

POSIBILIDADES DE DESARROLLO
EN LOS PARQUES NATURALES
DE SIERRA MORENA A LA LUZ
DE LOS CONDICIONAMIENTOS
DE LOS P.O.R.N. Y DE LOS
P.R.U.G.: ESTRATEGIAS
DIVERSAS EN UN MISMO
TERRITORIO NATURAL

Enrique López Lara

Universidad de Sevilla

POSIBILIDADES DE DESARROLLO EN LOS PARQUES NATURALES DE SIERRA MORENA A LA LUZ DE LOS CONDICIONAMIENTOS DE LOS P.O.R.N. Y DE LOS P.R.U.G.: ESTRATEGIAS DIVERSAS EN UN MISMO TERRITORIO NATURAL



Enrique López Lara
Universidad de Sevilla

O.- INTRODUCCIÓN

Con esta comunicación se expone una serie de ideas sobre la base empírica del estudio específico de un área natural concreta –Sierra Morena— en la que se han institucionalizado seis Parques Naturales (1989). El análisis pormenorizado de sus respectivos P.O.R.N. y P.R.U.G., redactados con posterioridad a su creación, aporta una suerte de conocimiento de las expectativas, las limitaciones y los problemas para el desarrollo de las actividades económicas (entre las que se cifra el turismo) en estos espacios de especial valor ambiental. De esta forma se extraen ideas claves acerca del papel del desarrollo y de la conservación, no siempre idénticos para cada uno de los Parques Naturales analizados, a pesar de tratarse de un mismo espacio natural, lo que puede ser un síntoma de la diversidad dentro de la unidad que este tema suscita, tanto en el plano de las estrategias de desarrollo-conservación, como en el de la gestión territorial.

I.- LOCALIZACIÓN Y CARACTERES GENERALES DE LOS ESPACIOS NATURALES DE SIERRA MORENA

La casi totalidad de los Parques Naturales andaluces se crearon en 1989, de forma un tanto forzada (ya que carecieron en un principio de P.O.R.N. y P.R.U.G.). Del conjunto de Parques institucionalizados con la Ley 2/89 de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (POSADA SIMEÓN y CÁMARA ARTIGAS, 1990), seis se situaban dentro de la unidad morfoestructural y natural de Sierra Morena que, de oeste a este, son: Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche, P.N. Sierra Norte de Sevilla, P.N. de Hornachuelos, P.N. de Sierra de Cardena y Montoro, P.N. Sierras de Andújar y P.N. de Despeñaperros (MAPA nº 1).

De esta institucionalización llama la atención, entre otras, dos cuestiones: en primer lugar, el hecho de que cada uno de ellos se circunscriban a límites provinciales (LÓPEZ LARA y MIRANDA BONILLA, 1994). De tal manera, el P.N. de Sierra de Aracena y Picos de Aroche se ubica en la parte norte de la provincia de Huelva, estando el P.N. de Sierra Norte –como su nombre indica—en el sep-

tentríon de la provincia de Sevilla, formando con el anterior un continuo territorial que acaba al oeste con el P.N. de Sierra de Hornachuelos en Córdoba. El P.N. de Sierra de Cardeña y Montoro, en el extremo nooriental de la provincia de Córdoba, se deslinda por el límite provincial entre ésta y Jaén del P.N. de Sierras de Andújar, en el extremo noroccidental de la citada provincia. El P.N. de Despeñaperros, el menos extenso y poblado de los P.N. de Sierra Morena, es el único que queda “enclavado” o desconectado territorialmente.

Asimismo, en segundo lugar, es notoria la disimetría tanto en extensión territorial como en el número de habitantes y de municipios que componen cada P.N. En un extremo el P.N. de Sierra de Aracena y Picos de Aroche, con el 38,1 % de la superficie protegida con esta figura en Sierra Morena y con el 36,3 % de habitantes (CUADRO nº 1), mientras que en el otro está el P.N. de Despeñaperros que apenas alcanza el 1,2% y el 0,9 % respectivamente en ambos indicadores. De hecho, el continuo territorial de los tres Parques Naturales occidentales mariánicos (Aracena y Picos de Aroche, Sierra Norte y Hornachuelos) supone el 86.2 % de la extensión protegida con esta figura en Sierra Morena, englobando 98.323 habitantes, esto es, el 84.2 % del total afectado y a 43 de los 50 municipios en consideración.

CUADRO Nº 1.

DATOS DE LOS PARQUES NATURALES DE SIERRA MORENA

PARQUES NATURALES	PROVINCIA	Nº MUNICIPIOS	SUPERFICIE (Has.)	HABITANTES
SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE	HUELVA	28	184.000	42.402
SIERRA NORTE	SEVILLA	10	164.880	31.912
SIERRA DE HORNACHUELOS	CÓRDOBA	5	67.202	24.009
CARDEÑA Y MONTORO	CÓRDOBA	2	41.212	12.122
SIERRAS DE ANDÚJAR	JAÉN	4	60.800	5.189
DESPEÑAPERROS	JAÉN	1	6.000	1.087
TOTAL		50	482.882	116.721

Fte.: García Gómez, A. (1998) y Elaboración propia.

Estos datos son relevantes al señalar las diferencias existentes entre los P.N. occidentales y orientales de Sierra Morena en cuanto extensión, municipios y población afectada. La siguiente cuestión será preguntarse y explicar el por qué de estas diferencias. Para ello se debe recurrir al proceso de institucionalización (delimitación y criterios) de esta figura de protección y es aquí donde se encuentran dos diferentes estrategias a la hora de delimitar espacios protegidos: una realizada desde el prisma del ecodesarrollo en la que la conservación no es premisa fundamental o clave, que es la que afecta a los P.N. del occidente de Sierra Morena y otra, más de corte conservacionista, con una selección de zonas menos flexible, esquivando en la medida de lo posible los núcleos de población, con una finalidad de protección, que es la que afecta a los P.N. orientales de Sierra Morena.

Los P.O.R.N. y los P.R.U.G. que se realizaron posteriormente, así como la gestión que hasta la fecha se está llevando a cabo en estos P.N. no hacen más que afirmar lo que hasta ahora se ha apuntado: una misma unidad natural (con valores ambientales y problemas comunes, tales como la despoblación,

el envejecimiento, el declinar socio-económico, los incendios forestales, las repoblaciones con especies foráneas, la sobrepresión estacional por turismo rural...) que se compartimenta en función de diversos criterios y a la que aplican estrategias de desarrollo y de conservación diferenciadas.

II.- LOS P.O.R.N. Y P.R.U.G. DE LOS ESPACIOS NATURALES DE SIERRA MORENA: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

Como se apuntó en la introducción esta comunicación somete a reflexión y crítica el proceso de desarrollo posible en los seis Parques Naturales de Sierra Morena, surgidos tras la aplicación de medidas en materia de política ambiental con la promulgación de la Ley Nacional 4/89 y de la Ley Autonómica 2/89. De estas actuaciones y de la gestión hasta ahora llevada a cabo se deducen expectativas, pero también limitaciones y problemas para el desarrollo de actividades en estos espacios¹, máxime cuando las estrategias de desarrollo y de conservación no guardan una misma confección y unidad de acción.

Como se apuntó anteriormente, en la actualidad, casi todos los Parques Naturales andaluces tienen elaborado un Plan de Ordenación de Recursos Naturales (P.O.R.N.) y un Plan Rector de Uso y Gestión (P.R.U.G.), que marcan las pautas de la ordenación de los recursos naturales y rigen su uso y gestión, respectivamente (JUNTA DE ANDALUCÍA, 1993-96). El análisis de la ordenación y de las limitaciones que estos planes señalan para la conservación y el estudio de las normas de uso y gestión son factores de primer orden para la elaboración de los Planes de Desarrollo Integral (P.D.I.) —actualmente renombrados como Planes de Desarrollo Sostenible (P.D.S.)—, tercera fase en las determinaciones de la Ley 4/89.

En este epígrafe se ofrecen, sumariamente expuestas, las limitaciones que estos procesos señalan para la elaboración de los P.D.I. en los seis Parques Naturales de Sierra Morena. Cuestión que lleva a unas reflexiones generales y, a veces, particulares como conclusión del estudio, en referencia a las posibilidades, limitaciones y expectativas de desarrollo de estos espacios protegidos con valores medioambientales (DELGADO y MORILLAS, 1991), tradicionalmente marginados (TROIÑO VINUESA, 1995), en especial en el proceso de desarrollo económico regional andaluz.² (CANO GARCÍA, 1998).

El desarrollo de las actividades económicas en los territorios englobados por la figura de los Parques Naturales queda condicionada y delimitada por las determinaciones que establecen los P.O.R.N. y los P.R.U.G. (LÓPEZ LARA, 2000). Éstas quedan agrupadas en tres grandes bloques: las que suponen una *prohibición expresa de actividades concretas*, las que *imponen una tutela sobre las mismas* (básicamente la necesidad de contar con autorizaciones previas por parte de la Consejería Medio Ambiente) y, por último, aquellas que pueden entenderse *como formulación de criterios a favor, o en contra, no ya de determinadas actividades sino de algunas prácticas concretas*. Seguidamente se revisan algunas de estas determinaciones.

¹ La información base para la elaboración de esta comunicación ha sido facilitada por D. Juan Luis Dfáz Quidiello.

² Ha de hacerse la matización de que los Parques de Cazorla, Segura y las Villas y de Grazalema se encuentran a este respecto en una situación especial. Los dos fueron declarados con anterioridad a la aprobación de las dos leyes aludidas y, por ello, no tenían redactado aún el P.O.R.N.

II. 1.- Prohibiciones de actividades y usos:

Los P.O.R.N. y los P.R.U.G. que se han aprobado no poseen importantes prohibiciones en general, siendo escasas las actividades que expresamente se han prohibido dentro de los Parques Naturales. Con respecto a este punto y, en la práctica, para la totalidad de los contenidos regulados mediante normativa, los P.O.R.N. presentan grandes similitudes en su confección jurídica, repitiéndose en todos ellos un mismo bloque normativo. En concreto, en todos los Parques no están autorizados los siguientes usos y actividades: edificios destinados a vivienda unifamiliar; el uso de fitosanitarios de amplio espectro, alta persistencia o toxicidad manifiesta, tanto en las prácticas forestales, como en las agrícolas; los aeropuertos y los helipuertos, con la única excepción del Parque Natural de Sierra de Aracena y Picos de Aroche, en el que estarían permitidos los helipuertos; la construcción de cualquier tipo de vertedero o instalación de almacenamiento de residuos radioactivos, tóxicos o peligrosos o de cualquier tipo de sustancias altamente contaminantes (CUADRO nº 2).

A estas cuatro limitaciones expresas hay que añadir la autoridad o potestad que se otorga a la Consejería de Medio Ambiente para prohibir temporalmente y por causas excepcionales la caza, la pesca y la ganadería, esta última sólo dentro de terrenos públicos, que no son los dominantes en los Parques Naturales mariánicos (VALLE BUENESTADO, 1995).

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

Existe, finalmente, un último bloque de prohibiciones dispersas, fundamentalmente en las normas particulares de cada zona y en la regulación de actividades que contemplan los P.R.U.G. En la mayor parte de los casos se trata de prácticas concretas: desautorización de movimientos de tierras a partir de determinadas pendientes, prohibición de técnicas forestales o ganaderas, imposibilidad de practicar algunas formas de caza, etc.

De lo anterior se concluye que las normas aprobadas no son especialmente restrictivas. Salvo excepciones, las prohibiciones son escasas y en gran medida justificadas, no sólo por tratarse de espacios protegidos, sino también por el carácter rural de los territorios en las que se aplican. Hay que hacer la salvedad que prohibiciones concretas para determinados Parques pueden condicionar la normal redacción de los P.D.I., como el caso de las actividades extractivas a cielo abierto. Puede entenderse como una determinación tajante que no considera actuaciones futuras de desarrollo capaces de mantener un equilibrio aceptable con las finalidades de la protección.

CUADRO N° 2.- PROHIBICIONES DE LA PLANIFICACIÓN MEDIOAMBIENTAL SOBRE LOS RECURSOS NATURALES EN LOS P.N. DE SIERRA MORENA

PARQUE	SUELO	AGUA	FORESTAL	GANADERÍA	AGRICULT.	CAZA-PESCA
ARACENA Y PICOS DE AROCHE		En perímetros de aguas subterráneas Para abastecimiento, instalaciones industriales agrícolas y ganaderas Que generen efluentes contaminantes.	Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	En terrenos públicos se podrá prohibir la actividad ganadera.	Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	Se podrá prohibir la caza pescar determinadas especies, fijar zonas de veda o prohibir temporalmente la pesca.
SIERRA NORTE DE SEVILLA		En perímetros de aguas subterráneas Para abastecimiento, instalaciones industriales agrícolas y ganaderas Que generen efluentes contaminantes.	Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	En terrenos públicos se podrá prohibir la actividad ganadera.	Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	Se podrá prohibir la caza pescar determinadas especies, fijar zonas de veda o prohibir temporalmente la pesca.
HORNACHUELOS	Movimientos tierras, Labores desbroces pendientes superiores al 20 %.	En perímetros de aguas subterráneas Para abastecimiento, instalaciones industriales agrícolas y ganaderas Que generen efluentes contaminantes.	Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	En terrenos públicos se podrá prohibir la actividad ganadera.	Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	Se podrá prohibir la caza pescar determinadas especies, fijar zonas de veda o prohibir temporalmente la pesca.
CARDEÑA Y MONTORO	Las actividades Extractivas a cielo Abierto		Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	En terrenos públicos se podrá prohibir la actividad ganadera.	Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	Se podrá prohibir la caza pescar determinadas especies, fijar zonas de veda o prohibir temporalmente la pesca.
ANDÚJAR	Las actividades Extractivas a cielo Abierto		Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	En terrenos públicos se podrá prohibir la actividad ganadera.	Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad manifiesta	Se podrá prohibir la caza pescar determinadas especies, fijar zonas de veda o prohibir temporalmente la pesca.
DESPENAPERROS	Las actividades Extractivas a cielo Abierto		Fitosanitarios de amplio espectro alta persistencia o toxicidad Manifiesta	En terrenos públicos se podrá prohibir la actividad ganadera.	Fitosanitarios de amplio espectro, alta persistencia o toxicidad manifiesta	Se podrá prohibir la caza pescar determinadas especies, fijar zonas de veda o prohibir temporalmente la pesca.

Fte.: Elaboración Propia a partir de Díaz Quidiello (1998).

Otra cuestión diferente es la que plantea la autoridad que las normativas aprobadas otorgan a la Consejería de Medio Ambiente para prohibir excepcionalmente la ganadería, la caza o la pesca en el interior de los Parques Naturales. Es evidente que la protección de los Parques Naturales hace imprescindible contar con instrumentos para afrontar situaciones excepcionales. Pero también lo es que este tipo de normas puede ser origen de problemas derivados del carácter excesivamente arbitrario con que pueden ejecutarse.

II.2.- Actividades y usos sometidos a autorización especial:

La relación de los usos y actividades que requieren la autorización expresa de la Consejería de Medio Ambiente es amplia. Puede entenderse que cualquier actividad que pretenda implantarse en la mayor parte de la superficie de los Parques Naturales (toda la situada fuera de los núcleos de población) deberá contar con la previa aprobación de la mencionada institución. El contenido del artículo 13.1 de la Ley 1/89 es claro cuando establece la necesidad de autorización para “toda nueva actuación en suelo no urbanizable” que se quiera llevar a cabo en los Parques Naturales. En todos ellos se ha recogido el precepto legal y se ha concretado de forma pormenorizada aquellos supuestos en los que la previa autorización es exigible.

En consonancia con la estructura de los planes se pueden distinguir dos grandes bloques de usos y actividades sometidas al control previo de la Consejería de Medio Ambiente: los relacionados con la Ordenación de los Recursos Naturales y las relativas a los Planes y Actuaciones Sectoriales.

En lo que concierne a la explotación de los Recursos Naturales hay una tendencia a derivar la mayor parte del control sobre los aprovechamientos hacia los Planes de Ordenación de Montes, los Planes de Aprovechamiento Ganadero o los Planes Técnicos de Caza, ya previstos en la legislación sectorial vigente. En unos casos se exige su redacción —montes privados— estableciendo un régimen de autorizaciones, que se simplifica notablemente cuando se cuente con estos instrumentos de ordenación. En estos supuestos la intervención de la Consejería queda, en cierta medida, reducida a la supervisión y aprobación de cada uno de los planes. De esta forma se pretenden introducir instrumentos de planificación en la estrategia del Parque y, al mismo tiempo, facilitar la labor de supervisión de la propia Consejería.

Las principales actividades productivas que necesitan autorización para su desarrollo en el interior de los parques son: actividades extractivas y movimientos de tierras; ocupación de cursos de agua no permanentes; obras en la zona de cauces; obras para la captación de aguas; cambio del uso forestal del suelo; repoblaciones forestales; cambios de cultivos, usos y aprovechamientos, si no cuentan con Proyectos de Ordenación o Planes Técnicos aprobados por la Consejería de Medio Ambiente; utilización de medios aéreos para aplicar fitosanitarios; cualquier transformación agrícola, así como la roturación de nuevas áreas y la transformación de tierras de secano en regadío; introducción, traslado y sueltas de especies cinegéticas vivas; construcción de cercas, vallados y cerramientos con fines agrícolas, ganaderos y cinegéticos; y la repoblación, tenencia o cultivo acuícola.

La regulación de las autorizaciones en el bloque de Planes y Actuaciones Sectoriales es menos pormenorizada, pero no por ello tienen menor amplitud los controles que se establecen. En concreto, la normativa compartida por todos los Parques recoge la necesidad de autorización previa para las siguientes obras: - obras para la apertura de nuevas vías, así como las de mejora y ampliación; cualquier infraestructura energética; cualquier otro tipo de infraestructuras; instalaciones de almacenamiento de residuos.

Todas las actuaciones para implantar o modificar las infraestructuras de los Parques está sometida a su previa aprobación por parte de la Consejería. Con ello se completa un marco normativo que implica el control de la práctica totalidad de actividades económicas y de construcción de infraestructuras en el interior de los Parques Naturales, quedando lógicamente las actividades turísticas englobadas en este punto. La solución escogida —autorizaciones previas frente a prohibiciones expresas— representa una ventaja en el grado de flexibilidad que permite a la hora de decidir la conveniencia de autorizar determinados proyectos o actividades.

No obstante pueden plantearse algunos problemas para futuras iniciativas de desarrollo ya que en función de la aplicación que se haga de la normativa es probable que se puedan encontrar ante incertidumbres sobre su viabilidad administrativa. La concesión de las autorizaciones no es un trámite reglado y depende exclusivamente de los criterios que adopte para cada caso concreto el organismo medioambiental correspondiente, siendo esta cuestión en donde se puede ver la debilidad del sistema. La singladura de los Parques Naturales marriánicos es sintomática en este sentido, dada que la gestión ha

marcado dos tipos de actuaciones diferentes, cuando no contrarias, como se verá en el siguiente apartado.

El régimen de control no se completa, paradójicamente, con ningún tipo de regulación especial para la Evaluación del Impacto Ambiental. En todos los P.O.R.N. se ha incluido un artículo en el que se señala que “las actividades sujetas al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (...) serán las que establezcan las normas vigentes”. No hay, por tanto, ninguna diferencia en la aplicación de este tipo de procedimiento entre el interior de los límites de los Parques Naturales y el resto del territorio.

III.- POSIBILIDADES DE DESARROLLO DERIVADAS DE LA NORMATIVA DE LOS P.O.R.N. Y P.R.U.G.

Una parte de los artículos de los P.O.R.N. y P.R.U.G. —en especial las denominadas directrices— tienen como finalidad el orientar las actividades en el interior de los Parques, ya estableciendo prevenciones hacia sectores productivos concretos ya señalando la inconveniencia de utilizar determinadas prácticas o técnicas, la planificación aprobada trata de dirigir las actividades productivas y de infraestructuras. Aunque raras veces este tipo de artículo llega a tener la naturaleza de normas, también es igualmente descrito y sus contenidos tendrán necesariamente una incidencia importante sobre las decisiones que deberá ir adoptando la Consejería.

En los temas relacionados con la explotación de los recursos naturales, el bloque de artículos muestra una clara tendencia a limitar y controlar el desarrollo de tres subsectores: las actividades extractivas, la ganadería y la explotación no reglada de las superficies forestales arboladas.

En aquellos Parques en los que directamente no se prohíben las actividades extractivas quedan sometidas a un régimen especialmente estricto para asegurar la restauración y la regeneración de las superficies afectadas. Por una u otra vía esta clase de explotación de los recursos no está favorecida por la ordenación. En el caso de la ganadería, la mayoría de las normas y recomendaciones tratan de garantizar que su práctica no tenga una incidencia negativa sobre el resto de los recursos naturales, supeditando la conservación de estos a un posible desarrollo de las actividades ganaderas. Sólo se autoriza la ganadería extensiva, por ejemplo, cuando la regeneración vegetal está garantizada. La Consejería de Medio Ambiente determinará además el tipo de manejo que se seguirá, el nivel de autosuficiencia de las fincas y las actuaciones que se pueden realizar sobre el medio físico, y por último, evaluará las repercusiones que tendrá en la vegetación. Para el pastoreo, por su parte, se deberá seleccionar las clases de ganado que no hagan peligrar la vegetación natural, se contará con un número de cabezas que sólo consuma la producción estacional de pastos y la carga ganadera estará limitada por su incidencia sobre la erosión de los suelos y la conservación de la flora y fauna silvestre. Puede deducirse, en consecuencia, un marcado interés por parte de la ordenación actual por controlar y no favorecer su extensión más allá de unos límites.

El tercer sector no favorecido por la normativa es el de los aprovechamientos forestales relacionados con las especies no autóctonas y, en general, con la explotación de las superficies arbóreas con finalidad exclusivamente económica (producción ganadera, obtención de celulosa, etc.) Uno de los artículos dispone que los aterrazamientos forestales sólo se autorizarán cuando sean inviables otras técnicas. Otro establece claramente que la implantación de las especies de crecimiento rápido sólo podrá hacerse sobre

terrenos agrícolas marginales o forestales de escaso valor. Otro más, determina que la preparación del terreno para reforestaciones se realizará con métodos que no modifiquen sustancialmente la estructura del suelo. Y, finalmente, una directriz indica que “la utilización del suelo para fines forestales deberá orientarse al mantenimiento del potencial biológico y la capacidad productiva del mismo, con respecto a los ecosistemas del entorno”.

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

En el sector de las infraestructuras hay un conjunto de directrices que condicionan la realización de futuros planes o programas. En general todas las intervenciones en infraestructuras deberán ir acompañadas de medidas paisajísticas restauradoras y regeneradoras y de actuaciones para minimizar su impacto en la erosión de los suelos o en la protección de la flora y fauna silvestre. Es habitual, también, que se recomienden trazados alternativos fuera de los espacios protegidos y cuando ello no sea posible, adaptaciones a las vías ya existentes o a las líneas de los cortafuegos. Desde la ordenación, en definitiva, parece evidente la intención de desaconsejar la implantación de nuevas infraestructuras, si bien es cierto que se llegan a prohibir algunas de ellas. Por último, desde un punto de vista positivo, y siempre en relación con las infraestructuras energéticas, es necesario señalar la introducción en la normativa de una recomendación generalizada a favor de la aplicación de energías renovables.

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

Por su propio carácter genérico, de la simple formulación de los objetivos de los P.O.R.N., no pueden deducirse líneas concretas de actuación socioeconómica. Si son, en cambio, representativos de la orientación general que se tiene en cada Parque sobre la estrategia de desarrollo que se pretende impulsar (CUADRO nº 3).

En este sentido, es interesante señalar que en todos los Parques Naturales maríanicos los P.O.R.N. aprobados han incorporado entre sus objetivos algún punto relacionado con el desarrollo de la zona. En general, pueden apreciarse similitudes entre los distintos Parques, incluso, con algunas redacciones de objetivos, que se repiten en varios de ellos. La norma general es la definición de objetivos, que se concretan en hacer compatibles, de un lado, la explotación de los recursos y las mejoras socioeconómicas de la población, y de otro, la preservación de los valores medioambientales, que han motivado la declaración. Son escasos, por el contrario, los objetivos que expresamente se pronuncian a favor de generar iniciativas de desarrollo.

Hay, en cualquier caso, algunas diferencias representativas. Un primer grupo, formado por los P.N. de Sierra de Aracena y de la Sierra Norte, sus P.O.R.N. formulan objetivos de desarrollo más generales y tendentes hacia estrategias de promoción socioeconómica del entorno. En un segundo –Sierra de Hornachuelos, Sierras de Andújar, Sierra de Cardena y Montoro— se avanza más en el apoyo de determinadas actividades productivas, normalmente aquellas que suelen calificarse como tradicionales.

CUADRO Nº 3.- DEFINICIÓN DE LOS OBJETIVOS CON IMPLICACIONES SOCIOECONÓMICAS EN LOS P.O.R.N. DE LOS PARQUES NATURALES DE SIERRA MORENA

PARQUE	OBJETIVOS
SIERRA DE ARACENA Y PICOS DE AROCHE	Generales a) Impulsar el medio natural serrano con sus propias componentes para que equilibre la tendencia hacia la preponderancia de lo urbano en la relación de la población andaluza con el territorio. Específicos d) Compatibilizar la conservación o mejora de la calidad ambiental con la correcta administración de las fincas, el mantenimiento y la potenciación de los usos y actividades tradicionales del PN y el uso público del mismo.
SIERRA NORTE DE SEVILLA	Generales c) La integración del habitante con el medio en una relación respetuosa con los valores y recursos sometidos a ordenación sin que ello perjudique la economía local y permita, mediante la consecución de una mayor eficacia de las estructuras agrarias y de servicios, una mejora en la calidad de vida y bienestar social de aquél.
SIERRA DE HORNA-CHUELOS	Generales d) Valorar las actividades productivas tradicionales (ganadera, cinegética, apícola y corcho, entre otras). Específicos j) Rentabilizar la explotación tradicional de la sierra, manteniendo los aprovechamientos y dándole el impulso necesario. k) Compatibilizar la conservación de los valores naturales del PN con el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales y el uso público.
CARDEÑA Y MONTORO	Generales d) Valorar las actividades productivas tradicionales (ganadera, cinegética, apícola y corcho, entre otras). e) Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del PN con su conservación así como con el mantenimiento de sus capacidades productivas. Específicos j) Rentabilizar la explotación tradicional de la sierra, manteniendo los aprovechamientos y dándole el impulso necesario.
SIERRAS DE ANDÚJAR	Generales g) Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del PN con su conservación así como con el mantenimiento de sus capacidades productivas. h) Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que posibiliten el desarrollo de las comunidades locales favoreciendo su progreso. Específicos a) Mantener las actividades existentes que sean compatibles con la conservación del bosque mediterráneo. c) Adecuar y optimizar los aprovechamientos del PN, entre otros, la apicultura, caza, extracción de corcho y recolección de setas con su conservación.
DESPEÑA-PERROS	Generales g) Compatibilizar el uso social, recreativo y cultural del PN con su conservación así como con el mantenimiento de sus capacidades productivas. h) Facilitar la generación de condiciones socioeconómicas que posibiliten el desarrollo de las comunidades locales favoreciendo su progreso.

Fte.: Elaboración Propia a partir de Díaz Quidiello (1998).

Las directrices para los P.D.I. es una de las cuestiones en la que la incidencia del P.O.R.N. se hace más evidente, toda vez que debe entenderse que éstas son de obligado cumplimiento para la elaboración de los futuros P.D.I. Las directrices se estructuran en dos partes. En la primera, denominada *objetivos generales*, se señalan los contenidos que han de tener los P.D.I. y que, salvo pequeñas modificaciones, son los mismos en todos los planes. En la segunda, de *objetivos específicos*, aparecen recogidas las finalidades de los P.D.I adaptadas a las características de cada espacio protegido.

Cuatro puntos de los *objetivos generales* son comunes para la totalidad de los Parques y pueden

interpretarse como el esquema de los contenidos mínimos que deberán abordar los futuros documentos. En concreto todos los P.D.I. tendrán que: definir una estrategia de desarrollo para los Parques y, en el caso de Sierra de Andújar, también para el Área de su Influencia Socioeconómica; diseñar acciones positivas para la mejora y protección de los recursos naturales; establecer acciones para dinamizar las estructuras económicas; programar las inversiones necesarias para llevar a cabo las acciones.

En los parques de Sierras de Andújar y de Sierra de Cardaña y Montoro estos cuatro puntos constituyen la parte sustancial de las directrices. Sólo se complementan con la obligación de introducir alguna previsión para evaluar la evolución del sistema y dos menciones a la mejora de las infraestructuras y equipamientos sociales y al fomento de las actividades turísticas.

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

En síntesis, y a estos efectos, pueden diferenciarse dos tipos de estrategias en los Parques Naturales de Sierra Morena. El primero está representado por Sierras de Andújar, Sierra de Cardaña y Montoro, al igual que, como ejemplo de otro espacio serrano andaluz, el de Sierra Nevada en las Béticas. En ellos los P.O.R.N. se han limitado a definir, a grandes rasgos, la estructura de los P.D.I., señalando, a lo sumo, algunos de los subsectores que deberán considerarse prioritarios. Son Parques, en consecuencia, donde la redacción de los P.D.I. no estará apenas condicionada por las directrices previas. Prevalece en el espíritu de la letra —así como en las actuaciones hasta ahora llevadas a cabo— las políticas de conservación sobre las de ecodesarrollo y de integración socio-económicas.

En los de Sierra Morena Occidental, sin embargo (al igual, siguiendo con ejemplos de otras áreas, que en el de Los Alcornocales), la situación de partida es diferente. Sus respectivos P.D.I. tendrán que partir de orientaciones que, en ocasiones, son bastantes más precisas sobre los planteamientos generales, sobre los subsectores donde deben concentrarse los esfuerzos o sobre las acciones que deberán realizarse. Prevalece, en este caso, las estrategias de ecodesarrollo y de integración socio-económica.

De lo que se deduce que en una misma unidad natural, Sierra Morena, con valores naturales y problemas socioeconómicos similares, se ensayan dos tipos de actuaciones diferentes, lo que señala una diversidad en la gestión y una carencia de objetivos comunes. Ello augura tensiones y visiones enfrentadas en un próximo futuro según los objetivos se concreten de forma positiva o negativa en uno u otro tipo de actuación.

IV. CONCLUSIONES

Desde el punto de vista de la ordenación de los recursos naturales y de la regulación de los usos y actividades no puede asegurarse que la planificación medioambiental aprobada constituya una limitación importante para la implantación de actividades económicas en el interior de los Parques Naturales de

Sierra Morena y de sus entornos inmediatos. Las prohibiciones no son muchas —lógicas para ámbitos con valores naturales altos—, si bien se ha renunciado a establecer un régimen especial de evaluación de impactos ambientales.

En principio, por tanto, los municipios afectados por los vigentes P.O.R.N. y P.R.U.G. pueden competir en igualdad de condiciones con el resto de los municipios rurales andaluces, a la hora de atraer posibles inversiones productivas, al menos, en lo que se deriva de la aplicación de la normativa elaborada para estos espacios protegidos.

De estas afirmaciones no puede deducirse, sin embargo, que las actividades que pretendan implantarse, por ejemplo, las turísticas, no tengan que soportar una situación especial. Esta se concreta, básicamente, en la tutela que ejerce la Consejería sobre la concesión de las autorizaciones administrativas de la práctica totalidad de las actuaciones productivas, que se desarrollen dentro de estos Parques Naturales. Bien imponiendo la necesidad de previa autorización para actuaciones, que fuera del Parque no la necesitan, o bien —en la mayor parte de los casos—, introduciendo la obligación de contar con la aprobación añadida para las ya reguladas por otras normativas. La ordenación medioambiental ha creado un sistema administrativo superpuesto, que sí tendrá una incidencia, en cierta medida negativa, sobre la propia actividad económica.

El principal problema que puede originarse en este sentido estriba en que los futuros proyectos tengan que enfrentarse a las incertidumbres administrativas que dificulten su normal desarrollo. En definitiva, si, por una parte, el sistema implantado tiene la clara ventaja de su flexibilidad, por otra, presenta los inconvenientes de los procedimientos a seguir y, en última instancia, del carácter no reglado que tienen muchas de las autorizaciones reservadas a la Consejería de Medio Ambiente. Los condicionantes impuestos por los respectivos P.O.R.N. y P.R.U.G. son mayores, en cambio, cuando se trata de definir las futuras estrategias de desarrollo y, en particular, en todo lo relacionado con la redacción de los P.D.I.

De los planes aprobados se deducen varias líneas de apoyo o de restricción a determinados subsectores productivos. Entre las primeras se encuentran la agricultura ecológica, los aprovechamientos forestales y agropecuarios tradicionales y las energías renovables. Entre los segundos están la ganadería en una consideración global, la explotación de masas arbóreas, las actividades extractivas y los usos turísticos.

BIBLIOGRAFÍA

- CANO GARCÍA, G. (1998) (Coord.) “Naturaleza y Espacios Naturales”, en *Naturaleza de Andalucía*. Tomo nº 1. Ediciones Giralda. Sevilla. pp. 378.
- DELGADO CABEZA, M. y MORILLAS RAYA, A. (1991) *Metodología para la incorporación del Medio Ambiente en la Planificación Económica*. Agencia del Medio Ambiente. Consejería de Cultura y Medio Ambiente. Junta de Andalucía. pp. 70.
- DÍAZ QUIDIELLO, J.L. (1998) *Limitaciones a la implantación de actividades derivadas de la ordenación*. Documento inédito.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (Agencia de Medio Ambiente / Consejería de Medio Ambiente).
- *Ley de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía* (B.O.J.A.. Ley 2/1989).

- *Informes del Medio Ambiente de Andalucía* (desde 1987 a 1998).
 - *P.O.R.N. y P.R.U.G. de los Parques Naturales Andaluces* (desde 1993 a 1996).
 - *Plan Andaluz de Medio Ambiente*. (1995).
 - *Leyes medioambientales de la Comunidad Autónoma de Andalucía* (1995)
- GARCÍA GÓMEZ, A. (1998) “Los grandes Espacios Naturales en Andalucía”, en “Naturaleza y Espacios Naturales”, cap. 9; en *Naturaleza de Andalucía*. Tomo nº 1. Ediciones Giralda. Sevilla. pp. 259-378.
- GARCÍA GÓMEZ, A. (1998) “Actuaciones, problemas y recursos forestales”, en “Naturaleza y Espacios Naturales”, cap. 6; en *Naturaleza de Andalucía*. Tomo nº 1. Ediciones Giralda. Sevilla. pp. 177-201.
- LÓPEZ LARA, E. (2000) “Expectativas de desarrollo en los espacios naturales de andalucía”, en *IIIª Reunión Andaluza de Ciencia Regional*. Universidad de Jaén y AACR. (en prensa).
- LÓPEZ LARA E. (1998) “La formación del territorio”, en “Naturaleza y Espacios Naturales”, cap. 1; en *Naturaleza de Andalucía*. Tomo nº 1. Ediciones Giralda. Sevilla. pp. 27-55.
- LÓPEZ LARA, E. (1992) “Territorio, salud y medio ambiente en Iberoamérica. La necesidad de búsqueda de equilibrios”. *Rev. La Rábida*, nº 12. Huelva. pp. 17-29.
- LÓPEZ LARA, E. y MIRANDA BONILLA, J. (1994) “Ordenación territorial y alternativas de desarrollo en Espacios Naturales: la experiencia andaluza”. *Colloque International sur le Developpment des Montagnes Rifaines: Quelles strategie?.* Tetuán,. pp. 293-300.
- POSADA SIMEÓN, J.C. y CÁMARA ARTIGAS, R. (1990) “Territorio y protección de la naturaleza en Andalucía: Ley de julio de 1989”, en *Revista de Estudios Andaluces*, 14. Universidad de Sevilla. Sevilla, pp. 57-92.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1995) “Espacios Naturales Protegidos y desarrollo rural: una relación territorial conflictiva”. *Boletín de la A.G.E.*, nº 20. pp. 23-37.
- VALLE BUENESTADO, B. (1995) “Propiedad y actividad agraria en espacios naturales protegidos”. *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural*. Universidad de Córdoba y A.G.E. Córdoba. pp. 109-145.