia de las Partes del Convenio Ramsar (Kampala, 2005), que junto con las anteriores desarrolladas desde 1971, han configurado un paraguas conceptual y metodológico enfocado a asegurar la conservación del patrimonio de humedales continentales y litorales de importancia internacional.
- V Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN (Barcelona, 2008), en el que se reforzó la valoración de los servicios de los ecosistemas, la necesidad de adaptarse a un mundo cambiante y la relación entre la conservación de los ecosistemas y de la biodiversidad y el bienestar y desarrollo humano.

○ **Ámbito europeo**

- La Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y la flora silvestres, que complementa a la Directiva de Aves de 1979 y que pretende crear un marco ecológico coherente de zonas protegidas cuyo fin es garantizar la conservación a largo plazo de las especies y hábitats más amenazados de Europa.
- La 3ª Conferencia de Ministros del Consejo de Europa (Sofía, 1995), en la que se aprobó la Estrategia Paneuropea sobre Diversidad Biológica y Paisajística entre cuyos objetivos se incluye la conservación, promoción y restauración de ecosistemas clave, hábitats, especies y paisajes a través de la creación y gestión efectiva de una red ecológica pan europea.
- El Convenio Europeo del Paisaje (Florencia, 2000), que pretende utilizar el paisaje como un concepto integrador de las relaciones entre seres humanos y naturaleza para promover la protección, ordenación y gestión integrada de los paisajes europeos. Incorpora entre sus objetivos la integración de la planificación sectorial.
- La Directiva 2000/60/CE, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (Directiva Marco de Aguas), que por un lado asume la unidad del ciclo del agua y, por otro lado, establece como un objetivo central de la política del agua en todo el territorio de la Unión, la recuperación y conservación de los ecosistemas acuáticos, y en su artículo 6 hace especial referencia a los espacios protegidos.

- El 6º Programa de Acción de la Comunidad Europea en Materia de Medio Ambiente (2001), que reconoce el cambio climático como un reto principal; que contempla como uno de los principales objetivos la protección y restauración de la estructura y funcionamiento de los sistemas naturales, y que incorpora el medio marino como una de las siete estrategias temáticas para su desarrollo.
- El Reglamento 1782/2003, de Reforma de la Política Agraria Común, que condiciona a partir de 2005 las ayudas directas al cumplimiento de prácticas respetuosas con el medio ambiente. Se busca la coherencia entre la política ambiental y la agrícola a través del desarrollo de una agricultura multifuncional capaz de conservar el paisaje, mantener el espacio natural, además de contribuir al desarrollo rural.
- El nuevo Protocolo sobre Zonas Especialmente Protegidas y la Diversidad Biológica en el Mediterráneo (Barcelona, 2005), en el que se establece la necesidad de tomar medidas especiales de protección para la fauna y vegetación en peligro del área mediterránea, adoptando una nueva categoría de áreas de protección especial para su conservación y supervivencia, llamadas Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM) la cual no pretende competir con otras categorías ya existentes sino complementarlas.
- El Protocolo para la Gestión Integrada de Zonas Costeras Mediterráneas (Madrid, 2008), que hace referencia especial a la protección y utilización sostenible de la zona costera para preservar los hábitats naturales, los paisajes, los recursos

naturales y los ecosistemas costeros, de conformidad con las disposiciones de los instrumentos jurídicos regionales e internacionales.

- Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), que tiene como objetivo proteger y restablecer los ecosistemas marinos europeos, y garantizar la viabilidad ecológica de las actividades económicas relacionadas con el medio marino de aquí al año 2021.
- Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de febrero de 2009, sobre los espacios naturales en Europa, en la que se establece la necesidad de redefinir el concepto de espacio natural incluyendo aspectos como los servicios de los ecosistemas, el valor de la conservación, el cambio climático y el uso sostenible y el desarrollo de una estrategia de gestión coherente con las directivas sobre las aves silvestres, sobre los hábitats naturales, sobre la política de aguas y sobre la estrategia marina, utilizando un enfoque basado en el ecosistema, identificando las especies y los biotopos amenazados y estableciendo prioridades. Además, considera fundamental promover el valor de los espacios naturales y que la conservación sea una prioridad de la estrategia para luchar contra el cambio climático.

○ **Ámbito nacional**

- El Plan Forestal Español (1992), y la Estrategia Forestal Española (1999), que estructuran las acciones necesarias para el desarrollo de una política forestal española basada en los principios de desarrollo sostenible, multifuncionalidad de los montes, contribución a la cohesión territorial y ecológica y la participación pública y social en la formulación de políticas, estrategias y programas, proponiendo la corresponsabilidad de la sociedad en la conservación y la gestión de los montes.
- El Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (modificado posteriormente por el Real Decreto 1193/1998, de 12 de junio), en el que se establecen los preceptos básicos para la creación y puesta en marcha de la Red Natura 2000 en el Estado Español.
- La Estrategia para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (1998), que constituye el marco general indicativo tanto de las directrices que deberán seguir los planes sectoriales y programas específicos, como de las medidas a adoptar por las distintas administraciones públicas en esta materia.
- El Plan Estratégico Español para la Conservación y el Uso Racional de los Humedales en el marco de los ecosistemas acuáticos de que dependen (1999), que trata de ser la respuesta estatal a las obligaciones adquiridas por las principales iniciativas

internacionales en el campo de los humedales, en especial el Convenio de Ramsar.

- El Real Decreto 1803/1999, de 26/11/1999, por el que se aprueba el plan director de la red de parques nacionales, como instrumento básico de ordenación y programación de la red de parques nacionales del Estado Español.
- La Ley 43//2003, de 21 de noviembre, de Montes, que tiene como objeto garantizar la conservación de los montes españoles basándose en una serie de principios que se enmarcan en el concepto de gestión forestal sostenible.
- El Plan de Acción para los espacios naturales del Estado español (2003), que elaborado por Europarc-España, constituye una referencia de primer orden y una visión compartida sobre el papel de los espacios naturales protegidos en la sociedad del siglo XXI.
- El Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2006), que constituye el marco de referencia para la coordinación entre las Administraciones Públicas en lo relativo a la evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático en España en los distintos sectores potencialmente afectados (gestión del agua, agricultura, bosques, biodiversidad, zonas costeras, salud, turismo...).
- La Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que deroga la Ley4/1989 de Conservación de los Espacios y de la Fauna y Flora Silvestres, y establece el régimen jurídico básico de

la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad española, con el objetivo de garantizar los derechos de las personas a un medio ambiente adecuado para su bienestar, salud y desarrollo.

- La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, de orientación territorial, y que prevé acciones y medidas multisectoriales y medioambientales considerando un medio rural económicamente diversificado y al que se le reconoce una importante multifuncionalidad.

- **Ámbito regional**

- La Ley 1/1994, de 11 de enero de 1994, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, y el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006), en los que se define el modelo de organización territorial de Andalucía y su relación con el exterior y se establecen las estrategias relativas, entre otros, a la gestión de los recursos naturales y el paisaje.
- El Plan de Desarrollo Regional de Andalucía (2000-2006), que contempla como uno de sus pilares el medio ambiente y fija distintos objetivos para aliviar la presión a la que se ve sometido el entorno natural. En ese sentido, el Plan establece como uno de sus ámbitos de actuación el de la Ordenación y Uso Público de los espacios y recursos naturales. Comprende actuaciones concretas para la ordenación y recuperación del patrimonio de vías pecuarias, para la depuración del agua, así como para el desarrollo

de instalaciones de uso público en espacios naturales y la recuperación de bosques de ribera mediante el desarrollo de corredores verdes y la repoblación de los márgenes.

- El Plan de Ordenación y Recuperación de las Vías Pecuarias de Andalucía (2001), que contempla entre los tres tipos de usos complementarios propuestos, el ecológico, asignándoles a estas rutas un papel fundamental como pasillos de dispersión de la fauna y flora entre áreas protegidas administrativamente.
- El Decreto 230/2001, de 16 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Caza, en el que se indica (Art. 2.1) que las actividades cinegéticas deben llevarse a cabo en “un marco de conservación, tanto de los hábitats de las distintas especies, como de la biodiversidad y calidad del paisaje, asegurando un uso y aprovechamiento ordenado de los recursos naturales que permitan un desarrollo económico sostenible”.
- La Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, que regula la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo en Andalucía, y establece los criterios para la figura de suelo no urbanizable de especial protección.
- Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y fauna silvestres, que en la línea de compatibilizar el desarrollo socioeconómico y la conservación de los recursos biológicos del medio natural andaluz unifica en un solo marco jurídico la regulación relativa a la conservación de especies de flora y fauna, y a la caza y a la pesca continental para la consecución de fines de carácter social,

económico, científico, cultural y deportivo. Se trata de una norma que pretende ser el equivalente a una ley de biodiversidad de Andalucía.

- El Plan Forestal Andaluz, (adecuación 2003-2007 y 2008-2015), que sin vulnerar el contenido sustancial de los objetivos establecidos primeros, en 1989, se matizan o incorporan aspectos ya asumidos en diferentes ámbitos de decisión o derivados de las circunstancias ambientales o demandas socioeconómicas actuales. Así, entre los nuevos objetivos incorpora el de articular el medio natural andaluz conectando los diferentes elementos y espacios que lo integran y diversificar el paisaje rural. Además se contempla la necesidad de adaptar los instrumentos de manejo del medio natural, con independencia de su régimen de protección, a unidades ambientales homogéneas, y a considerar los ecosistemas en su conjunto, sus componentes, funciones y relaciones.
- La Estrategia Andaluza de Desarrollo Sostenible (Agenda 21 Andalucía, 2004), que establece las bases para armonizar el crecimiento económico y la protección del medio ambiente durante las próximas décadas en Andalucía y define el camino hacia el desarrollo sostenible y las claves sobre las que se debe actuar.
- El Plan de Medio Ambiente de Andalucía (2004-2010), que incorpora como objetivo estratégico global la integración de la dimensión ambiental en las políticas sectoriales y económicas, así como en los procesos de planificación en la toma de decisiones en clave de sostenibilidad integral bajo la triple dimensión ecológica, económica y social.

- Orden de 9 de noviembre de 2006, por la que se articula la Estrategia de Turismo Sostenible de Andalucía y se instrumentan medidas para su desarrollo, que se inspira en la preservación de los recursos naturales y culturales, a fin de sentar las bases de la viabilidad económica a medio y largo plazo, poniendo especial atención en los ámbitos del interior de Andalucía y las zonas emergentes del litoral andaluz.
- El Programa de Desarrollo Rural de Andalucía 2007-2013, en el que los objetivos se dirigen hacia el desarrollo de un medio rural sostenible y competitivo en la comunidad autónoma.
- El Plan General de Turismo Sostenible de Andalucía 2008/2011, que sitúa como uno de sus pilares básicos la mejora de la eficacia y coherencia de las políticas públicas convergentes, y se materializa en un modelo turístico sostenible, que apuesta por maximizar los efectos económicos, preservando el litoral, los recursos naturales y culturales sobre los que se asienta la viabilidad a largo plazo del desarrollo turístico, además de mantener elementos característicos de la oferta vinculados al concepto de bienestar y seguridad europeos.
- El Plan de Calidad Turística de Andalucía 2010/2012, que se fundamenta en dos principios rectores: sostenibilidad, no limitándose a garantizar la adecuada respuesta del sector turístico andaluz a las expectativas de los turistas, sino que además vela por asegurar que las necesidades económicas y sociales de los destinos son atendidas y que se respeta su integridad cultural y ambiental; y corresponsabilidad, las administraciones públicas,

empresarios, profesionales, la población receptora y el propio visitante: todos contribuyen a crear un concepto de espacio, más allá del estrictamente físico, en el que se desarrolla la vida de las personas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia de Defensa de la Competencia de Andalucía (2015). “Informe 11/2015 sobre el proyecto de Decreto de las viviendas con fines turísticos y de modificación de diversos decretos en materia de turismo”. Disponible en:

<http://www.juntadeandalucia.es/defensacompetencia/mejora-de-la-regulacion/informes-realizados>

Decreto 95/2003, de 8 de abril reguló la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su registro (BOJA núm. 79, 28 de abril de 2003).

Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de planificación de los usos y actividades en los parques naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos (BOJA núm. 30, 11 de febrero de 2011).

Defensor del Pueblo Andaluz. “Informe del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento de Andalucía sobre la gestión realizada durante 2008”. 2009.

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior. (Diario Oficial de la Unión Europea, 27/12/2006).

Instituto Estadístico Cartográfico de Andalucía (IECA)

Informe final del grupo Mandelkern sobre mejora de la regulación, de 13 de noviembre de 2001. Disponible en:

<https://www.google.es/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwjFjKHin8vQAhVIDsAKHR2pDiEQFggdMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.parlament.cat%2Fdocument%2Fintrade%2F28773&usg=AFQjCNHNNr1FT6Gt6SoCxHJgRj6AmXK9A&sig2=5RthWCyOep8uLtRLQcjKQ&cad=rja>).

Ley 2/1989, de 28 de Julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos (BOJA núm. 60, 27 de julio de 1989).

Ley 42/2007, 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (BOE núm. 299, 14 de diciembre de 2007).

Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía. (BOJA núm. 131 de 04/07/2007).

Ley 4/2011, de 6 de junio, de medidas para potenciar inversiones empresariales de interés estratégico para Andalucía y de simplificación, agilización administrativa y mejora de la regulación de actividades económicas en la Comunidad Autónoma de Andalucía. (BOJA, núm. 118 de 17/06/2011).

Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado. (BOJA núm. 295 de 10/12/2013).

Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas. (BOJA, núm. 198 de 09/10/2014).

OCDE (1995): “Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation”. Disponible en:
[www.oilis.oecd.org/oilis/1995doc.nsf/LinkTo/OCDE-GD\(95\)](http://www.oilis.oecd.org/oilis/1995doc.nsf/LinkTo/OCDE-GD(95))

OCDE (2004): “International Standard Cost Model Manual. Measuring and reducing administrative burdens for businesses”, SCM Network. Disponible en:
<http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/34227698.pdf>.

Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª). Sentencia núm. 1049/2013 de 12 de septiembre.

Tribunal Superior de Justicia (Sala de lo Contencioso, Sección 3ª). Sentencia núm. 173/2014 de 17 de febrero.

Wegrich, K. (2009): “The Administrative Burden Reduction Policy Boom in Europe: Comparing Mechanism of Policy Diffusion”, *ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation Discussion Paper52*, LSE, London.