

Iniciativas territoriales para la protección de ámbitos litorales: el caso de Andalucía

A. MULERO MENDIGORRI

Catedrático de Análisis Geográfico Regional de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Córdoba

RESUMEN: El objetivo del presente trabajo consiste en analizar las principales iniciativas territoriales encaminadas a paliar una intensa degradación del litoral andaluz, patente desde los años sesenta del pasado siglo. Con tal fin se ha efectuado una evaluación crítica y detallada de los “grandes instrumentos” creados con la intención de delimitar y salvaguardar ámbitos concretos en razón de su especial valor o fragilidad. Entre aquéllos sobresalen los Planes Especiales de Protección del Medio Físico, las Directrices del Litoral de Andalucía, la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, y la Red Natura 2000 (Directiva Hábitats).

Los resultados obtenidos demuestran el importante papel protector desempeñado por las citadas herramientas en las últimas décadas, así como la complementariedad entre las mismas a pesar de su heterogéneo origen; no obstante, también se han detectado notables carencias y contradicciones —tanto en su diseño como en su aplicación efectiva— que deben ser conocidas y tenidas en consideración a la hora de impulsar nuevas intervenciones de esta índole.

DESCRIPTORES: Ordenación del territorio. Espacios naturales protegidos. Planificación medioambiental. Gestión del litoral.

1. Introducción: la sucesión de iniciativas protectoras frente a la degradación del litoral andaluz

Como respuesta a la preocupante alteración y degradación de la franja litoral andaluza, en las últimas décadas se han configurado varios sistemas de espacios sujetos a protección, con diferente diseño y regulación según la finalidad específica que, en cada caso, los ha impulsado. Así, con un enfoque claramente urbanístico y medioambiental

surgieron los Planes Especiales de Protección de Medio Físico (PEPMF) a mediados de los años ochenta; unos planes de alcance provincial que, entre otras cosas, incorporaron sendos Catálogos de Espacios Sujetos a Protección, con una interesante selección de ámbitos costeros. Por otra parte, con una pretensión de ordenación general del territorio litoral, se diseñaron las Directrices Regionales del Litoral andaluz (1985-1990), acompañadas de una delimitación de 166 espacios de interés natural y/o productivo. Una tercera vía, algo posterior, se centró en aunar protección, uso

Recibido: 23.10.09; Revisado: 10.02.10

e-mail: gt1mumea@uco.es

Este trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación SEJ2004-01129/GEOG (Ministerio de Educación y Ciencia), titulado: *Modificaciones paisajis-*

ticas, transformaciones agrarias y nuevos usos y aprovechamientos en espacios protegidos de Andalucía. Quiero expresar mi agradecimiento a los evaluadores por sus comentarios y sugerencias para la mejora del texto.

público y desarrollo sostenible, dando lugar progresivamente a la hoy denominada Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA); esta red se articula ya en diversos ejes territoriales, entre los cuales el correspondiente al litoral ostenta una considerable importancia (40 de los 150 espacios declarados hasta la fecha). Y más reciente aún es la iniciativa auspiciada desde instancias comunitarias (Red Natura 2000) con una intencionalidad eminentemente protectora, en virtud de la cual numerosos espacios del litoral andaluz disponen ya de un sólido refuerzo defensivo ante la presión antrópica creciente. Por último, aún en desarrollo se encuentra el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA) aprobado en 2006; éste introduce nuevas estipulaciones protectoras que aún no han tenido aplicación concreta, por lo que no será tratado en estas páginas. Sin embargo, a medio plazo habrá de ser tenido en consideración porque el *Programa Regional de Ordenación del Litoral* que propone quizás se convierta en el marco para la tan demandada gestión integrada de la franja costera andaluza (BARRAGAN, 2004; CHICA, 2008). Sería deseable que, por fin, una iniciativa de este tipo diera paso a una visión más global de la conservación del litoral, a semejanza de la instaurada en algunos países de nuestro entorno (KALAORA & KONITZ, 2004).

En definitiva, un análisis como el que se realiza en las siguientes páginas —sintético por imperativos de edición— tiene la virtud de ofrecer una perspectiva diacrónica y comparada de la que, con frecuencia, se carece. Y ello es preocupante porque las evaluaciones generales de la protección del litoral andaluz, y el diseño de nuevos instrumentos más eficaces de ordenación y gestión, deben partir siempre del conocimiento de las *iniciativas previas*, de su relación e influencia mutuas, y de las causas de su eficacia en unos casos y de su inoperancia en otros. De ahí que hayamos considerado necesario presentar la situación y el alcance territorial de estrategias que, debiendo ser complementarias, comportan no obstante determinados problemas y contradicciones en su aplicación.

2. Los espacios sujetos a protección especial de los planes especiales de protección del medio físico

Es preciso comenzar analizando los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico* (PE-PMF) de ámbito provincial, vinculados a la legislación sobre el suelo, e impulsados por la Junta de Andalucía en los años ochenta del pa-

sado siglo. Concretamente los correspondientes a las cinco provincias litorales vieron la luz entre julio de 1986 y abril de 1987, y, en consecuencia, han cumplido ya dos décadas de vigencia, periodo durante el cual nos parece que han sido tres sus aportaciones fundamentales:

- 1º Una contribución muy positiva para los instrumentos del planeamiento urbanístico municipal y para las iniciativas de ordenación territorial emitidas desde entonces, ya que aquéllos han sido una referencia esencial a la hora de clasificar tipos y usos del suelo.
- 2º Un punto de partida importante para la redacción de la normativa ambiental básica de la Comunidad, emitida en su mayor parte con posterioridad a los mismos.
- 3º Los *Catálogos Provinciales de Espacios y Bienes Protegidos* que incorporaron se convirtieron, como tendremos ocasión de demostrar en páginas posteriores, en el referente fundamental a la hora de configurar la posterior red de espacios naturales protegidos de Andalucía, especialmente en lo concerniente a su dimensión litoral.

Parece claro que los citados Catálogos respondieron a una intervención de urgencia desde la Consejería de Política Territorial de la Junta de Andalucía, justificada por la inexistencia de otros instrumentos protectores eficaces en materia medioambiental. En consecuencia, esta iniciativa asumió inicialmente una función de protección de ámbitos específicos que, en teoría, correspondía a la nueva Agencia de Medio Ambiente, la cual, en realidad, no estuvo en condiciones de aplicarla de forma decidida hasta unos años más tarde, especialmente tras la promulgación de la ley autonómica de espacios naturales protegidos (1989), conocida en términos coloquiales como Ley del Inventario.

No obstante, los redactores de los PEPMF partieron de unos presupuestos teóricos bastante acertados, en la línea de los postulados imperantes en materia de protección de la naturaleza por aquellas fechas. Así los Catálogos resultantes no sólo fueron la base territorial de la posterior RENPA, como se ha dicho (OJEDA, 1993), sino que a la vez —desde un punto de vista programático— procuraron establecer un sistema protector acorde con la necesidad de aunar conservación y desarrollo, anticipándose ya a los postulados propios del —tan celebrado posteriormente— *desarrollo sostenible*. Para ello se establecieron en un primer nivel tres grados básicos de protección: integral, compatible y cautelar, y, en un segundo nivel, doce categorías protectoras con una regula-

ción normativa individualizada, a fin de abarcar la notable diversidad que caracteriza al medio físico andaluz.

2.1. Los Catálogos: su alcance territorial y su influencia en la configuración de la RENPA litoral

Las FIG 1 recoge la relación de espacios litorales incluidos en los Catálogos anexos a los PEPMF de las cinco provincias costeras. Se trata de un sistema de protección que incorpora 78 ámbitos con una extensión global consi-

derable (137.497 ha); no obstante, las superficies relativas son muy contrastadas: de las 9 ha de la *Laguna de Mojacar* a las 39.259 ha del *Parque Nacional de Doñana*, como también son muy dispares las respectivas situaciones provinciales desde Huelva hasta Almería, que conviene presentar brevemente (FIG. 2).

En el litoral onubense se localizan 17 ámbitos catalogados —casi la mitad bajo una protección máxima o *integral*— con una extensión de 84.255 ha, muy superior a la de las restantes provincias. Tipológicamente predominan los ecosistemas marismesños, lagunas litorales,

FIG. 1/ **Espacios litorales catalogados en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico: protección integral y protección compatible**

Denominación	Provincia	Catalogación	Nivel de protección	Extensión (ha)
Parque Nacional de Doñana	Huelva	CL-1	P.I.	39.259
Asperillo	Huelva	CL-2	P.I.	1.750
Enebrales de Punta Umbría	Huelva	CL-3	P.I.	55
Flecha del Rompido	Huelva	CL-4	P.I.	390
Lagunas del Abalarío	Huelva	ZH-1	P.I.	1.888
Marismas del Burro	Huelva	ZH-2	P.I.	597
Isla de Enmedio	Huelva	ZH-3	P.I.	480
Laguna del Portil	Huelva	ZH-4	P.I.	60
Total superficie con protección integral				44.479
Lagunas de las Madres	Huelva	HT-1	P.C.	100
Laguna de Palos	Huelva	HT-3	P.C.	65
Marismas del Piedras	Huelva	MT-1	P.C.	1.950
Marismas del Guadiana y Carreras	Huelva	MT-2	P.C.	1.870
Marismas del Odiel	Huelva	MT-3	P.C.	5.714
Preparque Norte	Huelva	LA-1	P.C.	11.000
El Acebuche	Huelva	LA-2	P.C.	2.050
Pinar del Abalarío	Huelva	LA-3	P.C.	16.862
Pinares de Isla Cristina	Huelva	FR-4	P.C.	165
Total superficie con protección compatible				39.776
Total superficie protegida provincia de Huelva				84.255
Marismas del Trocadero	Cádiz	ZH-1	P.I.	360
Total superficie con protección integral				360
Acantilados y playas de la media legua	Cádiz	LA-1	P.C.	19
Corrales de Chipiona y La Ballena	Cádiz	LA-2	P.C.	72
Marismas de los Toruños y Playa de Levante	Cádiz	LA-3	P.C.	750
Playa de Cortadura	Cádiz	LA-4	P.C.	30
El Palmar	Cádiz	LA-7	P.C.	250

Continúa

Continuación FIG. 1/ Espacios litorales catalogados en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico: protección integral y protección compatible

Denominación	Provincia	Catalogación	Nivel de protección	Extensión (ha)
Ensenada de Bolonia	Cádiz	LA-9	P.C.	77
Ensenada de Valdevaqueros	Cádiz	LA-12	P.C.	165
Lances de Tarifa	Cádiz	LA-13	P.C.	120
Cala de San Diego	Cádiz	LA-14	P.C.	20
Acantilado y Pinar de Barbate	Cádiz	LA-15	P.C.	2.400
Pinar de la Algaida	Cádiz	FR-3	P.C.	680
Dunas de Rota	Cádiz	FR-4	P.C.	28
Dunas de San Antón	Cádiz	FR-5	P.C.	92
Coto de la Isleta	Cádiz	FR-6	P.C.	120
Pinar de río San Pedro	Cádiz	FR-7	P.C.	
Pinar de las Canteras	Cádiz	FR-8	P.C.	60
Las Cañadas	Cádiz	FR-9	P.C.	270
Pinar de la Peña	Cádiz	FR-10	P.C.	26
Laguna de Torreguardiario	Cádiz	HT-2	P.C.	20
Marismas de Bonanza	Cádiz	MT-1	P.C.	2700
Salinas de los ríos San Pedro y Guadalete	Cádiz	MT-2	P.C.	1.000
Salinas del Trocadero	Cádiz	MT-3	P.C.	330
Salinas del Arillo y Sancti-Petri	Cádiz	MT-4	P.C.	5.400
Marismas de Barbate	Cádiz	MT-5	P.C.	1.000
Marismas del Palmones	Cádiz	MT-6	P.C.	35
Total superficie con protección compatible				15.764
Total superficie protegida provincia de Cádiz				16.124
Acantilados de Maro	Málaga	CL-1	P.I.	230
Total superficie con protección integral				230
Punta Chullera	Málaga	LA-1	P.C.	21
Vega de río Vélez	Málaga	AG-3	P.C.	1.545
Huertas de Valle-Niza	Málaga	AG-4	P.C.	380
Huertas del Río Seco	Málaga	AG-5	P.C.	90
Huertas de Algarrobo	Málaga	AG-6	P.C.	400
Huertas de Torrox	Málaga	AG-7	P.C.	575
Huertas de Nerja	Málaga	AG-9	P.C.	402
Huertas del río Manilva	Málaga	AG-10	P.C.	115
Huertas del río Guadiaro	Málaga	AG-11	P.C.	1.025
Desembocadura del Guadalhorce	Málaga	HT-1	P.C.	67
Total superficie con protección compatible				4.620
Total superficie protegida provincia de Málaga				4.850
Cerro Gordo	Granada	CL-1	P.I.	230
Total superficie con protección integral				230

Continúa

Continuación Fig. 1/ **Espacios litorales catalogados en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico: protección integral y protección compatible**

Denominación	Provincia	Catalogación	Nivel de protección	Extensión (ha)
Cabo Sacratif	Granada	LA-1	P.C.	260
Acantilados de Calahonda	Granada	LA-2	P.C.	428
Vega de Albuñol	Granada	AG-12	P.C.	300
Vega de Motril-Salobreña	Granada	AG-13	P.C.	3.150
Total superficie con protección compatible				4.578
Total superficie protegida provincia de Granada				4.808
Sierra del Cabo de Gata	Almería	PE-1	P.I.	2.425
Cabo de Gata-Los Genoveses	Almería	CL-1	P.I.	438
Punta Entinas-Punta del Sabinar	Almería	CL-2	P.I.	1.114
Dunas del Cabo de Gata	Almería	CL-3	P.I.	1.375
Albufera de Adra	Almería	ZH-1	P.I.	87
Total superficie con protección integral				5.439
Sierra del Cabo de Gata	Almería	PS-2	P.C.	11.575
Acantilados de Almería-Aguadulce	Almería	PS-3	P.C.	1.225
Cala Reona	Almería	LA-1	P.C.	30
Playa del Algarrobito	Almería	LA-2	P.C.	75
Acantilados del Cabo de Gata	Almería	LA-3	P.C.	1.094
Playa de los Escullos	Almería	LA-4	P.C.	114
Acantilado de Sierra Almagrera	Almería	LA-5	P.C.	1.000
Acantilados de Sierra Cabrera	Almería	LA-6	P.C.	525
Laguna de Mojácar	Almería	HT-1	P.C.	9
Salinas Viejas y de Cerrillos	Almería	MT-1	P.C.	650
Salinas del Cabo de Gata	Almería	MT-2	P.C.	556
Vega de Adra	Almería	AG-17	P.C.	1.137
Vega Baja de Andarax	Almería	AG-18	P.C.	4.031
Total superficie con protección compatible				22.021
Total superficie protegida provincia de Almería				27.460
Total superficie protegida en litoral de Andalucía				137.497

Nivel de protección y figuras de catalogación empleadas en el litoral (la numeración corresponde a la ordenación provincial):

PI: Protección Integral

CL: Complejos Litorales Excepcionales

ZH: Zonas Húmedas Bien Conservadas

PE: Parajes Naturales Excepcionales

PC: Protección Compatible.

HT: Zonas Húmedas Transformadas

MT: Marismas Transformadas

LA: Complejos Litorales de Interés Ambiental

FR: Espacios Forestales de Interés Recreativo

AG: Paisajes Agrícolas Singulares

PS: Parajes/Paisajes Sobresalientes

Fuente: Elaboración propia a partir de los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las respectivas provincias* (COPT-JUNTA DE ANDALUCÍA)

flechas e islas, pinares y enebrales, etc.; unos *ambientes* que, en definitiva, derivan de la geomorfología propia de una costa reciente, de suave topografía y muy influenciada por la dinámica del Atlántico. El acierto de esta iniciativa se manifiesta tras constatar que, con posterioridad, casi todos los ámbitos seleccionados han sido declarados *Espacios Naturales Protegidos* (en adelante ENP) bajo diversas categorías, e incluidos en la RENPA; incluso algunos han mantenido una denominación similar a la asignada inicialmente en los Catálogos (Isla de Enmedio, Laguna del Portil, Marisma del Burro, ...), si bien es cierto que, en la mayoría de los casos, su extensión como ENP se ha visto ampliada con respecto a la delimitada en los PEPMF. En otras ocasiones varios han quedado integrados en un ENP mayor; éste es el caso, por ejemplo, del *Parque Natural de Doñana*, que tras ser declarado albergó en su interior distintos enclaves singulares catalogados previamente, como El Acebuche, las Lagunas del Abalarío, el Pinar del Abalarío, y el entonces denominado Preparque Norte.

La costa de Cádiz es la que registra un mayor número de catalogaciones, aunque su extensión conjunta es moderada (26 piezas con 16.124 ha). Por otra parte, sólo la Marisma del Trocadero disfruta de protección integral, frente al régimen compatible —mucho más laxo— de los distintos espacios gaditanos. No obstante, al igual que en Huelva, sobresalen aquí los ecosistemas de marismas naturales y marismas de uso salinero tradicional, además de formaciones dunares, playas, pinares y corrales, etc. como resultado de los procesos actuantes sobre una costa baja, de topografía llana y conformación reciente, abierta a la acción eólica y al régimen atlántico de mareas y corrientes. También en el litoral gaditano casi todos los ámbitos catalogados han sido declarados ENP con posterioridad, quedando integrados en su mayor parte en los nuevos Parques Naturales: el *Parque Natural de la Bahía de Cádiz* hoy engloba a muchos de ellos, como la Marisma de los Toruños, la playa de Levante, las salinas de los ríos San Pedro y Guadalete, las salinas del río Arillo y de Sancti-Petri, etc.; el *Parque Natural de la Breña y Marismas del Barbate* incluye otros varios, como las Marismas del Barbate, el Acantilado y Pinar de Barbate, los Lances de Tarifa, la Ensenada de Bolonia, etc. También el *Parque Natural de Doñana*, en su vertiente gaditana, ha incorporado alguno, caso del Pinar de la Algaida y las Marismas de Bonanza.

Muy distinto es el panorama de la costa andaluza mediterránea, especialmente en las provin-

cias de Málaga y Granada. Ni que decir tiene que la intensa urbanización, la expansión agrícola y la presión antrópica general imperante en las últimas décadas, son factores explicativos de la escasa superficie litoral catalogada en sus respectivos PEPMF; no obstante, también coadyuva a lo anterior el carácter de costa rocosa y acantilada, donde es más difícil el desarrollo de ecosistemas de alta diversidad biológica, del tipo de los humedales onubenses y gaditanos. Obsérvese que en el Catálogo de Málaga fueron incluidos 11 espacios (4.850 ha) pero sólo dos han sido distinguidos con una declaración posterior como ENP (el Acantilado de Maro y la desembocadura del Guadalhorce); el resto son básicamente paisajes de vega y huertas de los diferentes ríos que avenan al Mediterráneo (Huertas de Valle-Niza; Huertas del Río Seco; Huertas del río Manilva, Huertas de Torrox, etc.) La situación granadina es aún más pobre —también es más reducida su franja litoral—, pues el catálogo de su PEPMF sólo recoge 6 elementos (4.808 ha), aunque uno de ellos (el Cerro Gordo) goza de protección integral; téngase en cuenta que éste ha sido el único ámbito incluido en la RENPA, formando parte del *Paraje Natural de los Acantilados de Maro y Cerro Gordo*. De modo que el Cabo Sacratif, los Acantilados de Calahonda, y los diversos paisajes de vega clasificados en el Catálogo han quedado al margen de las posteriores iniciativas protectoras del organismo medioambiental. Por su parte, Almería goza de un entorno litoral menos degradado y, en consecuencia, de un patrimonio natural más rico y variado. El Catálogo almeriense incluye 18 espacios (27.460 ha), entre los cuales la diversidad tipológica es el rasgo fundamental, en el contexto de la pobre situación imperante en el Mediterráneo andaluz. En efecto, el protagonismo de ecosistemas de sierra y de acantilados se ve enriquecido con ejemplos muy representativos de zonas húmedas (Laguna de Mojácar, Albufera de Adra, Punta Entinas–Punta Sabinar), playas y dunas (Dunas del Cabo de Gata, Los Genoveses, Playa de los Escullos...), salinas (Salinas Viejas y de Cerrillos, Salinas del Cabo de Gata) y otros ecosistemas varios.

Afortunadamente, los espacios catalogados —cinco de ellos con protección integral—, se han visto en su mayoría favorecidos con una declaración posterior como ENP: los denominados Sierra del Cabo de Gata, Cabo de Gata-Los Genoveses, Dunas del Cabo de Gata, Salinas del Cabo de Gata y Playa de los Escullos han quedado integrados en el *Parque Natural del Cabo de Gata*, en tanto que Punta Entinas–Punta del Sabinar configura el núcleo de la *Reserva Natural de Punta Entinas–Sabi-*

nar, y la Albufera de Adra goza ya de la protección reforzada que le confiere su declaración como *Reserva Natural*, con una extensión sustancialmente mayor a la delimitada originalmente en el PEPMF.

2.2. Las figuras de catalogación: aplicación y finalidad de su regulación

La Memoria de Ordenación de los respectivos Planes Especiales recoge el conjunto de normas protectoras que regulan el tratamiento del medio físico. Tras el bloque de “Normas Generales de Regulación de Usos y Actividades”—que afectan a todo el territorio provincial—se distinguen las “Normas Particulares”, dirigidas a controlar las actuaciones en los denominados *espacios sujetos a protección especial*, definidos como:

“aquellos en los que concurren caracteres naturales y/o de utilización social que conllevan la existencia de valores territoriales-ambientales particulares”. Estos, como se indicó en páginas anteriores, se clasifican a su vez en tres grupos: protección especial integral, protección especial compatible y protección cautelar.

Los espacios con *protección especial integral* son:

“aquellas zonas que por sus relevantes valores naturales, ecológicos, científicos o culturales exigen, de cara a la preservación de sus recursos, la limitación de los usos y actividades que puedan suponer transformación o merma de los valores que se pretenden”. Su regulación se basa en cuatro clases de figuras protectoras: *Complejos Litorales Excepcionales, Zonas Húmedas Bien Conservadas, Parajes Naturales Excepcionales y Yacimientos de Interés Científico*.

Por su parte, los espacios con *protección especial compatible* se definen como:

“aquellas zonas en las que, por su valor ecológico, productivo o paisajístico, interesa limitar la realización de actividades constructivas o transformadoras del medio a excepción de las estrictamente necesarias para el aprovechamiento de los recursos primarios y que resulten compatibles con el mantenimiento de sus características y valores protegidos”.

Este grado protector se apoya en ocho tipos de figuras diferentes: *Zonas Húmedas Transformadas, Marismas Transformadas, Complejos Lito-*

rales de Interés Ambiental, Espacios Forestales de Interés Recreativo, Parajes/Paisajes Sobresalientes, Paisajes Agrarios Singulares, Complejos Serranos de Interés Ambiental, y Complejos Ribereños de Interés Ambiental.

Finalmente los Planes Especiales clasifican en cada provincia un grupo de espacios sujetos a *protección especial cautelar*, o

“(…) ámbitos con valores naturalísticos o ambientales muy semejantes a los espacios protegidos y catalogados, aunque sometidos en la actualidad a una dinámica de usos y ocupaciones de tal complejidad que hace necesario demorar el establecimiento de un régimen de protección específica hasta tanto no se encuentre redactado el planeamiento urbanístico adecuado”.

En las FIGS. 1 y 3 se recogen los espacios sujetos a protección integral, compatible y cautelar en las cinco provincias litorales, en relación con los cuales es preciso realizar las siguientes observaciones:

- 1^a Todos los ámbitos que gozan de protección integral han sido incorporados, bajo una u otra categoría, a la RENPA, y no exclusivamente los diez que los PEPMF propusieron para su declaración prioritaria como espacios protegidos (FIG. 4); además, el proceso de declaraciones se ha extendido también a buena parte de los catalogados con una protección compatible o más laxa.
- 2^a La selección y designación de categorías de protección evidencia cierta confusión entre varias de ellas —especialmente las de *Complejo Litoral Excepcional, Paraje Natural Excepcional, Complejo Litoral de Interés Ambiental y Paisaje Sobresaliente*— y una clara disparidad de criterios en su aplicación en las distintas provincias. A nuestro juicio, lo anterior demuestra la precipitación que marcó el proceso de elaboración de los PEPMF. Veamos sólo algunos ejemplos significativos:

- A pesar de que el *Complejo Litoral Excepcional* sea la figura más empleada entre las de máxima protección, es llamativo que en Cádiz —la que más ámbitos catalogados tiene en su litoral— no haya sido aplicada. Paradójicamente, en esta provincia se optó por usar profusamente el *Complejo Litoral de Interés Ambiental*, aunque sobre sectores que no parecen ser los más idóneos (Acantilados y Playas de la Media Legua, Playa de Levante, Playa de Cortadura, El Palmar, Ensenada de Bolonia,...); recordemos que esta figura



FIG. 2/ Localización de los espacios litorales recogidos en los catálogos provinciales de bienes y espacios protegidos (PEPMF, 1987-87)

Fuente: Elaboración propia

fue concebida para espacios relativamente extensos y/o diversificados, con utilización y vocación principalmente forestal, y en los cuales la cubierta forestal suele cumplir una función ambiental equilibradora de elevada importancia. También en Almería se ha utilizado en ámbitos de escasa vocación forestal como la Playa de los Escullos o la Playa del Algarrobico, lo que atestigua la “opacidad” de su uso.

- El *Paraje Natural Excepcional* —denominación parecida a la creada después por la ley andaluza de ENP y aplicada preferentemente en el litoral— sólo se ha utilizado en un sector de la Sierra del Cabo de Gata (Almería), cuando a tenor de su definición —espacios de excepcional interés ecológico, ya sea en atención a las características de su biocenosis o a las del medio inerte— podría haberse ajustado mucho mejor a distintos ámbitos de entre los clasificados como *Complejos Litorales Excepcionales* o *Complejos Litorales de Interés Ambiental*.
- Sobre la categoría de *Paisaje Sobresaliente* planea una considerable confusión: aparece con este nombre en los Planes Especiales de las provincias de Huelva y Cádiz, aunque en algunos apartados de sus respectivos Catálogos se cambia por el de *Paraje Sobresaliente*, que, a su vez, es la denominación empleada en los Planes de Málaga, Granada y Almería. Es posible que la propia “inconcreción” de su definición explique su escasa aplicación, reducida a sólo dos ámbitos litorales del sector almeriense y bajo criterios poco claros. De una parte, los Acentilados de Almería/Aguadulce son un caso curioso pues la mayoría de los restantes cantiles han sido clasificados bajo figuras diferentes, y, de otro lado, esta categoría se ha

aplicado a un sector muy extenso de la Sierra del Cabo de Gata (11.575 ha), a pesar de haberse concebido en su origen para “unidades de reducida extensión y relativa uniformidad”.

- En algún caso tipos diferentes se describen y caracterizan de forma completamente idéntica, sin que sea posible entender los criterios seguidos a la hora de aplicarlos. Entre otros, son un buen exponente de este problema las *Zonas Húmedas Transformadas* y las *Marismas Transformadas*.

Finalmente, también resulta llamativo el uso dispar de una figura muy interesante a priori como es el *Paisaje Agrario Singular*. Aún cuando cuenta con una numerosa representación (13 ámbitos), lo cierto es que se circunscribe sólo a las tres provincias orientales; por motivos que desconocemos no fue considerada adecuada para ningún sector onubense o gaditano. Y, por otro lado, ni un solo *Paisaje Agrario Singular* ha sido posteriormente declarado espacio natural protegido, aún cuando alguno podría haberse acogido a la figura de *Paisaje Protegido*, vigente desde la aprobación de la ley estatal 4/1989, de 27 de marzo.

- 3ª Pese a los diferentes grados de protección estipulados (integral, compatible y cautelar) y las variadas figuras establecidas, es preciso insistir en la limitada capacidad reguladora de éstas. Como se ha dicho, amén de las *Normas Generales de Usos y Actividades*, de alcance provincial, los Planes Especiales incorporan un conjunto de *Normas Particulares* específicas para cada una de las categorías protectoras, que se limitan a establecer los usos y actividades prohibidos y los permitidos o admisibles en cada caso; es decir, no comportan ninguna clase de

Fig. 3/ Espacios litorales catalogados en los PEPMF: protección cautelar

Provincia	Espacios sujetos a protección cautelar
Huelva	- Coto de Punta Umbría
	- Comarca del Fresón
	- Margen izquierda del río Tinto Cádiz
	- El Lentiscar
Cádiz	- Llanos del Palmar
	- El Lentiscar
Málaga	- Regadíos del Guadalhorce
	- Montes de Benahavís
	- Montes de Málaga y Anarquía
	- Zonas Libres del Litoral
	- Huertas de Estepona
	- Huertas de Fuengirola
Granada	- Dunas de Artola
	- Zonas esquiables de Sierra Nevada
	- La Alta Alpujarra
Almería	- Vega de Granada
	- Zona de extracción del mármol
	- Vega media del Almanzora
	- Vega baja del Almanzora
	- Río Aguas

Fuente: Elaboración propia a partir de los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las respectivas provincias* (COPT-JUNTA DE ANDALUCÍA, 1986-88)

instrumento o directriz para la gestión de los espacios catalogados, a pesar de lo cual el establecimiento de tal normativa particular, decididamente protectora, ha supuesto en sí mismo un logro de enorme trascendencia para la salvaguarda del medio natural andaluz desde los años ochenta.

Téngase en cuenta que estos Planes fueron concebidos con una funcionalidad extraordinariamente amplia y genérica, que se entendió necesaria en el momento inicial, pero que hoy les resta operatividad. Se comprende, por tanto, que ya en el documento de Bases y Estrategias (1999), previo al reciente Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (2006), se llegase a la siguiente conclusión sobre los mismos:

“(…) los PEPMF, que han cumplido una función tanto ambiental como territorial y urbanística, deberán adaptarse hacia la consecución de estos últimos fines territoriales y urbanísticos, al haberse dotado la Comunidad Autónoma de sus propias figuras de protección ambiental” (COPT, 1999: 126).

No obstante, unos años después el propio POTA (COPT, 2007), lejos de restar protagonismo a los PEPMF, ha reconocido como componentes del *Sistema del Patrimonio Territorial*

Fig. 4/ Espacios litorales catalogados en los PEPMF y propuestos para su declaración prioritaria como espacios naturales protegidos

Provincia	Espacios	Extensión en ha
Huelva	- Flecha del Rompido	150
	- Complejo lagunar endorreico del Abalarío	3.371
	- Arroyo de la Rocina	1.220
	- Laguna del Portil	138
Cádiz	- Marismas de Bonanza	2.700
	- Acantilado y Pinar de Barbate	1.176
Málaga	- Acantilados de Maro	230
Granada	- Acantilados de Maro	419
Almería	- Punta Entinas	1.950
	- Albufera de Adra	65
	- Cabo de Gata	10.450
Total	10 espacios	21.869 ha

Fuente: Elaboración propia a partir de los *Planes Especiales de Protección del Medio Físico de las respectivas provincias* (COPT-JUNTA DE ANDALUCÍA, 1986-88)

de Andalucía a todos los ámbitos incluidos en sus respectivos Catálogos de Espacios y Bienes Protegidos.

3. Los espacios de interés natural y/o productivo de las directrices regionales del litoral de Andalucía

Las *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía* también fueron concebidas en la década de los ochenta y la justificación técnico-política de las mismas se asentaba en razonamientos como el que sigue:

“(…) una tendencia creciente a la densificación de la franja litoral (...), caracterizada por un crecimiento desmedido y de difícil control del proceso de urbanización, lo que genera problemas de preocupante gravedad respecto a la ordenación y desarrollo equilibrado del medio litoral” (CETU, 1990: 8).

Inicialmente, mediante un decreto de mediados de los ochenta (Decreto 76/1985, de 3 de abril), se autorizó la formulación de las citadas directrices. Sin embargo, el texto definitivo tardó un quinquenio en ver la luz (Decreto 118/1990, de 17 de abril).

Entre las finalidades originales encomendadas a este instrumento, se encontraba la de apoyar el reciente proceso de protección de los recursos naturales iniciado con la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (Ley estatal 4/1989, de 27 de marzo) y la Ley por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (Ley autonómica 2/1989, de 18 de julio); se trataba, en definitiva, de potenciar el cumplimiento de las anteriores y reforzar sus mecanismos de planificación y protección de los recursos propios del ámbito litoral.

Con relación al asunto nuclear de este trabajo, las Directrices aportaron una propuesta de compartimentación territorial del litoral andaluz apoyada en ocho unidades de tipo físico-natural, amén de un anexo de 166 espacios de interés —representativos de las anteriores— que han sido seleccionados en orden a sus valores naturales y/o productivos (FIGS. 5 y 6); en consecuencia, resulta imprescindible en nuestro análisis valorar los fundamentos de una iniciativa cuya pretensión ha sido eminentemente protectora.

FIG. 5/ **Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Espacios Litorales de Valor Natural y/o Productivo (1990)**

HUELVA					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Margen izq. del río Guadiana	ES	1	Desembocadura de los ríos Tinto, Piedras y Odiel	PN	16
Zona de Ayamonte-La Antilla	PN	2	Laguna de El Portil	LA	17
Marismas del Carreras Guadiana	ES	3	Enebrales de Punta Umbría	DU	18
Isla Canela	DU	4	Marismas del Odiel	ES	19
Playa Isla Canela	PL	5	Zona a poniente del espigón de Saltés	PN	20
Playa Punta Caimán	PL	6	Playa de Barlovento-Espigón del Puerto de Huelva	PL	21
Gola Isla Cristina	ES	7	Playa Ciparsa y Mazagón Occidental-Central	PL	22
Hoyo, La Redondela, Punta Umbría	PL	8	Laguna Las Madres	LA	23
Marismas del Piedras	ES	9	Zona del Faro del Picacho a Torre del Loro	PN	24
Flecha del Rompido	DU	10	Pinares el Abalarío	DU	25
Nueva Umbría	PL	11	Complejo Lagunar endorreico de El Abalarío	LA	26
El Rompido	PL	12	El Asperillo	DU/AC	27
Cabezo del Terrón	AC	13	Playa Matalascañas	PL	28
Pinares de El Rompido-Punta Umbría-Aljaraque	DU	14	Preparque y Parque Nacional de Doñana	DU/ES/PL	29
Acantilado del Rompido	AC	15	Zona Torre Carbonera-Torre Zalabar	PN	30
			Zona Torre Zalabar a Punta Malandar	PN	31
CÁDIZ					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Marismas de Bonanza	ES	32	Sierra de Retín	S	57
Pinares de la Algaida	DU	33	Zona de la Almadra de Zahara	PN	58
Zona intermareal desde Sanlúcar a Puerto de Santa María	PL	34	Cabo de la Plata-Cabo de Gracia	AC	59

Continúa

Continuación Fig. 5/ **Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Espacios Litorales de Valor Natural y/o Productivo (1990)**

CÁDIZ (cont.)					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Playa de la Cruz del Mar	PL	35	Playa de Cabo de la Plata-Cabo de Gracia	PL	60
Playa de la Jara	PL	36	Punta Camarinal	AC	61
Chipiona-Cabo Roche	PN	37	Punta Paloma-Punta Camarinal	PN	62
Punta del Perro-Rota	PL	38	Playa y dunas de Bolonia	DU/PL	63
Playa de la Puntilla	PL	39	Ensenada de Bolonia	PN	64
Salinas de San Pedro-Guadalete	ES	40	Punta Paloma	AC	65
Marismas de San Pedro	ES	41	Playa y dunas de Valdevaqueros	PL/DU	66
Marismas de Toruños	ES	42	Sierras Litorales del Sur de Cádiz	S	67
Bahía de Cádiz	PN	43	Zona de Punta de Gracia	PN	68
Marismas del Trocadero	ES	44	Playa de Torre Peña	PL	69
Marismas del Fondo de la Bahía	ES	45	Sector meridional de la Playa de Los Lances	PL	70
Marismas del Arillo	ES	46	Frente de costa de Sierras Bujeo-Cabrito	AC	71
Marismas de Sancti Petri-Zurraque	ES	47	Tarifa-Punta Carnero	PN	72
Arenales de Torrejón a Punta Arrecife e isla de Sancti Petri	PL	48	Ensenada de Getares	PN	73
Pinares de Campanoc	DU	49	Bahía de Algeciras	PN	74
Acantilado de Cabo Roche-Conil	AC	50	Marismas del Palmones	ES	75
Cabo de Trafalgar-Barbate-Zahara	PN	51	Playa del Palmones	ES	76
Acantilados de Caños de Meca	AC	52	La Línea-Atunara	PN	77
Pinar de Barbate	DU	53	Desembocadura del río Guadiaro	ES	78
Playa de Hierbabuena	PL	54	Laguna de Torre Guadiaro	LA	79
Marismas de Barbate	ES	55	Guadiaro-Punta Chullera	PN	80
Zona de la Almadraba de Barbate	PN	56			

MÁLAGA					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Zona de Sabinillas a Torrox	PN	81	Playa al Este del Puerto del Candado	PL	92
Playa de Punta Pinillos	PL	82	Playa del Castillo del Marqués-Rincón de la Victoria	PL	93
Playa Occ. de la desembocadura del río Guadalmina	PL	83	Playa de la desembocadura del río Vélez	PL	94
Vertiente litoral de la Sierra Blanca de Marbella	S	84	Playa de la Caleta-Algarrobo	PL	95
Zona de Marbella a Cabo Pino	PN	85	Playa al O. del Faro de Torrox (Las Lindes)	PL	96
Zona de Torre Peseta a Cabo Pino	PN	86	Sierra de Cerro Gordo (El peñoncillo-Torre Macaca)	S	97
Playa de Punta Ladrones	PL	87	Playa de la Torrecilla	PL	98

Continúa

Continuación FIG. 5/ **Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Espacios Litorales de Valor Natural y/o Productivo (1990)**

MÁLAGA (cont.)					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Sector Litoral de la Sierra de Mijas	S	88	Acantilado y playas de Nerja a Cerro de la Caleta	AC/PL	99
Zona del Puerto deportivo de Cabo Pino a Punta Calaburras	PL	90	Sector Litoral de S ^a Almijara-Cázulas	S	100
Desembocadura del Guadalhorce	PL	91			
GRANADA					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Vertiente litoral de las S ^a de Almijara-Cázulas	S	101	Cabo Sacratif-Punta del Lance Nuevo	AC	109
Cerro Gordo	S/AC	102	Playa de la Joya	PL	110
Cerro Gordo	PN	103	Cerro del Castillo de Castell de Ferro	S	111
Punta de Cerro Gordo-Punta de la Mona	PN	104	Acantilado de Calahonda a la Ensenada de Zacatín	AC	112
Punta de la Mona	AC	105	Punta del Cerrón-Punta del Tajo	AC	113
Salobreña-Motril	PN	106	Playa de Levante del Delta de Albuñol	PL	114
Playa las Azucenas	PL	107	Playa de Levante del Delta de Huarea	PL	115
Sierras de Jolúcar (Cabo Sacratif-Castell de Ferro)	S	108			
ALMERÍA					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Playa de Poniente del Delta y dique de Adra	PL	116	Playa y dunas de Monsul	PL	141
Adra-Punta Sabinar	PN	117	Acantilado del Barronar-Morrón de los Genoveses	AC	142
Albuferas de Adra	LA	118	Playa y dunas del Morrón de los Genoveses	PL	143
Arenales y dunas de Guardias Viejas y Balerna	DU	119	Cerro de los Frailes	S/AC	144
Lagunas y Salinas de Guardias Viejas	LA	120	Area de la Punta de Loma Pelada	PN	145
Playa a Poniente del Puerto de Almerimar	PL	121	Cala del Carraje	PL	146
Playa de Almerimar a Punta Entinas	PL	122	Cerro de los Lobos	S	147
Pta. Culo de Perro-Pta. Sabinar	PN	123	Punta Polarca-Punta del Cerro	PN	148
Dunas de Pta. Entinas-Punta Sabinar	DU	124	Acantilado de la Molata y la Molatilla	AC	149
Lagunas y Lagoon de Pta. Entinas-Pta. Sabinar	LA	125	Acantilado de las Negras-San Pedro-Agua Amarga	AC	150
Playa de Percheles	PL	126	Rellana de San Pedro	S	151

Continúa

Continuación Fig. 5/ **Directrices Regionales del Litoral de Andalucía. Espacios Litorales de Valor Natural y/o Productivo (1990)**

ALMERÍA (cont.)					
Denominación	Unidad territorial	Nº de orden	Denominación	Unidad territorial	Nº de orden
Salinas de Cerrillos y Salinas Viejas	LA	127	Islote de S. Pedro-Punta del Plomo	PN	152
Salinas de San Rafael	LA	128	Punta de la Media Naranja-Punta de los Muertos	PN	153
Zona frente a las Salinas de San Rafael	PN	129	Acantilado de Mesa Roldán	AC	154
Playa al Sur del Puerto de Roquetas	PL	130	Carboneras-Garrucha	PN	155
Bajo de Roquetas-Aguadulce	PN	131	Zona de la Isla de Carboneras	PN	156
Playa del poniente del Delta del río Andarax	PL	132	Acantilado del Puntazo del Rayo	AC	157
De Almería a Cabo de Gata	PN	133	Chacona-Arrapar	S	158
Zona frente a la urbanización del aeropuerto de Almería	PN	134	Vertiente litoral de Sierra Cabrera	S	159
Desembocadura de la rambla de Morales	PN	135	Playa del Indalo a Garrucha	PL	160
Playa del Cabo de Gata	PL	136	Playa de la Fábrica del Duro	PL	161
Dunas del Cabo de Gata	DU	137	Villaricos-Pozo del Esparto	PN	162
Salinas y marismas del Cabo de Gata	LA	138	Sierra Almagrera	S	163
Sierra del Cabo de Gata	S	139	Playa de Pozo del Esparto	PL	164
Cabo de Gata-San José	PN	140	Cerro de los Terreros	AC	165
			Sector suroccidental de la playa de las Palmeras	PL	166

S: Sierras litorales y prelitorales.

PL: Playas AC: Acantilados

ES: Estuarios

DU: Dunas y arenales costeros.

PN: Provincia nerítica y plataforma continental

LA: Lagunas litorales

Fuente: Elaboración propia a partir de las *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía* (COPT-JUNTA DE ANDALUCÍA, 1990)Fig. 6/ **Directrices Regionales del Litoral Andaluz: tipología de unidades territoriales, situación de las mismas y ámbitos inventariados**

Unidad Territorial	Situación Actual (síntesis de lo recogido en las Directrices)	Nº de espacios inventariados	Nº de espacios de interés natural y/o productivo
Sierras Litorales y Prelitorales (S)	Inadecuado uso del suelo, especialmente en las sierras orientales (Almería y Granada), que en algunos casos ha conducido a la total deforestación de estas unidades, suprimiendo el estrato arbóreo (pastoreo excesivo, incendios, talas, expansión de la urbanización).	41	14
Acantilados (AC)	Los peligros que se ciernen sobre este tipo de formaciones son la ubicación de urbanizaciones turísticas y su correspondiente infraestructura viaria que degradan el conjunto.	52	23
Dunas y Arenales Costeros (DU)	Gran parte de los complejos dunares del litoral andaluz se encuentran en una dinámica natural alterada hasta una situación irreversible, especialmente aquellas zonas utilizadas para la localización de equipamiento turístico y segunda residencia.	35	18

Continúa

Continuación FIG. 6/ **Directrices Regionales del Litoral Andaluz: tipología de unidades territoriales, situación de las mismas y ámbitos inventariados**

Unidad Territorial	Situación Actual (síntesis de lo recogido en las Directrices)	Nº de espacios inventariados	Nº de espacios de interés natural y/o productivo
Ramblas	El principal riesgo, aparte del derivado puramente del funcionamiento natural de las ramblas, proviene de las actividades e instalaciones permanentes o temporales que impliquen obras, plantaciones y construcciones, que no se ajustan a la dinámica natural y dificultan la evacuación de las aguas.	52	0
Lagunas Litorales (LA)	En general puede decirse que se encuentran en niveles de conservación deficiente, con diferentes grados de deterioro debido a causas muy variadas: aterramiento de la lámina de agua para cultivos agrarios; vertidos de aguas de drenaje y riego de los cultivos adyacentes; vertidos de aguas fecales; ausencia de especies animales por ruidos y molestias continuadas; caza indiscriminada; quema de cañizales; extracción de turba, etc.	20	12
Playas (PL)	Por un motivo u otro, gran parte de las playas andaluzas están alteradas, deterioradas o, al menos, modificadas en su evolución natural. La perturbación más frecuente se deriva de la afluencia masiva de personas: degradación de las frágiles comunidades vegetales, tránsito de vehículos, acampadas ilegales, extracción de áridos, marisqueo, trazado de carreteras en su parte alta, etc.	174	62
Estuarios y Marismas (ES)	Por su situación y características son zonas muy atractivas para soportar gran variedad de actividades humanas en su superficie o en su entorno inmediato, que ponen en peligro sus valores medioambientales. La alteración, mayor o menor, de sus cualidades es un hecho común en el litoral andaluz: sobreexplotación marisquera; dinámica hidrológica alterada; vertidos de origen industrial; utilización de pesticidas; aterramientos con distintos fines; trazados de infraestructuras viarias, etc.	17	14
Provincia Nerítica y Plataforma Continental (PN)	La situación de los fondos marinos del litoral andaluz es muy variable y está directamente relacionada con el grado de antropización de la costa colindante. Resulta destacable, no obstante, que determinadas zonas sumergidas del litoral andaluz se encuentran en buenas condiciones de conservación	1. (Carece de sentido disgregar unidades independientes)	42
Total		392	166

Fuente: Elaboración propia a partir de las *Directrices Regionales del Litoral Andaluz* (COPT-JUNTA DE ANDALUCÍA, 1990)

3.1. La delimitación del litoral, su compartimentación en unidades de base territorial y la selección de espacios de interés

En principio, una importante aportación de las Directrices radica en su propuesta de delimitación del espacio litoral, resultante de aunar una perspectiva administrativa (los 61 términos municipales ribereños completos, con algo

más de 8.000 km²) con otra funcional (en virtud de la cual se sobrepasan los límites municipales anteriores en aquellos casos necesarios, a fin de adecuar el ámbito de las Directrices al de las unidades naturales). De esta forma se establece un *límite interior o terrestre* y un *límite exterior o marino* coincidente con el borde externo del mar territorial; se intentaba, en definitiva, superar uno de los grandes obstáculos omnipresentes a la hora de intervenir en el litoral: la falta de coincidencia

entre los límites administrativos —unidades a efectos de planificación y gestión— y las unidades fisiográficas (VERA, 2001). Una vez delimitado el espacio litoral, las Directrices establecen una compartimentación territorial basada en las siguientes unidades de tipo físico: *Sierras Litorales y Prelitorales; Acantilados; Dunas y Arenales Costeros; Ramblas; Lagunas litorales; Playas; Estuarios y Marismas; Provincia Nerítica y Plataforma Continental*. En orden a esta óctuple tipología se estructura la totalidad del ámbito litoral y, para cada unidad, se establece un diagnóstico general, con caracterización de sus medios físico y biótico, descripción de su situación actual e inventario de los espacios concretos que la representan. Es preciso hacer algunas observaciones de interés en relación con la división territorial de las Directrices (FIGS. 5 y 6):

- De entre los 392 espacios inventariados se han seleccionado 166 (42 %) por su “interés natural y/o productivo”, aunque sin aclaración de los criterios utilizados para ello, ni expresión de los efectos de esta distinción desde un punto de vista normativo (FIG. 7).
- Por otra parte, la representación de tales espacios de interés varía mucho según el tipo de Unidad Territorial; por ejemplo, es muy considerable para alguna categoría como los estuarios y las marismas, con 14 de los 17 inventariados, o para las dunas y arenales con 18 de los 35 existentes; sin embargo, en otros casos la selección es mucho más restringida —sólo 62 de las 174 playas; 14 de los 41 sectores de Sierras Litorales y Prelitorales— o incluso nula —ninguna de entre las 52 ramblas inventariadas—.
- No se aportan las delimitaciones precisas de los espacios inventariados ni, incom-

presiblemente, la superficie de los mismos; una carencia que afecta incluso a los considerados *espacios de interés*.

- Durante el período inicial de redacción de las Directrices del Litoral (1985-90) se aprobaron los Planes Especiales de Protección del Medio Físico; sin embargo, lejos de establecerse una continuidad estratégica entre ambos documentos, es evidente desde el principio una falta de sintonía, patente ya en la propia nomenclatura de las unidades de clasificación y ordenatura territorial. Es cierto que las Directrices se apoyan en una división territorial en unidades ambientales, en tanto los PEPMF emplean una clasificación más abierta, que tiene en cuenta la calidad del espacio y su uso e interés —una clasificación, por otra parte, bastante cuestionada e incluso aplicada con muy distinto criterio de un plan provincial a otro, como tuvimos ocasión de apuntar en páginas anteriores—. Así, por ejemplo, las *Sierras Litorales y Prelitorales* de las Directrices pueden ser equiparadas a los “Complejos Serranos de Interés Ambiental” o a los “Espacios Forestales de Interés Recreativo” de los Planes Especiales; las *Lagunas Litorales* y los *Estuarios y Marismas* pueden encontrar correspondencia en al menos cuatro categorías de las empleadas en los PEPM (“Zonas Húmedas Bien Conservadas”, “Zonas Húmedas Transformadas”, “Marismas Transformadas” y “Complejos Litorales Excepcionales”), etc.

Es obvio que la diferente función de cada instrumento territorial puede justificar clasificaciones dispares, pero también es patente la confusión que se introduce a la hora de interpretar la realidad de franja litoral andaluza, y de intervenir en aras de su mejor ordenación,



FIG. 7/ Delimitación del litoral y espacios de interés natural y/o productivo (Directrices Regionales del Litoral de Andalucía, 1990)

Fuente: Elaboración propia

cuando no existe continuidad y coordinación rigurosa entre las diferentes iniciativas administrativas.

De cualquier modo, dejando a un lado la cuestión de la nomenclatura, parecería lógico esperar que entre los ámbitos seleccionados como *espacios de interés* en el documento de las Directrices, estuviesen incluidos aquéllos previamente catalogados en los PEPMF; sin embargo, por contradictorio que pueda parecer, esto no sucede así en casos muy diversos. A continuación relacionamos, a modo de ejemplo, algunos espacios que, pese a haber sido recogidos en los planes especiales, no fueron considerados “de interés” en el documento de las Directrices:

Acantilados: Acantilados de Almería-Aguadulce (Paraje Sobresaliente en PEPMF); Acantilado de la Media Legua (Complejo Litoral de Interés Ambiental en PEPMF; sólo el sector de playa se considera espacio de interés en las Directrices); Acantilado y Pinar de Barbate (Complejo Litoral de Interés Ambiental en PEPMF; sin embargo, en las Directrices se alude sólo al Pinar de Barbate, y se le incluye exclusivamente en la unidad territorial *Dunas* (DU) y no en *Acantilados* (AC).

Dunas y Arenales costeros: Corrales de Chipiona y La Ballena (Complejo Litoral de Interés Ambiental en PEPMF); Pinares de Isla Cristina (Espacio Forestal de Interés Recreativo en PEPMF); Dunas de San Antón (Espacio Forestal de Interés Recreativo en PEPMF); Dunas de Rota (Espacio Forestal de Interés Recreativo en PEPMF); Coto de la Isleta (Espacio Forestal de Interés Recreativo en PEPMF); Pinar del río San Pedro (Espacio Forestal de Interés Recreativo en PEPMF).

Ramblas: Numerosas ramblas han sido clasificadas en los PEPMF bajo la categoría de “Paisajes Agrarios Singulares”; sin embargo, ninguna de ellas es considerada “espacio de interés” en las Directrices.

Playas: Cuatro playas consideradas Complejo Litoral de Interés Ambiental en PEPMF (Playa de Cortadura, Playa de Levante, Playa de los Escullos, Playa del Algarrobico) no presentan especial interés para los redactores de las Directrices.

Lagunas, Estuarios y Marismas: En este caso sí existe una correcta correspondencia entre los PEPMF y las Directrices del Litoral.

3.2. El alcance normativo de las Directrices del Litoral: notas sobre sus disposiciones

Las disposiciones recogidas en el texto de las Directrices habrían de ser, junto con la delimitación territorial antes expuesta, la gran aportación de este instrumento. Concebidas, como se ha dicho, para orientar la intervención de las distintas administraciones en el litoral, quedaron finalmente estructuradas en tres grandes apartados: Disposiciones Generales, Disposiciones Particulares por Unidades Territoriales y Disposiciones Finales.

En relación con su contenido parece conveniente destacar algunas cuestiones de interés, empezando por las *Disposiciones Generales* cuyos elementos sustanciales son, a nuestro juicio, los siguientes:

- La ya explicada delimitación del ámbito litoral incorporando tanto un límite interior o terrestre como otro exterior o marino (art.2º).
- El establecimiento de los ocho tipos de unidades territoriales descritos arriba y su delimitación cartográfica, aunque ésta muy imprecisa (art. 3º).
- El reconocimiento y énfasis puesto en la necesidad ineludible de coordinación y concertación de las diferentes administraciones y organismos que intervienen en la gestión litoral. Se trata de un aspecto clave de las directrices -en realidad uno de los pilares sobre los que se asientan- que ya aparece enunciado en el art. 6.2, y de forma reiterada, en otros artículos posteriores (8.2, 9.4...).
- La selección, no justificada ni desarrollada, de un catálogo de 166 espacios de interés natural y/o productivo que, se dice,

“deberán ser objeto de un especial tratamiento en orden a garantizar el mantenimiento de sus valores y el aprovechamiento compatible de sus recursos (...)”.

- Una muy laxa y genérica voluntad de intervención en materia protectora.

De otra parte, las *Disposiciones Particulares por Unidades Territoriales* presentan, como es lógico, una mayor complejidad, debida a la diversidad tipológica de éstas y al hecho de que las disposiciones se expresen, según el caso, bajo las fórmulas de líneas de actuación, recomendaciones, directrices o medidas¹. No obs-

¹ En un alarde de complejidad dispositiva, aquellas se dividieron internamente en *directrices*, *líneas de actuación*, *recomendaciones* y *medidas*, intentando abarcar, se dice, una “gama de previsiones (...) que van desde lo específico hasta lo más general, teniendo en cuenta el distinto grado de capacidad de intervención de que dis-

pone la Administración Autónoma sobre el litoral y el diferente tratamiento que requieren los sectores que sobre el mismo coinciden”. La definición que se establece de los citados tipos dispositivos es la siguiente *Directrices*: 11:

tante, estas últimas son el referente básico que permite calibrar la potencialidad de las Directrices del Litoral como instrumento de ordenación territorial y, una vez estudiadas las mismas, ha de concluirse que manifiestan una extraordinaria voluntad de ordenación y protección, pero en su propia ambición y en el amplísimo alcance de sus indicaciones se encuentra una de las razones básicas de su inoperatividad en la práctica.

Por último, en relación con las *Disposiciones Finales*, son dos las aportaciones novedosas aunque realmente sin relevancia en la práctica:

- La elaboración bianual de un Informe de Seguimiento de las Directrices, con expresión, entre otras cosas, del grado de cumplimiento de los objetivos fijados. La responsabilidad del mismo recae en la Consejería de Obras Públicas y Transportes que habrá de remitirlo al Consejo de Gobierno.
- La previsión de un mecanismo de adaptación o modificación de las Directrices, aplicable cuando concurren determinadas circunstancias que lo aconsejen. Es decir, se pretendía lograr un formato flexible, revisable y con capacidad de adaptación a la evolución del litoral.

Como se recordaba al principio, las Directrices han estado en vigor durante un largo periodo, al menos oficialmente, a pesar de las numerosas dificultades para su aplicación, bien descritas en el informe especial que al respecto elaboró el Defensor del Pueblo Andaluz (1995) y en trabajos como el de ACOSTA (1999). Unos años más tarde se produjo un pronunciamiento oficial —recogido en algunos trabajos previos al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía— abogando por la necesidad de actualizar sus determinaciones y contenidos (COPT, 1999); sin embargo, el documento final de este Plan (COPT, 2007) ha anunciado la eliminación de las mismas y su sustitución por un *Programa Regional de Ordenación del Litoral*, que, con un enfoque renovado y unos objetivos extraordinariamente ambiciosos, vendrá a sustituirlas.

Líneas de actuación: Quieren ser la expresión de una orientación genérica que se pretende sea tenida en cuenta por el conjunto de la Administración Autónoma en su actuación sobre el litoral, sin que ello conlleve en ningún caso aparejada la asunción de obligaciones específicas.

Directrices: Pretenden llevar más allá el contenido de las líneas de actuación para establecer una orientación o unos objetivos más específicos, aunque dejando un gran margen de maniobra en cuanto a la forma en que haya de darse cumplimiento a las mismas.

4. Los espacios naturales protegidos de la RENPA: su incidencia en el litoral

4.1. Configuración y características de la red litoral de espacios naturales protegidos en Andalucía

Desde el celebrado acontecimiento de la declaración del Parque Nacional de Doñana, hace ahora cuatro décadas (1969), hemos asistido a un proceso de ampliación de la superficie protegida en la franja litoral andaluza, un ámbito en el que ya se localizan 40 de los 150 espacios naturales que integran la RENPA, con una superficie conjunta de 236.750, 38 ha, equivalentes al 14% de la misma. Resulta evidente que esta red de espacios naturales es, en el contexto de la protección de áreas costeras de reconocido valor ambiental, el auténtico referente regional en el momento actual (MULERO, 2003).

Sin embargo, la configuración de la misma no ha tenido una clara continuidad, ni ha sido fruto de una planificación previamente establecida. Más bien es el resultado de impulsos dispersos en el tiempo y en el espacio, como por otra parte es habitual en el contexto español (MULERO, 2002). Así, tras el logro efectivo de Doñana —y las tímidas propuestas recogidas por el ICONA en su Inventario de Espacios Naturales Protegibles, realizado ente 1975/80—, lo cierto es que no vuelve a declararse un nuevo espacio protegido en la maltrata costa andaluza hasta pasados tres lustros desde aquella fecha de partida. Sería en 1984 cuando, tras recepcionarse en Andalucía las primeras competencias en materia de conservación de la naturaleza, se protegió un espacio señero como el *Paraje Natural de las Marismas del Odiel*, con dos Reservas Naturales en su interior —*Isla de Enmedio* y *Marismas del Burro*—. Puede afirmarse, en consecuencia, que en la conservación de estos humedales onubenses se encuentra realmente el inicio de una estrategia de fortalecimiento del sistema costero de espacios protegidos, consolidada después con 36 nuevas declaraciones desde 1987 a 2003,

Medidas: Suponen el mayor grado de concreción establecido en las Directrices, y se utilizan en los casos en que se puede llegar a concretar la forma en que debería desarrollarse la intervención administrativa para alcanzar los objetivos previstos.

Recomendaciones: Se emplean cuando se trata de proponer actuaciones de órganos de otras Administraciones, sobre todo la Administración del Estado, a las cuales no pueden dirigirse directrices o medidas pero que resultan de especial importancia a la hora de marcar la pauta que se considera debería seguir la intervención pública en su conjunto.

año éste en el que se incorporaron las cuatro últimas piezas al catálogo. En una primera aproximación es preciso destacar algunos ras-

gos generales que definen la singularidad del ámbito litoral en el contexto de la RENPA (Figs. 8 y 9):

FIG. 8/ Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (2007), según figura de protección

Figura de protección	Nº de espacios	Extensión (ha)	% sobre el total de la RENPA
Parque Nacional	2	140.460	8,3
Parque Natural	24	1.414.836	83,46
Paraje Natural	32	90.305	5,33
Reserva Natural	28	21.730	1,28
Monumento Natural	37	1.046	0,06
Parque Periurbano	21	5.995	0,35
Paisaje Protegido	2	19.664	1,16
Reserva Natural Concertada	4	791	0,05
Total	150	1.694.847	100

Fuente: CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (JUNTA DE ANDALUCÍA). Elaboración propia

FIG. 9/ Catálogo de Espacios Naturales Protegidos del litoral de Andalucía (2007)

Figura	Denominación	Nº en mapa	Año de declaración	Superficie (ha)	Provincia	Otras figuras de protección (1)
Parque Nacional	Doñana	1	1969	54.251,65	Huelva/Sevilla	RB/Z/PH/R/DE/LIC
Parque Natural	Cabo de Gata-Níjar	2	1987	45.663	Almería	RB/Z/R/GP/ZP/LIC
	Bahía de Cádiz	3	1989	10.522	Cádiz	Z/R/LIC
	Breña y Marismas del Barbate	4	1989	5.077	Cádiz	Z/LIC
	Del Estrecho	5	2003	18.931	Cádiz	Z/LIC
	Doñana	6	1989	53.835	Huelva-Sevilla-Cádiz	Z/LIC
Paraje Natural	De Alborán	7	2003	26.456,70	Almería	Z/ZP/LIC
	Punta Entinas-Sabinar	8	1989	1.960	Almería	Z/LIC/R
	Estuario del río Guadiaro	9	1989	27	Cádiz	Z/LIC
	Isla del Trocadero	10	1989	525	Cádiz	Z/LIC/R
	Marismas de Sancti-Petri	11	1989	170	Cádiz	Z/LIC/R
	Marismas del río Palmones	12	1989	58	Cádiz	Z/LIC
	Playa de Los Lances	13	1989	226	Cádiz	Z/LIC
	Enebrales de Punta Umbría	14	1989	162	Huelva	LIC
	Estero de Domingo Rubio	15	1989	480	Huelva	Z/LIC
	Lagunas de Palos y Las Madres	16	1989	693	Huelva	LIC/R

Continúa

Continuación Fig. 9/ Catálogo de Espacios Naturales Protegidos del litoral de Andalucía (2007)

Figura	Denominación	Nº en mapa	Año de declaración	Superficie (ha)	Provincia	Otras figuras de protección (1)
	Marismas de Isla Cristina	17	1989	2.145	Huelva	Z/LIC
	Marismas del Odiel	18	1984	7.185	Huelva	Z/R/RB/LIC
	Marismas del río Piedras y Flecha del Rompido	19	1989	2.530	Huelva	Z/LIC
	Desembocadura del Guadalhorce	20	1989	67	Málaga	-
	Acantilados de Maro-Cerro Gordo	21	1989	1.814,68	Málaga-Granada	Z/ZP/LIC
Reserva Natural	Albufera de Adra	22	1989	131	Almería	Z/R/LIC
	Punta Entinas-Sabinar	23	1989	785	Almería	Z/LIC
	Isla de Enmedio	24	1984	480	Huelva	Z/R/RB/LIC
	Laguna del Portil	25	1989	1.315,50	Huelva	LIC
	Marismas del Burro	26	1984	597	Huelva	Z/R/RB/LIC
Monumento Natural	Arrecife Barrera de Posidonia	27	2001	108,01	Almería	LIC
	Isla de San Andrés	28	2003	7,43	Almería	LIC
	Isla de Terreros e Isla Negra	29	2001	1,72	Almería	LIC/ZEPIM
	Corrales de Rota	30	2001	110	Cádiz	LIC
	Duna de Bolonia	31	2001	13,17	Cádiz	LIC/Z
	Punta del Boquerón	32	2003	74,53	Cádiz	LIC/Z/R
	Tómbolo de Trafalgar	33	2001	24,19	Cádiz	LIC
	Peñones de San Cristóbal	34	2001	2,36	Granada	-
	Acantilado del Asperillo	35	2001	11,85	Huelva	LIC/Z/R/RB
	Pino Centenario del Parador de Mazagón	36	2003	0,19	Huelva	-
	Dunas de Artola y Cabopino	37	2003	19,27	Málaga	LIC/Z
Parque Periurbano	Dunas de San Antón	38	1996	70,44	Cádiz	-
	La Barrosa	39	1999	125,69	Cádiz	-
	La Norieta	40	1999	94	Huelva	LIC
Total				236.750,38		

- (1) Otras figuras de protección y designaciones:
 Z: Zona de Especial Protección para las Aves
 LIC: Lugar de Importancia Comunitaria
 ZP: Zona de Especial Protección del Mediterráneo
 R: Humedal Ramsar
 RB: Reserva de la Biosfera
 PH: Patrimonio de la Humanidad
 DE: Diploma Europeo

Fuente: CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (JUNTA DE ANDALUCÍA). Elaboración propia

- a) De las ocho figuras de protección vigentes en Andalucía aún no han sido empleadas en la costa ni el Paisaje Protegido ni la Reserva Natural Concertada, resultando la primera ausencia lamentable y paradójica habida cuenta de la riqueza y fragilidad paisajísticas del litoral andaluz. Una vez más queda de manifiesto la escasa valoración que, respecto de los recursos de esta índole, tienen las administraciones con competencias territoriales. Tal hecho contrasta con las numerosas proclamas institucionales y la gran cantidad de estudios científico-técnicos publicados en los últimos años en defensa de la protección del Paisaje.
- b) A diferencia de la tónica general de la RENPA, la figura empleada un mayor número de veces en la franja litoral es la de Paraje Natural, de fuerte perfil conservacionista. En la costa andaluza se localizan prácticamente la mitad de los Parajes declarados en toda la región, lo que tiene una estrecha relación con la alta, y reciente, valoración de los humedales y con la idoneidad de tal figura para la conservación y el manejo de los mismos.
- c) No obstante lo anterior, en términos de superficie protegida el protagonismo corresponde también en el litoral a los Parques Naturales (FIG. 10), como ocurre en toda la Comunidad, puesto que los cinco existentes abarcan unas 134.000 ha (57% de la superficie costera protegida). En cualquier caso, tal porcentaje queda aún lejos del 84% que representa esta figura en el conjunto de Andalucía. Lo dicho pone de manifiesto la mayor complementariedad entre categorías protectoras alcanzada en el litoral frente la situación menos diversa que caracteriza a las restantes grandes unidades geográficas de la región (Sierra Morena, Cordilleras Béticas y Depresión del Guadalquivir).
- d) La presencia de una pieza de extraordinario valor: el Parque Nacional de Doñana, uno de los dos espacios andaluces con este rango y de los pocos, junto al Archipiélago de Cabrera e Islas Atlánticas, que son representativos de ecosistemas costeros en España. Sin duda es el referente o “buque insignia” de la RENPA, y más aún desde la transferencia de las competencias de su gestión a la Junta de Andalucía; baste recordar, como prueba de su importancia, el gran número de designaciones y distinciones internacionales que le han sido concedidas (Reserva de la Biosfera, Zona de Especial Protección para las Aves, Patrimonio de la Humanidad, Humedal Ramsar, Diploma Europeo, Lugar de Importancia Comunitaria, etc.)
- e) Una gran limitación radica, con carácter general, en la moderada extensión de las piezas que han sido protegidas en la costa. La demanda de terrenos con fines residenciales, turísticos, agrarios, etc., y el alto grado de especulación en torno a los mismos, ha dificultado sobremanera el establecimiento de amplios perímetros de protección, dando lugar a una situación muy diferente de la existente en Sierra Morena o las Cordilleras Béticas.

Obsérvese que, en realidad, junto con el citado Parque Nacional, los Parques Naturales de Cabo de Gata y Doñana son los únicos espacios de gran extensión –alrededor de 50.000 ha- a los que cabe añadir otros tres de dimensión media (entre 10.000 y 30.000 ha), como son la Bahía de Cádiz, el Estrecho y Alborán. En el extremo opuesto del elenco queda de manifiesto el predominio de los espacios protegidos de pequeño o muy pequeño tamaño (14 ámbitos inferiores a 100 ha, de los cuales 4 no alcanzan 10 ha); una circuns-

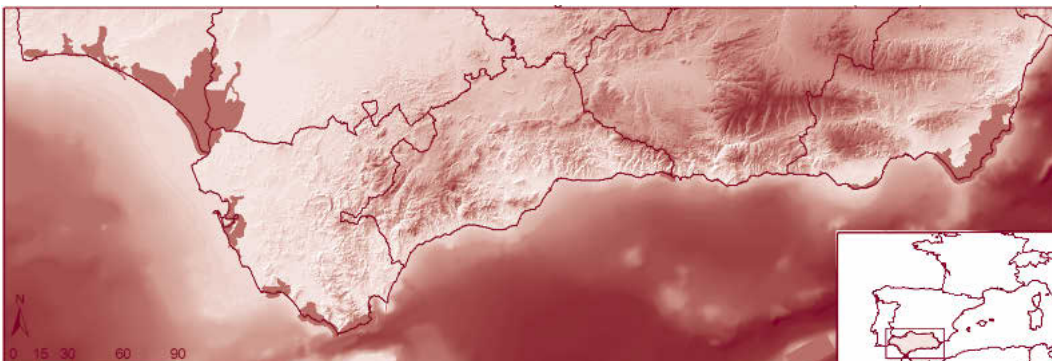


FIG. 10/ Localización de los Espacios Naturales Protegidos declarados en el litoral andaluz (RENPA)

Fuente: Elaboración propia

tancia que dificulta la dotación de instrumentos de gestión y la aplicación de medidas protectoras eficaces. Como acertadamente se ha indicado en relación a esta cuestión,

“el énfasis puesto en las políticas de espacios serranos y forestales protegidos contrasta con la limitación de las áreas costeras y marinas en la misma situación” (BARRAGÁN, 2004: 53).

- f) Otro rasgo singular del sistema litoral de espacios protegidos es el desequilibrio atlántico-mediterráneo. Efectivamente, la situación es muy distinta según nos situemos en una u otra costa, tanto en el alcance de la protección (28 espacios con el 68% de la superficie protegida se localizan en la costa gaditano-onubense), como en la heterogénea tipología de los ambientes costeros sujetos a protección en cada una. Sin duda, estos contrastes tienen que ver con la propia configuración fisiográfica que presentan las respectivas costas, pero también obedecen a la diferente intervención humana registrada en las últimas décadas a lo largo del litoral andaluz.

Por desgracia, apenas una docena de espacios protegidos se encuentra situada en el sector mediterráneo, y de ellos sólo cuatro en Málaga y Granada –dos Parajes Naturales y dos Monumentos Naturales–, lo cual es una clara evidencia de varias décadas de dejadez e inoperatividad administrativa en el territorio sometido a una mayor agresión ambiental. Sin embargo, también es claro que lo anterior puede paliarse y que, para ello, sólo se necesita impulso político. El abanico de figuras protectoras y los medios disponibles son suficientes para compensar una actuación tan pobre y contribuir a salvaguardar multitud de ámbitos en el litoral mediterráneo, continuando la estela de afortunadas actuaciones recientes (Parque Natural del Estrecho, Paraje Natural de Alborán y Monumento Natural de la Isla de San Andrés).

- g) Por último, pese a los puntos débiles enunciados, si algo caracteriza al entramado protector configurado hasta hoy en el litoral andaluz es justamente el alto valor ecológico de la mayoría de las piezas que lo componen. El predominio citado de la figura de Paraje Natural es ya un reflejo del mismo, pero lo que realmente atestigua esta circunstancia es la confluencia de distinciones que se da en muchos espacios protegidos costeros: casi todos han sido incluidos en la lista de Lugares de Interés Comunitario (LIC) de la Región Biogeográfica Mediterránea

(Directiva de Hábitat); trece ámbitos tienen la condición de Sitio Ramsar; seis son Reservas de la Biosfera o forman parte de alguna de ellas; la mayoría ha sido designada Zona de Especial Protección para las Aves (ZEPA), etc.

4.2. La idoneidad de los espacios naturales protegidos como instrumento de ordenación litoral

Entretanto no se den las condiciones estructurales que posibiliten la demandada y deseada *gestión integrada* de la franja litoral (BARRAGÁN & FERNÁNDEZ-PALACIOS, 2005) Debe apostarse por el fortalecimiento de algunos de los instrumentos disponibles, en aras de procurar mejorar las condiciones ecológicas costeras y controlar de forma más efectiva el crecimiento de la población y de los aprovechamientos económicos. En este contexto parece que reforzar el sistema litoral de espacios naturales protegidos debe ser cuestión prioritaria por muchas razones, entre las cuales queremos ahora destacar las siguientes:

- Una ordenación integral del litoral debe tener en cuenta tres grandes objetivos irrenunciables (FOURNEAU, 1981): objetivos de desarrollo y productivos (en mar y en tierra), objetivos de protección de ecosistemas y objetivos de ordenación del espacio que tengan muy presente la función de esparcimiento que, para turistas y para residentes, la costa desempeña. En definitiva se trata de objetivos previstos y contemplados en algunas de las categorías de espacios protegidos que han proliferado en la franja litoral.
- De forma específica, el diseño de los Parques Nacionales y Naturales tanto en lo referido a su gestión (Juntas Rectoras, Director Conservador, personal técnico específico, servicios centrales y provinciales de apoyo y control...) como a su planificación (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión, Planes de Desarrollo Sostenible, Programas de Uso Público), les otorga instrumentos a través de los cuales se pueden satisfacer muchos de los requisitos que exige una planificación y gestión integrada del litoral para ser considerada como tal. Téngase en cuenta el carácter global de los Planes de Ordenación en relación con el entorno o la representación de numerosos órganos administrativos, políticos, científicos y sociales en el seno de Juntas Rectoras y Patronatos.

- Desde un punto de vista estratégico la declaración de espacios protegidos en los tramos litorales que aún conservan valores naturales de interés, es una de las escasas medidas eficaces para detraerlos de una previsible transformación especulativa de índole urbanística, agrícola o de otro tipo —aunque no siempre—. De hecho, en el caso andaluz es bastante amplio el consenso en torno al decisivo papel que están jugando los espacios naturales protegidos en la conservación de determinados ecosistemas, especialmente de todo tipo de humedales costeros (MULERO, 2001).
- En clave política coincidimos con BARRAGÁN (2004) en que se ha consolidado una mayor concienciación ambiental que ha llevado a un reconocimiento explícito de muchos de los problemas litorales generados por unas intervenciones municipales excesivamente desarrollistas, y este reconocimiento juega hoy a favor de la declaración de nuevos ámbitos protegidos y de la ampliación de los ya existentes.

5. Los lugares de interés comunitario de la Directiva de Hábitats: hacia una sustancial ampliación del territorio litoral protegido

Es muy probable que, a medio plazo, la superficie protegida en el litoral andaluz se incremente de forma considerable. Ello dependerá básicamente del ritmo y de la eficacia con que se apliquen las directrices de la Directiva de Hábitats², y en concreto aquéllas relativas a la creación de la *Red Natura 2000*. Los objetivos y rasgos esenciales de la referida iniciativa europea pueden consultarse en trabajos específicos sobre la cuestión (MULERO, 2002, 2004).

En principio, el planteamiento de fondo de la Directiva es ambicioso, novedoso y sumamente interesante por varias razones —aunque no está exento de dificultades que se señalarán después—, entre las cuales hay que destacar su extraordinaria aportación, a medio plazo, a la

estrategia global de conservación de la biodiversidad. Además, frente a la disparidad de actuaciones y criterios aplicados por cada país hasta la fecha, ahora se parte de planteamientos homogéneos, estables y bien fundamentados para un extenso territorio; el criterio de *coherencia ecológica* preside esta norma y, por ello, inmediatamente se desechó que la nueva red fuese la mera yuxtaposición de las redes estatales de espacios naturales protegidos, optándose por un procedimiento unitario de selección de lugares, desde una perspectiva supraestatal. Ha de considerarse también que la preservación de la biodiversidad se pretende conseguir mediante la conservación de *hábitats* y no de elementos aislados de ellos. E, igualmente, se ha insistido mucho en la noción de *red* y ésta presupone la existencia de conexiones entre unas zonas y otras, convirtiéndose tal aspiración en uno de los criterios básicos a la hora de seleccionar y delimitar los lugares de interés.

En el momento en que la Comisión aprueba las propuestas estatales, los ámbitos seleccionados pasan a ser Lugares de Importancia Comunitaria (LIC)³, y, posteriormente, los Estados han de convertir sus LIC en Zonas de Especial Conservación (ZEC)⁴. En consecuencia, cuando concluya el proceso establecido, la Red Natura quedará integrada por el conjunto de Zonas Especiales de Conservación declaradas por los Estados, más las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS) reguladas por la Directiva 79/409/CEE, que ya hayan sido declaradas como tales o lo sean en un futuro.

De lo dicho hasta ahora puede colegirse que se trata de una iniciativa completamente innovadora, muy positiva en sus planteamientos teóricos y con una proyección territorial extraordinaria. El caso de Andalucía ilustra bien esta última aseveración: la propuesta de la Comunidad efectuó en su día incluyó 191 espacios con casi 2,6 millones de ha, es decir, una extensión próxima al 30% del territorio regional; la misma ha sido finalmente aceptada por la Comisión Europea en el mes de julio de 2006⁵. Pues bien, en el contexto de la contri-

² Directiva 92/43/CE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres.

³ La Directiva define al Lugar de Importancia Comunitaria como “un lugar que, en la región o regiones biogeográficas a las que pertenece, contribuya de forma apreciable a mantener o restablecer un tipo de hábitat natural de los que se citan en el Anexo I o una especie de las que se enumeran en el Anexo II, en un estado de conservación favorable y que pueda contribuir de modo apreciable a la coherencia de la Red Natura 2000” (art 1.k).

⁴ La Directiva define la Zona Especial de Conservación

como “un lugar de importancia comunitaria designado por los Estados miembros mediante un acto reglamentario, administrativo y/o contractual, en el cual se apliquen las medidas de conservación necesarias para el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y/o de las poblaciones de las especies para las cuales se haya designado el lugar” (art.1.1).

⁵ Decisión de la Comisión Europea de 19 de julio de 2006 por la que se adopta la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea (Diario Oficial de la Unión Europea; 21 de septiembre de 2006).

bución andaluza, la representación litoral es muy considerable, ya que en este ámbito se localizan —total o parcialmente— 63 LIC, con una superficie conjunta de 413.808, 96 ha, cuyo desglose y localización pueden observarse en las FIGS. 11 y 12. No obstante, una correcta interpretación de tales datos requiere algunas matizaciones. En primer lugar, aunque la extensión de los lugares de interés comunitario es muy superior a la que presentan los actuales espacios de la RENPA, es preciso relativizar el peso de aquéllos, ya que han sido considerados *LIC litorales* algunos que, siendo muy extensos, sólo tienen una pequeña parte inserta en el ámbito costero; a este respecto son bien ilustrativos los casos de las Ramblas de Gergal, Tabernas y Sur de Sierra Alhamilla (ES611006), la Sierras de Gádor y Enix (ES6110008) o la Sierra de Cabrera-Bédar (ES6110005). Por otra parte, la declara-

ción de los LIC ha dado lugar a la coexistencia de tres situaciones distintas: espacios naturales protegidos que han sido declarados lugares de interés comunitario —la gran mayoría—; algunos espacios naturales protegidos que no lo han sido —por tanto, no formarán parte de la Red Natura—, y, por último, lugares de interés comunitario delimitados sobre ámbitos sin protección previa. En tercer lugar, las nuevas áreas protegidas suponen una especial contribución para la costa mediterránea y sectores montañosos limítrofes, aunque de nuevo el grueso de aquéllas se concentra en la provincia de Almería, reforzando el protagonismo que ésta ya ostenta en el contexto de la RENPA. No obstante, la Directiva ha impulsado algunas intervenciones muy interesantes también en el litoral atlántico, caso de la declaración como LIC de un amplio entorno de Doñana.

Fig. 11/ Red Natura: Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) en el litoral andaluz (2007)

Nombre	Código	Extensión (ha)	Provincia
Doñana	ES0000024	112.355,30	Huelva
Marismas del Odiel	ES0000025	6.631,52	Huelva
Laguna del Portil	ES6150001	1.265,63	Huelva
Enebrales de Punta Umbría	ES6150002	187,57	Huelva
Estero de Domingo Rubio	ES6150003	343,07	Huelva
Lagunas de Palos y Las Madres	ES6150004	648,97	Huelva
Marismas de Isla Cristina	ES6150005	2.498,05	Huelva
Marismas del río Piedras y Flecha del Rompido	ES6150006	2.409,11	Huelva
Doñana Norte y Oeste	ES6150009	31.372,17	Huelva
Dunas del Odiel	ES6150013	64,45	Huelva
Marismas y Riberas del Tinto	ES6150014	3.125,84	Huelva
Isla de San Bruno	ES6150015	386,24	Huelva
Marismas de las Carboneras	ES6150017	263,38	Huelva
Río Guadiana y Rivera de Chanza	ES6150018	1.545,81	Huelva
Bajo Guadalquivir	ES6150019	4.113,94	Huelva/Sevilla/Cádiz
Estuario del río Piedras	ES6150028	443,19	Huelva
Estuario del río Tinto	ES6150029	1.162,44	Huelva
Complejo Endorréico del Puerto de Santa María	ES0000029	260,66	Cádiz
Bahía de Cádiz	ES0000140	10.395,13	Cádiz
Estrecho	ES0000337	19.176,57	Cádiz
Estuario del río Guadiaro	ES6120003	35,54	Cádiz
Marismas del río Palmones	ES6120006	57,48	Cádiz
La Breña y Marismas del Barbate	ES6120008	4.816,41	Cádiz

Continúa

Continuación FIG. 11/ Red Natura: lugares de Importancia Comunitaria (LIC) en el litoral andaluz (2007)

Nombre	Código	Extensión (ha)	Provincia
Fondos Marinos de Bahía de Cádiz	ES6120009	7.040,01	Cádiz
Punta de Trafalgar	ES6120017	183,31	Cádiz
Pinar de Roche	ES6120018	689,17	Cádiz
Río Salado de Conil	ES6120019	77,14	Cádiz
Bunker del Tuffillo	ES6120022	0,12	Cádiz
Corrales de Rota	ES6120023	47,53	Cádiz
Salado de San Pedro (¿)	ES6120027	31,22	Cádiz
Río de la Jara	ES6120028	5,75	Cádiz
Bunker del Santuario de la Luz	ES6120029	2,78	Cádiz
Ríos Guadiaro y Hoz Garganta	ES6120031	49,53	Cádiz
Acantilados de Maro-Cerro Gordo	ES6170002	1.789,58	Málaga
Río de Castor (1)	ES6170017	7,41	Málaga
Río Verde (1)	ES6170019	108,4	Málaga
Río Guadaiza (1)	ES6170020	9,03	Málaga
Río Guadalmina (1)	ES6170021	7,4	Málaga
Río Fuengirola (1)	ES6170022	35,10	Málaga
Río Guadalmanza (1)	ES6170024	7,14	Málaga
Río Real (1)	ES6170025	9,79	Málaga
Río del Padrón (1)	ES6170026	7,32	Málaga
Arroyo de la Cala (1)	ES6170027	8,02	Málaga
Río Manilva	ES6170029	12,08	Málaga
Calahonda	ES6170030	483,84	Málaga
Fondos Marinos de la Bahía de Estepona	ES6170036	552,56	Málaga
Fondos Marinos Tesorillo-Salobreña	ES6140013	1.013,01	Granada
Acantilados y Fondos Marinos Calahonda-Castell de Ferro	ES6140014	971,32	Granada
Acantilados y fondos marinos de la Punta de la Mona	ES6140016	123,52	Granada
Cabo de Gata-Níjar	ES0000046	49.547,1	Almería
Punta Entinas-Sabinar	ES0000048	1.944,76	Almería
Albufera de Adra	ES6110001	135,27	Almería
Sierra de Cabrera-Bédar	ES6110005	33.578,62	Almería
Ramblas de Gergal, Tabernas y Sur de Sierra Alhamilla	ES6110006	22.309,12	Almería
Sierras de Gador y Enix	ES6110008	50.144,05	Almería
Fondos marinos de Punta Entinas-Sabinar	ES6110009	1.946,4	Almería
Fondos marinos del levante almeriense	ES6110010	6.313,46	Almería
Sierras Almagrera, de los Pinos y el Aguilón	ES6110012	5.886,28	Almería
Isla de Alborán	ES6110015	26.456,65	Almería
Rambla de Arejos	ES6110016	2,1	Almería
Río Adra	ES6110018	80,31	Almería
Arrecifes de Roquetas de Mar	ES6110019	204,49	Almería
Islote de San Andrés	ES6110020	35,43	Almería
Total	63 lic	413.808,96	

En este contexto tiene interés sólo el curso bajo y la desembocadura

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la CONSEJERÍA DE MEDIO AMBIENTE (JUNTA DE ANDALUCÍA) y de la UNIÓN EUROPEA (Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006 (2006/613/CE) por la que se adopta la lista de lic de la región biogeográfica mediterránea

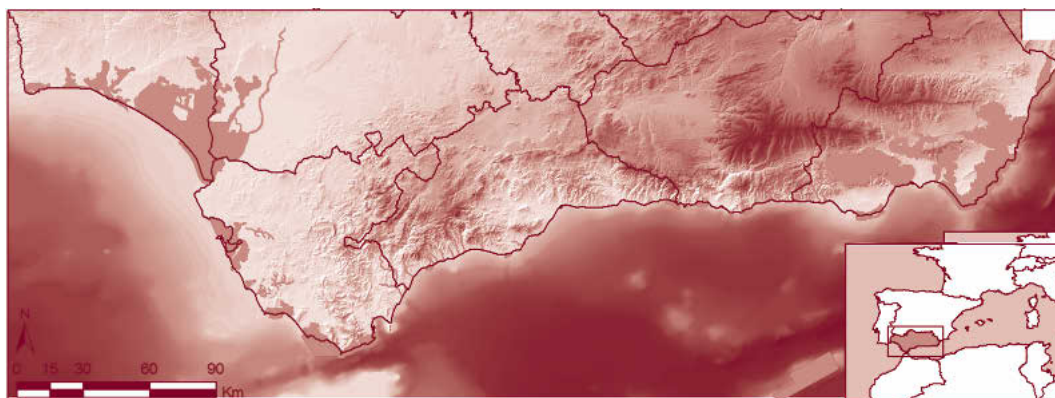


FIG. 12/ Localización de los Lugares de Interés Comunitario declarados en el litoral andaluz (Directiva de Hábitats)

Fuente: Elaboración propia

Para concluir es preciso apuntar que, en el momento actual, no se percibe entre los responsables de esta iniciativa (políticos, técnicos y científicos) el entusiasmo que cabría esperar; con el paso de los años incluso se ha ido extendiendo entre algunos un profundo escepticismo. En general, puede afirmarse que las dudas sobre el éxito de la Directiva Hábitats están completamente justificadas, ante la persistencia de algunos problemas de fondo y de diversas cuestiones fundamentales que no han sido aún definidas ni explicadas. Entre los escollos de mayor importancia cabe citar los siguientes: el retraso acumulado de los plazos establecidos, la falta de información entre propietarios de tierras y comunidades rurales, la cuestionada legitimidad científica de los Lugares de Interés Comunitario, la confusa imbricación entre unos criterios homogéneos de selección y unos instrumentos de gestión heterogéneos en cada Estado, la incertidumbre sobre la financiación de la Red Natura 2000 y, finalmente, la coexistencia entre la Red Natura, las redes de espacios naturales protegidos convencionales y las redes formadas por otras áreas declaradas como consecuencia de diversos compromisos internacionales (Reservas de la Biosfera, ZEPIM, Humedales Ramsar, etc.)

No obstante lo anterior, la reciente Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad⁶ (2007) ha venido a clarificar alguna de las cuestiones citadas, con la inclusión de diversos apartados reguladores de los, desde ahora denominados, *Espacios Protegidos Red Natura 2000*. Sin lugar a dudas estamos ante un avance normativo muy necesario que puede contribuir a impulsar de forma decisiva una iniciativa crucial pero lastrada por sus continuas demoras.

6. Conclusiones

En las páginas anteriores se ha ofrecido una perspectiva comparada que puede ser de utilidad para interpretar correctamente la situación actual de la protección de ámbitos costeros andaluces, así como servir de elemento de reflexión a la hora de diseñar nuevos instrumentos con similar finalidad. Entre las conclusiones generales que pueden destacarse en un texto sintético como el presente, se encuentran las siguientes:

Con carácter general, los Planes Especiales de Protección del Medio Físico han supuesto un refuerzo protector genérico para el conjunto del suelo no urbanizable, lo que ha repercutido favorablemente en el entorno litoral. Y, asimismo, como logro de carácter específico en el tema que nos ocupa, se ha reconocido la trascendencia de sus Catálogos anexos, en los que fueron incluidos muchos enclaves costeros de indudable valor ecológico, en un momento en que apenas existían espacios naturales protegidos; aquella selección inicial fue en muchos casos el punto de partida para la posterior declaración de valiosos ámbitos y su inclusión en la RENPA.

Sin embargo, en un balance global es preciso reconocer que los PEPMF no han estado acompañados de medidas eficaces de intervención u ordenación, por lo que su contribución a un manejo más racional de la franja costera ha sido pobre. Como se ha dicho en el análisis precedente, a estos planes les fueron atribuidas unas funciones extraordinariamente amplias y genéricas que, en el contexto actual de amplio desarrollo normativo en el campo medioambiental, les restan operatividad.

⁶ Ley 42/2007, de 13 de diciembre (BOE nº 299, 14 de

diciembre de 2007)

Por su parte, las Directrices Regionales del Litoral, han resultado ser un ejemplo antológico de instrumento administrativo bien intencionado pero completamente inoperante. Ello se ha debido, en primer término, a problemas específicos vinculados a la propia definición y delimitación de las denominadas “unidades territoriales”, a su deficiente engarce con otros instrumentos de planificación y ordenación, a la complejidad y presunción de su aparato dispositivo, etc. Sin embargo, en la raíz de su eficacia mínima se sitúa la problemática jurídica que las envolvió desde el principio —bien analizada por el Defensor del Pueblo Andaluz en el Informe citado en páginas anteriores—, así como el desinterés de la Administración autonómica respecto de un instrumento cuyo diseño, además, resultaba inadecuado para abordar problemas concretos o específicos, dada la enorme extensión del ámbito que se pretendía regular y salvaguardar.

Por contraposición con las Directrices, la exitosa evolución reciente de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (RENPA) la ha erigido como el auténtico referente regional de la preservación de áreas litorales de gran valor ambiental, y ello por razones cuantitativas y cualitativas. Téngase presente que en la franja costera se localizan ya 40 de los 150 espacios naturales protegidos declarados en toda la región, con una superficie conjunta de 236.750 ha., y aunque muchas de las piezas que integran el catálogo presentan una extensión muy reducida, lo cierto es que gozan de un alto reconocimiento en su gran mayoría, con algunos ejemplos señeros como Doñana, Cabo de Gata, Marismas del Odiel, etc. Entre otros indicios, las importantes distinciones internacionales que han recaído en los espacios

litorales andaluces atestiguan la anterior aseveración.

Es más, en relación con la RENPA, debe resaltarse que hoy —por diversas razones enunciadas con anterioridad— la declaración de espacios naturales protegidos en los tramos litorales menos alterados se ha convertido en una de las escasas medidas eficaces para detraerlos de una más que previsible transformación especulativa de índole urbanística, agrícola o de otro tipo.

Por último, el análisis del desarrollo de la Directiva de Hábitats, en tanto que impulsora de la Red Natura 2000, nos lleva a concluir que aún es insuficiente la atención administrativa prestada a esta iniciativa, pese a que ha sido considerada la apuesta conservacionista más ambiciosa de las últimas décadas con repercusión sobre los ecosistemas litorales. Se ha dicho ya que se trata de una empresa muy novedosa y positiva, con una proyección territorial extraordinaria; recuérdese que la representación de la costa andaluza en la red europea se cifra en 63 Lugares de Interés Comunitario, con una superficie conjunta de 413.808 ha. No obstante, la Directiva ha ido acumulando considerables retrasos en su aplicación, amén de otros numerosos escollos —ya citados— que le han restado credibilidad; se espera que la reciente Ley del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (2007) suponga un impulso considerable para la consolidación de la Red Natura 2000 y, en concreto, para el fortalecimiento del sistema litoral de espacios andaluces que se han integrado en la misma. En cualquier caso habrán de transcurrir aún algunos años para poder valorar, en su justa medida, la contribución real de este instrumento a la protección de nuestras áreas costeras.

7. Bibliografía

- ACOSTA BONO, G. (1999): “Ordenación del litoral y política territorial en Andalucía”. En A. VICIANA & A. GALÁN *Actas de las Jornadas sobre el litoral de Almería: caracterización, ordenación y gestión de un espacio geográfico*: 111–125. Instituto de Estudios Almerienses. Almería.
- ANDALUCÍA. CONSEJERÍA DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (1999): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía: Bases y estrategias*. COPT (Junta de Andalucía), Sevilla.
- (2007): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía*. COPT (Junta de Andalucía), Sevilla.
- ANDALUCÍA. DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ (1995): *Ordenación y protección del litoral andaluz. El cumplimiento de las Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*. Defensor del Pueblo Andaluz. Sevilla.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J.M. (2004): *Las áreas litorales de España. Del Análisis Geográfico a la gestión integrada*. Ariel, Barcelona.
- & FERNÁNDEZ-PALACIOS, A. (2005): “Gestión integrada del litoral: hacia una estrategia andaluza”. *Medio Ambiente*, 51: 8–11. Consejería de Medio Ambiente (Junta de Andalucía), Sevilla.
- CENTRO DE ESTUDIOS TERRITORIALES Y URBANOS (CETU), 1990: *Directrices Regionales del Litoral de Andalucía*. COPT (Junta de Andalucía), Sevilla.
- CHICA RUIZ, A. (2005): *Conservación y desarrollo en el litoral andaluz: planificación y gestión de espacios protegidos*. CEP editorial, Sevilla.
- Directiva 92/43/CEE del Consejo*, “relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres”. Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 206/7.

- FOURNEAU, F. (1981): "Enjeux et objectifs d'une politique d'aménagement integre des espaces littoraux. En *Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Litorales*: 645-658. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid,
- KALAORA, B. & KONITZ, A. (2004): "Le Conservatoire du litoral: entre patrimonialisation et médiation". *Annales de Géographie*, 635: 87-99.
- MULERO MENDIGORRI, A. (2001): "Los espacios naturales protegidos en Andalucía: Evolución, caracterización geográfica y singularidades". *Ería*, 54-55: 141-158. Universidad de Oviedo, Oviedo.
- (2002): *La protección de espacios naturales en España*. Mundi-Prensa, Madrid.
- (2003): "Los espacios protegidos en Andalucía". En A. LÓPEZ ONTIVEROS, (Coord.) *Geografía de Andalucía*: 274-292. Ariel, Barcelona.
- (2004): "Iniciativas internacionales para la protección de espacios naturales. Un análisis crítico de su aplicación en España". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, 44: 167-187. Universidad Autònoma de Barcelona, Barcelona.
- OJEDA RIVERA, J.F. & al. (1993): *Intervenciones públicas en el Litoral Atlántico Andaluz: efectos territoriales*. Agencia de Medio Ambiente. Sevilla.
- VERA REBOLLO, J.F. (2001): "Los usos humanos del litoral: conflictos y complementariedades." En: *Los espacios litorales y emergentes. Lectura geográfica. Actas del XV Congreso de Geógrafos Españoles*: 39-81. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Santiago. Santiago de Compostela.