

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

Vol. L, Nº 196, verano 2018

ISSN: 1133-4762

Págs. 217-234

Espacios Naturales Protegidos y Ordenación del Territorio en Andalucía: hitos de un desencuentro estructural

Alfonso MULERO MENDIGORRI

Catedrático de Análisis Geográfico Regional. Universidad de Córdoba

RESUMEN: En este artículo se analiza la relación existente entre las políticas de ordenación del territorio y de espacios naturales protegidos en Andalucía desde los inicios de la construcción del Estado autonómico. Una cuestión de gran interés considerando que el territorio protegido supera en la actualidad el 30% de la extensión regional. La metodología de trabajo ha consistido en la evaluación del conjunto de iniciativas legislativas y planificadoras desarrolladas durante las pasadas cuatro décadas en el contexto de ambas políticas, a fin de clarificar, en primer término, el grado de coordinación logrado entre dos materias cuya gestión es competencia de la propia administración autonómica, y, en relación con ello, las razones de la aplicación de una especie de «planificación a la inversa», en virtud de la cual los tardíos planes de ordenación del territorio se han limitado a incorporar, sin ningún tipo de análisis crítico ni propositivo, el vasto y complejo sistema de áreas protegidas previamente establecido por la administración ambiental.

DESCRIPTORES: Espacios Naturales Protegidos. Ordenación del Territorio. Andalucía. Política Medioambiental.

Protected Natural Areas and Spatial Planning in Andalusia: milestones of a structural mismatch.

ABSTRACT: This article deals with the relationship between spatial planning and natural protected areas policies in Andalusia since the beginning of the construction of the

Recibido 04/10/2017; revisado 23/01/2018

Correo electrónico: alfonso.mulero@uco.es

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Autonomous State. This is a matter of great interest, considering that the surface of protected territory currently exceeds 30% of the regional extension. The methodology has been based on the evaluation of the set of legislative and planning initiatives developed during the past four decades in the context of both policies, in order to clarify –firstly– the degree of coordination achieved between these two subjects whose management is competence of the own autonomic administration. In relation to this, the paper also explores the reasons and effects of the application this sort of «reverse planning», meaning that the territorial plans have often only incorporated – without any kind of critical or proactive analysis– the large and complex system of protected areas previously established by the environmental administration.

KEYWORDS: Protected Natural Areas. Spatial Planning. Andalucía. Environmental Policy.

1. Introducción

El traspaso de competencias en materia medioambiental desde el Estado a las Comunidades Autónomas, en los pasados años ochenta, y la completa renovación legislativa que ello trajo consigo, han sido las herramientas canalizadoras de la expansión protectora de las tres últimas décadas, que ha culminado en un 28% de la superficie estatal sujeta a protección (más de catorce millones de hectáreas). Téngase presente, para valorar en su justa medida la magnitud del proceso acaecido, que en 1980 el censo español de espacios protegidos recogía sólo 23 piezas (con una extensión equivalente a un irrisorio 0,4% del país), frente a las aproximadamente 2.000 catalogadas en la actualidad (MULERO, 1995; EUROPARC, 2017). A tenor de tales cifras se comprenderá la extraordinaria incidencia que estos espacios tienen y han de tener en la articulación y el desarrollo de extensos territorios (MATA, 2005; GÓMEZ, 2010) y, en consecuencia, la necesidad de contar con políticas de ordenación territorial solventes y en perfecta sintonía con las políticas de espacios protegidos (SERRANO, 2017). En el caso español, la vigente Constitución optó, a través de su artículo 148^o.3, por un modelo que deposita en las autonomías la responsabilidad exclusiva en ordenación territorial, con competencias que abarcan desde la regulación normativa hasta el diseño y ejecución de planes y otros

instrumentos de intervención. Por lo tanto, el desarrollo de esta materia tuvo lugar en paralelo al *boom* de la protección del medio natural; una coincidencia cronológica que, naturalmente, debiera haber auspiciado una correcta imbricación entre ambas políticas y, particularmente, una estrecha coordinación en lo relativo a objetivos generales e instrumentos de planificación, pero ¿ha sido ésta la praxis habitual?

Este trabajo pretende contribuir a despejar el anterior interrogante a través del análisis de lo sucedido en Andalucía desde los orígenes del modelo autonómico. La elección de esta región como caso de estudio obedece, en primer término, a la magnitud y carácter pionero de su red protectora; las 292 piezas catalogadas hasta la fecha, con casi tres millones de hectáreas, la sitúan en la cúspide del sistema español y en un lugar de referencia entre las regiones europeas. Del mismo modo, en lo relacionado con la ordenación del territorio, esta comunidad autónoma ha implementado un importante edificio institucional, normativo y planificador desde la asunción de las respectivas competencias, comenzando con la creación temprana de una Consejería de Política Territorial. Es preciso recordar, a efectos de contextualización cronológica, que si bien el año 1984 marcó el inicio¹ de la gestión andaluza en las dos materias que nos ocupan, la misma fue ejercida sin leyes propias durante un periodo considerable².

¹ Real Decreto 1096/1984, de 4 de abril, de traspasos de funciones y servicios del Estado a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de conservación de la naturaleza (BOE, núm. 139, de 11/6/1984) y Real Decreto 1139/1984, de 8 de junio, de traspaso de competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo (BOE, núm. 146, de 19/6/1984).

² Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección (BOJA, núm. 60 de 27/7/1989). Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de Andalucía (BOJA, núm. 8 de 22/1/1994).

2. Antecedentes: la protección del medio físico-natural a través del planeamiento urbanístico

Desde los mismos comienzos del Estado autonómico se tenía una clara conciencia de las carencias existentes en protección del territorio y, particularmente, en lo relacionado con el medio físico-natural. Al promulgarse el texto constitucional sólo existían en Andalucía tres espacios protegidos, con una extensión conjunta de 52.000 hectáreas (Parque Natural del Torcal de Antequera, Paraje Natural de Interés Nacional del Picacho de la Virgen de la Sierra y Parque Nacional de Doñana); una cifra realmente irrisoria considerando la biodiversidad de la región y su riqueza en recursos naturales. Lo anterior, unido a las amenazas -desarrollo turístico, procesos de suburbanización, intensificación agrícola, etc.- que se cernían sobre multitud de ámbitos valiosos y frágiles, puede explicar la celeridad de las intervenciones de los primeros gobiernos autonómicos, sin esperar siquiera a la recepción de las competencias medioambientales y de ordenación territorial, ni a la elaboración del planeamiento vinculado a las mismas. En efecto, el año 1982 la maquinaria autonómica se puso en marcha con una Orden de la recién creada Consejería de Política Territorial, mediante la que se encomendaba a la Dirección General de Urbanismo la redacción de un Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo (en adelante PEPMF) para cada una de las provincias andaluzas, desde el convencimiento de que:

«(...) la legislación ambiental y de ordenación territorial no responden, hoy por hoy, a las exigencias que imponen estas circunstancias y al cumplimiento del artículo 45 de la Constitución» (JUNTA DE ANDALUCÍA, 1986: 6).

Evidentemente la nueva Consejería hubo de apoyarse entonces en las escasas herramientas disponibles, una de las cuales era la figura de Plan Especial, contemplada en el ordenamiento urbanístico³. En nuestra opinión esta decisión se justificó por la necesidad de alcanzar tres objetivos importantes y complementarios:

1º Disponer de una normativa regional de referencia dirigida a regular los criterios de actuación en el suelo no urbanizable.

2º Proteger urgentemente aquellos espacios considerados de especial valor patrimonial (con un perfil natural, rural o paisajístico) en cada provincia, a través de la creación de un Catálogo Provincial de Espacios y Bienes Protegidos, incluido como parte inseparable de cada PEPMF.

3º Fortalecer la política territorial en ciernes y, específicamente, su responsabilidad y competencia en la protección del medio físico. Se pretendía que estas propuestas iniciales de los Planes Especiales quedaran incorporadas en la futura planificación territorial por desarrollar.

De manera que, en un primer momento, se recurre al planeamiento urbanístico como alternativa de urgencia para la protección de ámbitos valiosos en Andalucía, y la intervención es contundente, a pesar de lo «endebles» del procedimiento legal elegido (la clasificación de estos espacios como *suelo no urbanizable de protección especial*): no sólo se estableció un extenso catálogo de espacios naturales y paisajes (410 piezas con casi 2,4 millones de hectáreas de extensión, equivalentes al 27% del territorio regional), que aún está vigente, sino que, además, se crearon doce categorías protectoras con diferente alcance (FIG. 1 y 2); sin embargo, pronto se constató que tal iniciativa carecía de mecanismos para la gestión ulterior de tales espacios (SANZ & *al.*, 1982). El análisis de los ocho planes provinciales (aprobados entre 1986 y 1987) y de su desarrollo posterior, evidencia lo dicho en aspectos tan relevantes como la falta de instrumentos de planificación y de medios humanos y materiales específicos para la intervención en los ámbitos catalogados. Es probable que tales lagunas se debiesen al convencimiento político y técnico de que los futuros Planes de Ordenación del Territorio habrían de ser los encargados de desarrollar las propuestas formuladas en los Planes Especiales; un planteamiento que, obviamente, suponía un alto grado de consenso y cooperación interadministrativa que, finalmente, no se ha dado.

³ Art. 17 del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre

Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (BOE, núm. 144, de 16/6/1976).

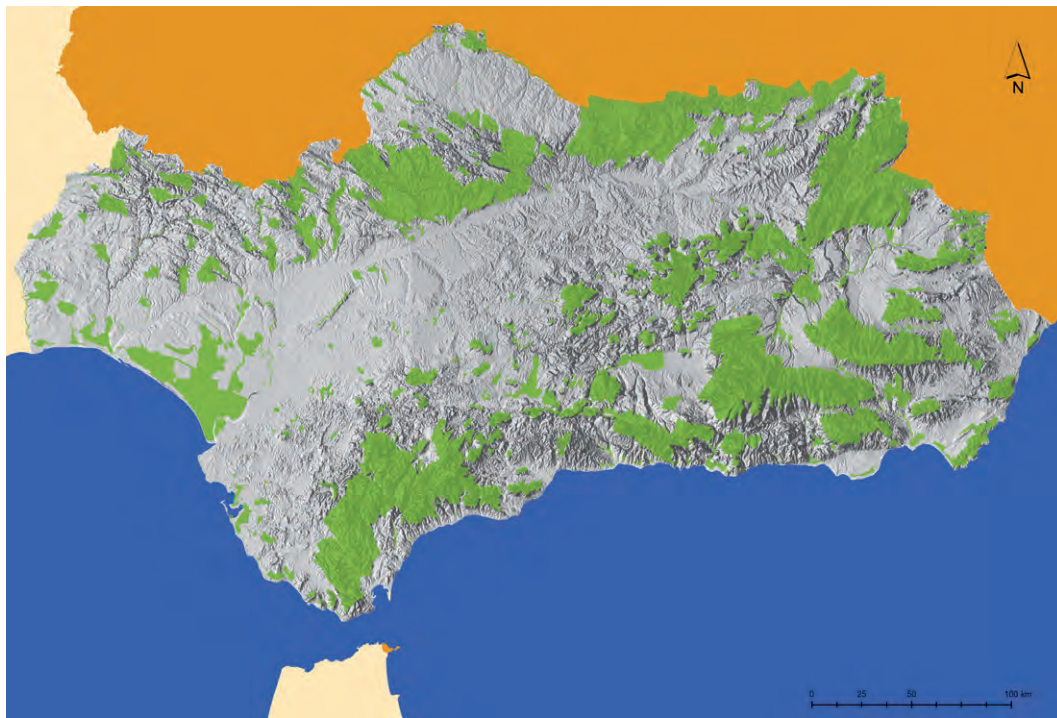


FIG. 1/ Localización de los espacios catalogados por los PEPMF en Andalucía (1986/1987)

Fuente: Dirección General de Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Transportes (Junta de Andalucía). 1987. Elaboración propia.

FIG. 2/ Tipología de los espacios catalogados por los PEPMF (1986/1987)

Figura protectora	Nº de espacios	Superficie (ha)
Paraje Natural Excepcional*	20	47.170
Zona Húmeda*	29	21.825
Complejo Litoral Excepcional*	9	44.877
Yacimiento Científico*	14	952
Complejo Serrano de Interés Ambiental **	169	1.964.423
Paraje Sobresaliente **	37	64.683
Complejo Litoral de Interés Ambiental**	27	43.072
Espacio Forestal de Interés Recreativo**	44	110.870
Zona Húmeda Transformada**	41	27.413
Marisma Transformada**	11	21.205
Complejo Ribereño de Interés Ambiental**	34	55.953
Paisaje Agrícola Singular**	59	109.021
TOTAL CATÁLOGO	410	2.380.286

*Figuras de protección integral **Figuras de protección compatible

Fuente: Dirección General de Urbanismo. Consejería de Obras Públicas y Transportes (Junta de Andalucía). 1987. Elaboración propia.

A nuestro juicio, la falta de sintonía entre los departamentos territorial y ambiental en los años inmediatamente posteriores provocó que esta iniciativa pionera –y toda su lógica de ordenación y protección a escala regional– quedara muy desvirtuada. Baste con recordar que mientras la Dirección General de Urbanismo elaboraba los referidos Catálogos, la Agencia de Medio Ambiente (AMA) –organismo adscrito a la Consejería de Presidencia– emprendía un camino propio de selección y declaración de espacios naturales protegidos con criterios diferentes; de este modo, ya en 1988 la AMA gestionaba casi 400.000 hectáreas distribuidas entre 22 ámbitos (Fig.3).

Por añadidura, los PEPMF no fueron publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía hasta transcurridos veinte años! desde su aprobación⁴, lo que viene a reforzar la hipótesis del escaso reconocimiento y predicamento que tuvieron desde el principio, incluso en el seno de la propia administración autonómica.

Fig. 3/ **Espacios naturales protegidos en Andalucía (1988)**

Figura protectora	Nº de espacios	Superficie (ha)	%
Parque Nacional	1	50.720	12,8
Parque Natural	6	339.150	85,3
Paraje Natural	1	5.620	1,4
Reserva Integral	14	1.895	0,5
TOTAL	22	397.385	100

Fuente: Agencia de Medio Ambiente (Junta de Andalucía).
Elaboración propia.

⁴ Los documentos serían finalmente publicados en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía de 14 de febrero de 2007, como consecuencia de la aprobación un año antes del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Téngase presente que éste aludía a unos PEPMF y catálogos de difícil acceso para su consulta pública al no haber sido editados en ningún medio oficial ni haber contado con suficiente difusión.

3. Desarrollo de las competencias medioambientales y gran expansión protectora

3.1. Claves explicativas

El 18 de julio de 1989 el Parlamento andaluz promulgó la «Ley por la que se crea el inventario de espacios naturales protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección» –conocida coloquialmente como Ley del Inventario–, cuando sólo habían pasado unos meses desde la aprobación de un nuevo texto estatal de referencia⁵. Esta norma autonómica fue el sostén principal de una ambiciosa expansión en materia de áreas protegidas emprendida desde la AMA, bajo la estrategia de diversificar las figuras protectoras y dotarlas de un potente sistema de planificación. Con tal fin se introdujeron tres figuras propias: Paraje Natural, Parque Periurbano y Reserva Natural Concertada, ampliando así el cuarteto de referencia estipulado en la ley estatal (Parque, Reserva Natural, Monumento Natural y Paisaje Protegido, más el Área Marina Protegida desde 2007). Por otra parte, el texto incluyó un inventario con sesenta nuevas áreas protegidas que venían a sumarse a las veintidós ya existentes, logrando con ello la protección de casi 1.5 millones de hectáreas (17% de Andalucía); se trató de una iniciativa realmente insólita en aquellas fechas, que no puede entenderse sin tener presentes las siguientes claves (MULERO, 2001): el protagonismo de la figura de Parque Natural (92% del territorio protegido), su aplicación preferente en extensas áreas de montaña desfavorecidas, y la presencia muy mayoritaria de tierras de propiedad privada. Junto a lo anterior, los dos instrumentos básicos de planificación establecidos en la ley estatal –Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG)– fueron complementados con un tercero dirigido a la dinamización socioeconómica de los municipios concernidos (nos referimos al Plan de Desarrollo Sostenible, inicialmente denominado Plan de Desarrollo Integral).

Tras apenas un quinquenio de vigencia del nuevo texto legal, la regulación oficial de la RENPA (Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía)⁶ vino a apuntalar el mo-

⁵ Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres (BOE, núm. 74, de 28/3/1989).

⁶ Decreto 95/2003, de 8 de abril, por el que se regula la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y su Registro (BOJA, núm. 79, de 28/4/2003)

delo protector andaluz. Se buscaba racionalizar y coordinar un catálogo de espacios protegidos por entonces muy complejo y heterogéneo, resultado tanto de las numerosas declaraciones propias como de las derivadas de compromisos y protocolos internacionales diversos. En general, la importancia de la RENPA como estrategia para lograr una gestión sistémica del territorio protegido andaluz ha sido positivamente reconocida (MUGICA & al, 2002).

Por último, esta apretada síntesis ha de cerrarse con la reciente y ambiciosa implantación de la Red Natura 2000, en virtud de la cual el territorio protegido ha llegado a superar el 30% de la extensión regional (FIG. 4). Hasta el momen-

to el logro principal de la iniciativa comunitaria ha consistido en el fortalecimiento de la conectividad entre espacios protegidos aislados, reforzándose claramente la malla protectora; en el mapa (FIG. 5) pueden comprobarse los extraordinarios resultados logrados en el interior de Sierra Morena y de las Cordilleras Béticas, como también entre el litoral y las áreas interiores. Por añadidura, a consecuencia de esta iniciativa el entramado planificador autonómico se ha visto incrementado con un nuevo componente: el Plan de Gestión con que preceptivamente ha de contar cada una de las Zonas Especiales de Conservación (ZEC) que integran la Red europea; una muestra más de la capacidad de «modelado» territorial que la planificación ambiental ha adquirido en Andalucía.

FIG. 4/ Espacios naturales protegidos en Andalucía (2016)

Figura protectora	Nº de espacios	Superficie (ha)	%
Parque Nacional	2	140.135	8,2
Parque Natural	24	1.422.029	83,6
Reserva Natural	28	21.727	1,28
Monumento Natural	49	1.368	0,08
Paisaje Protegido	2	19.664	1,16
Paraje Natural	32	90.622	5,32
Parque Periurbano	21	5.995	0,35
Reserva Natural Concertada	5	804	0,05
Total	163	1.701.649	100
Total incluyendo Red Natura 2000	292	2.740.000	-

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Junta de Andalucía). Elaboración propia.



FIG. 5/ **Distribución territorial de la RENPA.**

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Junta de Andalucía). Para una lectura detallada consúltese: http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/web/temas_ambientales/espacios_protegidos/01_renpa/areas_protegidas/2017_mapa_renpa.jpg

3.2. El protagonismo de la planificación ambiental en ausencia de directrices de ordenación territorial

Parece claro que el fuerte ritmo de crecimiento de las áreas protegidas, junto al retraso sufrido por la ley de ordenación del territorio —y, consecuentemente, por el sistema planificador contemplado en la misma—, fueron factores propiciatorios para que la planificación ambiental asumiera tempranamente funciones territoriales estratégicas en Andalucía. En algún clarificador trabajo sobre el particular han sido apuntadas las razones de naturaleza conceptual, política y social que explican el antedicho retraso, encabezadas por el gran desequilibrio de origen entre la política de ordenación del territorio y otras políticas autonómicas:

«La comparación entre la trayectoria seguida por otras políticas que han sido más fácilmente objetivadas o mejor definidas, como pueden ser las

de protección de espacios naturales o de bienes clasificados como patrimonio cultural y la ordenación del territorio, a la que es inherente intrínsecamente una mayor complejidad de contenidos, perjudica claramente al desarrollo efectivo de esta última práctica» (ZOIDO, 2010: 196).

A la postre, la inexistencia de directrices territoriales de alcance regional y, por ende, la falta de formulación de un modelo protector general auspiciaron una cierta preeminencia de la planificación ambiental que se mantiene hasta nuestros días. Sin embargo, ésta se ha apoyado en una praxis apresurada y carente de la necesaria concertación con la perspectiva territorial; valgan los siguientes ejemplos a título ilustrativo:

1ª. La selección y delimitación de los 82 espacios protegidos declarados en la segunda mitad de los años ochenta (17% del territorio regional) corrió a cargo de la Agencia de Medio Ambiente y se efectuó bajo el criterio de sus técnicos. Estos tuvieron en cuenta los bienes

y espacios protegidos catalogados en los PE-PMF, pero sólo parcialmente y sin respetar sus límites en la gran mayoría de los casos, a pesar de tratarse de iniciativas coetáneas. En realidad, no se dio la necesaria coordinación entre la administración territorial y la ambiental a la hora de seleccionar los principales espacios protegidos, a pesar de la extraordinaria incidencia de éstos sobre la dinámica de extensos ámbitos rurales de la región.

Por sí mismo, el carácter obligatorio del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) para las figuras de Parque y Reserva Natural (92,3% del territorio protegido) hubiera exigido tal coordinación, considerando su alcance jurídico y su clara influencia en la organización de extensos territorios:

«Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (...) serán obligatorios y ejecutivos en las materias reguladas por la presente Ley, constituyendo sus disposiciones un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos. Entre tanto dicha adaptación no tenga lugar, las determinaciones de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre los instrumentos de ordenación territorial o física existentes» (Ley 4/ 1989; art. 5º. 2).

No obstante, conviene apuntar en relación a este punto que el Decreto 15/2011 de la Consejería de Medio Ambiente ha creado recientemente una fórmula que permite eludir la supremacía del marco regulador del PORN y el PRUG en los Parques Naturales (ZAMORA, 2011).

2ª Los 22 Parques Naturales y las 28 Reservas Naturales sancionados a través de la Ley del Inventario, no estuvieron vinculados, con carácter previo, a un PORN, como era preceptivo, ni tampoco contaron con él en el plazo extraordinario de un año que la ley contempla. Una decisión que quebró un planteamiento básico de la ordenación territorial en lo relativo a las áreas protegidas, según el cual la delimitación y declaración de un espacio protegido debe ser consecuencia de lo estipulado en un PORN, y no al contrario.

3ª. En Andalucía la planificación ambiental básica (PORN y PRUG) se vio reforzada con la figura del Plan de Desarrollo Sostenible (PDS), con una notable capacidad de dinamización territorial en virtud del amplio elenco de medidas de actuación que su existencia comporta. No se olvide que muchos de los grandes parques (Doñana, Sierra Nevada, Cazorla-Segura y Las Villas, Sierra Norte de Sevilla, Sierra de Aracena, Alcornocales, etc.) abarcan comarcas enteras, y son centenares los municipios concernidos por las disposiciones de los PDS. Pues bien, en ninguno de los antedichos instrumentos de planificación se alude a las estipulaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (en adelante POTA) en la materia, ni particularmente a su propuesta de establecimiento de un sistema de patrimonio territorial de alcance regional, al que nos referiremos en los siguientes epígrafes. No sirve como justificación el argumento de que la mayor parte de los PORN y PRUG fuesen aprobados con anterioridad a la entrada en vigor del POTA, puesto que los mismos han sido renovados con posterioridad, y, en cualquier caso, las disposiciones básicas del plan marco eran sobradamente conocidas al menos desde 1999⁷. Por añadidura, los Planes de Desarrollo Sostenible, de aparición ulterior, tampoco se hacen eco en sus páginas de las directrices de la planificación territorial vigente.

4. Tardía habilitación de las herramientas para la ordenación del territorio

4.1. Una ley con clara vocación protectora

Ya se ha apuntado que la administración autonómica necesitó, por causas diversas, una década para redactar y aprobar la ley andaluza de ordenación del territorio (1994) desde la fecha de recepción de las competencias en la materia. Por razones de espacio resulta imposible abordar con detalle el proceso de génesis e implantación del texto legal y del resto de herramientas para la ordenación territorial en Andalucía, de manera que remitimos al lector a la consulta de los trabajos de ACOSTA (1999), CRUZ (1999), VEGA (2002), FERIA (2005) y BENABENT (2002 y 2006), entre otros. Sin embargo, no podemos dejar de señalar, al respecto, que la norma finalmente sancionada, calificada de tardía y excesivamente escueta (ZOIDO, 2010:198), se apoya en sólo dos objetivos principales (art.2.2), el segundo de los cuales reconoce de forma explícita

⁷ Decreto 103/1999, de 4 de mayo, por el que se aprueban las Bases y Estrategias del Plan de Ordenación del

Territorio de Andalucía (BOJA, núm. 96, de 19/8/1999).

la importancia de la protección de la naturaleza e, implícitamente, de su herramienta fundamental sobre el territorio –los espacios protegidos–:

1º. «La articulación territorial interna y exterior de la Comunidad Autónoma.»

2º. «La distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural», (la cursiva es nuestra).

De otro lado, el Título I se ocupa de los instrumentos de planificación, que se concretan en: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA), los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional (POTS) y, junto a ellos, un tipo específico para la protección del corredor litoral, cuya inclusión es un signo más de la vocación protectora de esta ley. Como es natural, el POTA es el marco de referencia para los demás, para la acción pública y para el conjunto de actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio; asimismo sus determinaciones son vinculantes para el resto de instrumentos de la planificación territorial, urbanística o sectorial con incidencia en la materia (art. 22.1). Por su parte los POTS han de desarrollar las estipulaciones del anterior, y, a su vez, marcar las pautas a los demás instrumentos subordinados (art. 23.1).

Una vez apuntado lo anterior, el aspecto realmente sorprendente se encuentra en que las instancias político-administrativas competentes respaldaran la declaración masiva de espacios protegidos con anterioridad a la entrada en vigor de la ley de ordenación del territorio y del propio POTA, obviando la importancia y alcance de ambos en materia protectora. Como consecuencia de tal proceder, la matriz territorial de la protección fue diseñada en lo esencial desde los departamentos medioambientales, dando paso a uno de los grandes desajustes estructurales en el tema que nos ocupa.

4.2. El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y su insólita propuesta de sistema protector

El año 2006, tras un periplo de más de una década desde que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía acordase su redacción⁸,

fue finalmente aprobado el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, si bien es cierto que estuvo precedido por un completo documento de Bases y Estrategias (1999). Entre sus aportaciones, resulta verdaderamente singular –podría calificarse de insólita incluso– la propuesta de creación de un *Sistema del Patrimonio Territorial de Andalucía* (en adelante SPTA), como parte de una gran estrategia regional de protección. Al respecto se ha afirmado (MULERO, 2015) que la iniciativa recogida en el POTA estuvo dirigida a solventar uno de los retos omnipresentes en materia de intervención y manejo del patrimonio: ¿cómo lograr una gestión integrada de los bienes patrimoniales en clave territorial, de manera que su existencia redunde con mayor eficacia en la sociedad? y, en relación con ello, ¿cómo aunar coherentemente patrimonio natural, patrimonio cultural y paisaje? En definitiva, la propuesta andaluza –desde unos planteamientos teóricos hoy bastante aceptados (TROITIÑO, 2011)– partió de la necesidad de incardinar el patrimonio en los planes y programas de ordenación territorial, con el fin de que los recursos naturales, culturales y paisajísticos se convirtiesen en una oportunidad que ofrecer a la sociedad.

El SPTA viene a definir los bienes y recursos que integran el patrimonio territorial de Andalucía (FIG. 6) y estipula tres pilares básicos sobre los que habrá de apoyarse su gestión (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2006): unos ámbitos de referencia (FIG. 7), unas *estrategias comunes* de planificación y gestión integradas, y un *sistema de información* que será manejado como plataforma compartida por los diversos organismos competentes en la materia. En lo que concierne específicamente a los espacios naturales protegidos, el SPTA los considera parte integrante del patrimonio natural regional al mismo nivel que otros componentes muy diversos (espacios catalogados en los PEPMF, vías pecuarias y otros caminos naturales, dominio público hidráulico y marítimo terrestre, inventarios de georrecursos y de humedales); se trata, en definitiva, de lograr una gestión integrada o coordinada entre todos ellos, y de ellos con los de índole cultural y paisajística, en cada uno de los ámbitos territoriales establecidos. Esta propuesta del POTA, muy bien valorada en su diseño teórico, despertó inicialmente notables expectativas, por lo que podía suponer para el fortalecimiento de las áreas protegidas andaluzas y su integración en el modelo territorial de la región; por ejemplo:

⁸ Decreto 83/1995, de 28 de marzo, por el que se acuerda la formulación del Plan de Ordenación del Territorio de

Andalucía (BOE, núm. 65 de 5/5/1995).

Fig. 6/ Elementos incluidos en el Sistema de Patrimonio Territorial de Andalucía

- a) Los espacios naturales protegidos y bienes culturales protegidos por figuras internacionales (Reservas de la Biosfera, Patrimonio de la Humanidad, Humedales del Convenio RAMSAR, Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo), así como los Lugares de Importancia Comunitaria de la región biogeográfica mediterránea incluidos en la Decisión de la Comisión, de 19 de julio de 2006, por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de los citados lugares.
- b) La Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía.
- c) Los espacios incluidos en el Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de ámbito provincial o, en su caso, los suelos no urbanizable calificados de especial protección por el planeamiento territorial o urbanístico.
- d) Las zonas que constituyen el dominio público hidráulico y marítimo terrestre.
- e) Las vías pecuarias y otros «caminos naturales».
- f) Los inventarios de georrecursos y de humedales.
- g) Ciudades históricas protegidas como Conjuntos Históricos
- h) Otras Ciudades históricas no protegidas pero equivalentes en valores a los Conjuntos Históricos.
- i) Patrimonio inmueble con categoría de BIC o inscrito en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía.
- j) Otros yacimientos arqueológicos y elementos del patrimonio cultural (hábitats de cuevas, arquitectura popular, etc.).

Fuente: POTA, 2006. Elaboración propia.



Fig. 7/ Territoriales del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

Fuente: POTA (2006). Para una lectura detallada consúltese:

http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/ot_urbanismo/ordenacion_territorio/pota/pota_completo.pdf

«En este sentido, la materialización del POTA constituirá a medio plazo una de las mayores fortalezas en la mejora de la conectividad entre los espacios naturales protegidos y entre éstos y la matriz ecológicamente no neutra donde se integran, así como en el establecimiento de zonas de amortiguación en torno a las áreas protegidas de Andalucía» (MUGICA & *al.*, 2002: 90).

«Se aprecia, así, una convergencia de intereses y de objetivos entre la Red (RENPA) y las propuestas estratégicas del modelo territorial andaluz (...). Por su parte el POTA tiene capacidad para fortalecer el papel conservacionista de la Red (...)» (MATA, 2005:41).

Lamentablemente, con la perspectiva que otorga el tiempo transcurrido, hemos de concluir que el modelo propuesto no ha logrado mejorar la integración de las áreas protegidas en el planeamiento territorial, ni superar los desfases generados entre ambas materias desde los primeros años de desarrollo autonómico. Algunas de las razones que sustentan tal valoración son las que siguen:

1ª. Como se ha dicho, en el POTA la red de espacios protegidos (RENPA) es tratada como un elemento más entre el profuso elenco que conforma el patrimonio natural regional, y no se pondera suficientemente su extraordinaria capacidad protectora, su vasta presencia territorial, ni tampoco las repercusiones de su sólido sistema planificador, encabezado por varias decenas de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión y Planes de Desarrollo Sostenible. Coincidimos con SERRANO (2017) en la absoluta conveniencia de integrar los contenidos de los PORN en los Planes de Ordenación del Territorio, entre otras razones por su importante contribución a la mejora general de los desequilibrios medioambientales y de los servicios ecosistémicos.

2ª. De otro lado, las Unidades Territoriales (UT) –establecidas en el Plan como marco espacial donde llevar a cabo la gestión integrada del patrimonio– no han logrado la credibilidad ni la aceptación necesarias. Por ejemplo, resulta desconcertante que, finalmente, los ámbitos de actuación de muchos Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional –POTS de la Aglomeración urbana de Sevilla, Sur de Córdoba, Sierra de Segura, etc.– no coincidan con aquéllas; la inconsistencia y la falta de continuidad programática son patentes. A la vez, en la

delimitación de tales unidades no parece haberse tenido en cuenta la existencia de grandes parques –de dimensiones comarcales en muchos casos– que son el principal componente del patrimonio natural institucionalizado. Esto explica que algunos de ellos aparezcan divididos entre UT limítrofes y, sin ninguna clase de reflexión sobre las causas y efectos futuros de esta decisión. Una situación paradójica cuando lo que se pretende es una mayor integración territorial del patrimonio en lugar de profundizar en su fragmentación.

3ª. No menor importancia que los desajustes antedichos reviste la ausencia de las nunca redactadas «Estrategias de planificación y gestión integradas del patrimonio territorial». Téngase presente que el POTA las considera pieza esencial de su propuesta de sistema protector, al depender de las mismas el marco común de acción para las diferentes unidades territoriales. No en vano se les otorgó rango de directriz prioritaria junto con una asignación presupuestaria estimada de 600.000 euros (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2006: 174).

4ª. Aunque, en teoría, el SPTA aspira de forma muy coherente a lograr una política patrimonial coordinada también con las autonomías vecinas y países limítrofes, en la práctica los avances en esta línea han sido escasos (MULERO, 2018)

4.3. La planificación subregional: significado y regulación de los espacios naturales protegidos

4.3.1. *Incomprensible dilación del proceso planificador*

A efectos territoriales es preciso aclarar que al acometerse la planificación de escala subregional se estipuló que la delimitación del ámbito de actuación de cada POTS se basaría en criterios de tipo físico y funcional, considerándose un factor importante que las áreas concernidas presentasen problemas y oportunidades comunes en relación con el desarrollo económico y la gestión de los recursos patrimoniales. Así, en la web de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio puede leerse que cada plan «abarca un conjunto de términos municipales completos y contiguos que conforman un área totalmente coherente de planificación territorial, respetando las áreas definidas

en el POTA»⁹ –en referencia a las unidades territoriales descritas en el apartado precedente–. No obstante, en la práctica este precepto se ha incumplido de forma reiterada, como puede apreciarse tras la comparación de las FIG. 7 y 8.

Con independencia de lo anterior, los resultados logrados una vez transcurridos veinticinco años desde la aprobación de la ley andaluza de ordenación del territorio, han sido francamente exiguos, como consecuencia de una incomprensible dilación del proceso planificador. Hasta el presente se han sancionado en Andalucía diecisiete POTS, más otros cuatro que se encuentran en redacción o tramitación lo que, en términos territoriales, significa que la mayor parte de la región carece de planificación. Por añadidura, casi la mitad de los planes vigentes son anteriores al POTA (2006), remontándose alguno a 1999 (Aglomeración Urbana de Granada) (FIG. 9). En otros casos el problema se encuentra en el excesivo periodo de tiempo

que transcurre entre la decisión de desarrollar un plan y su conclusión; es ilustrativo al respecto el correspondiente a la Aglomeración Urbana de Huelva, formulado en 2008 y aún hoy en proceso de tramitación. Sobre la problemática general que rodeó inicialmente a este tipo de planes pueden consultarse, entre otros, los trabajos de VEGA (2002) y BENAVENT (2002).

Las figuras anteriores reflejan cómo, al priorizarse las áreas litorales y los centros urbanos de rango regional (las ocho capitales provinciales más Jerez y Algeciras) a tenor de su dinamismo económico y demográfico, las áreas de montaña han quedado muy mayoritariamente sin planificación; precisamente donde tienen su asiento los grandes espacios protegidos. En consecuencia, la planificación ambiental (PORN, PRUG, PDS) en estas extensas áreas adquiere un valor adicional y se convierte en muchos casos en referente para la ordenación territorial.

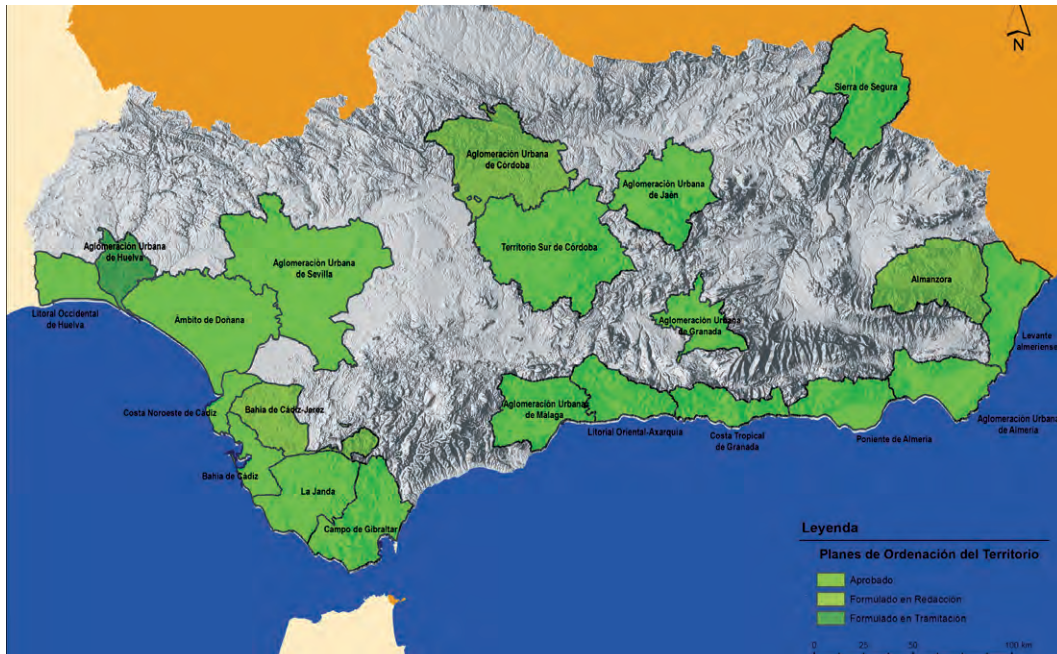


FIG. 8/ Distribución territorial de la planificación subregional en Andalucía.

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Junta de Andalucía). Reelaboración propia. Para una lectura detallada consúltese: <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portaweb/>

⁹ <http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portaweb/>

Fig. 9/ Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional en Andalucía.

Denominación del ámbito	Fecha de aprobación	Nº municipios
Aglomeración urbana de Granada	Decreto 244/1999, de 27 de diciembre	32
Poniente de Almería	Decreto 222/2002, de 30 de julio	10
Sierra de Segura	Decreto 219/2003, de 22 de julio	13
Ámbito de Doñana	Decreto 341/2003, de 9 de diciembre	13
Bahía de Cádiz	Decreto 462/2004, de 27 de julio	5
Costa Tropical de Granada	Decreto 59/2006, de 14 de marzo	17
Litoral Occidental de Huelva	Decreto 130/2006, de 27 de junio	7
Litoral Oriental-Axarquía (Málaga)	Decreto 147/2006, de 18 de julio	29
Levante de Almería	Decreto 26/2009, de 3 de febrero	11
Aglomeración Urbana de Sevilla	Decreto 267/2009, de 9 de junio	46
Aglomeración Urbana de Málaga	Decreto 308/2009, de 21 de julio	13
Costa Noroeste de Cádiz	Decreto 95/2011, de 19 de abril	4
La Janda	Decreto 358/2011, de 8 de noviembre	7
Aglomeración urbana de Almería	Decreto 351/2011, de 29 de noviembre	9
Campo de Gibraltar	Decreto 370/2011, de 20 de diciembre	7
Sur de Córdoba	Decreto 3/2012, de 10 de enero	31
Aglomeración Urbana de Jaén	Decreto 142/2014, de 14 de octubre	15

Fuente: Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Junta de Andalucía). Elaboración propia.

4.3.2. *Tratamiento mimético e irrelevante de los espacios protegidos en los documentos planificadores*

Es muy importante conocer la forma en que los espacios naturales protegidos están siendo tratados en la planificación subregional, particularmente en lo referido a su incardinación con el resto de elementos que conforman el sistema de patrimonio territorial, según la línea de actuación fijada en el POTA. Se trata de una cuestión poco estudiada, pese a su evidente interés, pero contamos con el trabajo pionero de MUÑOZ (2002), que aportó una valoración

general del asunto a partir de los seis planes subregionales existentes entonces. A su juicio la aportación nuclear de estos primeros documentos estuvo en la diferenciación entre los espacios naturales sujetos a protección ambiental y aquellos otros que, carentes de la misma, eran catalogados por revestir interés en el respectivo contexto subregional. La función de los primeros consistiría en fortalecer su vinculación con las áreas colindantes, desde el entendimiento del espacio protegido como un lugar de integración, en tanto que los segundos tendrían la consideración de piezas complementarias de los anteriores y su protección vendría dada por normativa *ad hoc* contenida en cada plan.

Sin embargo, durante los más de quince años transcurridos desde la publicación del citado trabajo, ha visto la luz la mayor parte de los planes hoy vigentes, lo que nos ha llevado a efectuar una nueva evaluación de la cuestión. Para ello hemos optado por centrar el análisis en los nueve planes más recientes, es decir, el conjunto de los aparecidos tras la entrada en vigor del POTA. Se trata de una selección que permite valorar dos asuntos capitales: ¿cómo se han trasladado a la escala subregional las directrices del plan marco en lo relativo al SPTA? y ¿qué tratamiento han recibido las áreas protegidas, incluida ya la Red Natura 2000, en la planificación subregional más reciente? A continuación, presentamos sintéticamente los resultados obtenidos tras la evaluación antedicha:

a) Todos los POTS aprobados en la última década establecen en su normativa, de forma absolutamente mimética, un modelo basado en *Zonas de Especial Protección*, que se subdividen en Zonas de Protección Ambiental y Zonas de Protección Territorial. Las primeras se encuentran conformadas por los espacios naturales protegidos, la Red Natura 2000, los montes públicos, las vías pecuarias, el dominio público hidráulico y el dominio público marítimo terrestre, ámbitos cuyo denominador común reside en estar sujetos a alguna normativa protectora general o sectorial. Las segundas, en cambio, aglutinan a otros espacios cuya importancia se circunscribe al territorio específico sometido a ordenación y son, por ello, bastante heterogéneas. De cualquier modo, los elementos de ambos grupos son clasificados por el planeamiento general como «suelo no urbanizable de especial protección», manteniéndose el criterio aplicado desde los inicios del proceso planificador.

b) Resulta sumamente sorprendente la escasa aceptación que ha tenido la propuesta de Sistema de Patrimonio Territorial de Andalucía (SPTA) en la praxis planificadora a escala subregional. En los planes aprobados hasta la fecha se ha prescindido por completo de las directrices y herramientas estipuladas en el POTA sobre el particular –a las que ni siquiera se cita–, pese a ser recurrentes las llamadas a la puesta en valor de los *recursos territoriales, patrimonio territorial, capital territorial...* (la denominación varía en cada documento planificador). No obstante, en la práctica, todos los planes –con un mimetismo sorprendente– se limitan a clasificar y regular normativamente este aparente «conjunto homogéneo» en cuatro compartimentos estancos: zonas de protección ambiental, zonas de protección territorial

(ambas de perfil esencialmente natural), elementos del patrimonio cultural, y paisaje; ni que decir tiene que las estrategias o directrices encaminadas a una gestión holística del citado cuarteto brillan por su ausencia.

En la misma línea, la reciente planificación subregional prescinde de los espacios catalogados en los Planes Especiales de Protección del Medio Físico, puesto que no los incluye entre las Zonas de Especial Protección. Es cierto que en algunos casos (*Aglomeración Urbana de Málaga; La Janda; Aglomeración Urbana de Jaén*) son mencionados en las memorias informativas y de ordenación, resaltando su importancia y carácter pionero, pero sin que ello implique reconocimiento en el apartado normativo.

c) En relación con los espacios naturales protegidos, casi todos los ámbitos subregionales analizados –a excepción de la *Costa Noroeste de Cádiz*– abarcan un buen elenco de los mismos, siendo ejemplos destacados el *Levante Almeriense, el Campo de Gibraltar* o *La Janda* (FIG.10). Sin embargo, aunque tales espacios suponen una parte muy importante del territorio sujeto a ordenación –incluso la mayor parte en algún caso– la planificación subregional se limita a tratarlos como un componente más del catálogo de zonas de especial protección. La consigna es siempre la misma: dejar en manos de la normativa ambiental y sus instrumentos de planificación todo lo relacionado con las áreas protegidas, renunciando a cualquier tipo de valoración sobre el alcance o las repercusiones de éstas en el ámbito que se pretende ordenar; ni siquiera son objeto de atención los espacios integrantes de la Red Natura 2000, a pesar de su potencial incidencia en las dinámicas socioeconómicas y territoriales.

d) En lo concerniente a los instrumentos de planificación ambiental, sorprende igualmente que en ninguno de los POTS se entre a valorar sus contenidos y directrices. Es decir, se obvian las estipulaciones en materia de ordenación de recursos naturales (PORN), en gestión de usos y aprovechamientos (PRUG; Planes de Gestión de las ZEC), o en impulso al desarrollo económico de las áreas de influencia de los espacios protegidos (PDS). En suma, la planificación subregional de ordenación del territorio asume la planificación ambiental preexistente, sin ningún tipo de valoración crítica ni de fórmulas para una mejor integración entre las diferentes áreas protegidas y de ellas con el resto de zonas clasificadas de especial protección.

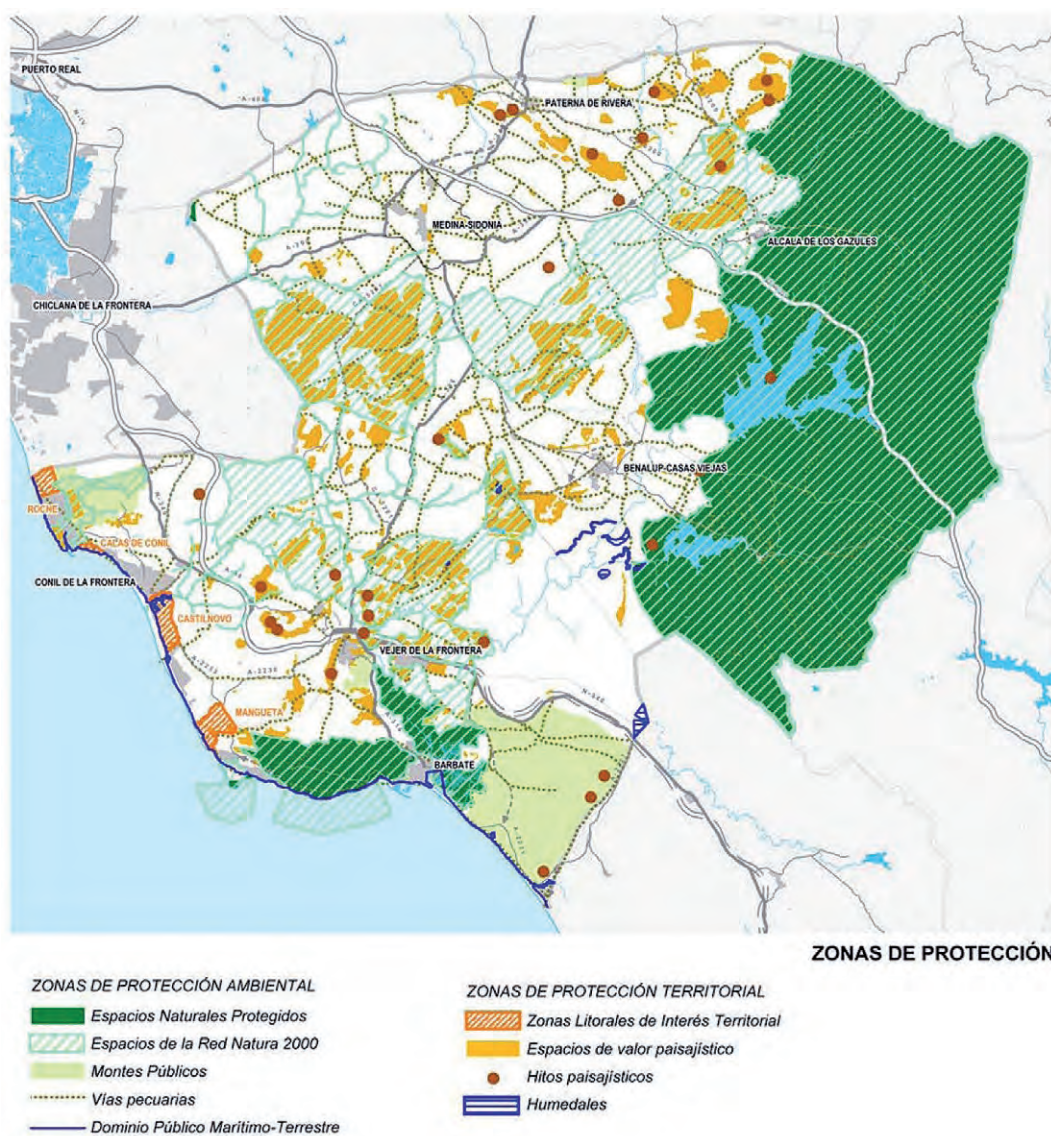


Fig. 10/ **Zonas de protección en el Plan Subregional de Ordenación del Territorio de La Janda (Cádiz).**

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional de La Janda (Cádiz).
 Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (Junta de Andalucía). Para una lectura detallada consúltese:
http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/porta_web/ot_urbanismo/ordenacion_territorio/planes_subregionales/janda/Capitulos_documento/02_Memoria_Ordenacion.pdf

Recuérdese que el PORN tiene en el ordenamiento jurídico vigente la consideración de instrumento planificador marco del conjunto de recursos naturales presentes en un territorio determinado. Por ello hubiera podido ser una herramienta interesante en el proceso planificador de los respectivos ámbitos subregionales, puesto que a él corresponde señalar

y justificar la declaración de espacios protegidos y sus límites concretos, y no al contrario (por más que ésta haya sido la práctica habitual).

e) En definitiva, en el conjunto de planes subregionales analizados sólo se aprecian dos aportaciones concretas tendentes a la integración

de las áreas protegidas en la planificación territorial. La primera cuando las denominadas *zonas de uso público* de los espacios naturales protegidos son consideradas *de facto* elementos integrantes del *Sistema de Espacios Libres* contemplado en todos los documentos; la segunda, en el plano jurídico, cuando se incluye una Memoria Ambiental en cada uno de los POTS con presencia de la Red Natura 2000 en su ámbito de ordenación, en aplicación de lo dispuesto por la Ley de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (artículo 36.1.a). Un parco balance, sin duda alguna.

5. Conclusiones

El análisis precedente ha evidenciado una preocupante desconexión entre las políticas de ordenación del territorio y de espacios naturales protegidos en Andalucía desde los inicios del Estado autonómico. El hecho de que esta región asumiera temprana y coetáneamente las competencias en ambas materias podría inducir a suponer que las mismas han sido desarrolladas de forma coordinada y armónica; sin embargo en la práctica el resultado ha sido el contrario, como consecuencia de diversos factores confluyentes. De entrada, la pronta creación de una Agencia de Medio Ambiente –en condición de organismo autónomo adscrito a la Consejería de Presidencia– junto con la promulgación de una ley propia de espacios protegidos, propiciaron una expansión sin precedentes del territorio sujeto a protección, respaldada por un potente sistema planificador. Paradójicamente, en aquellos años la Consejería de Política Territorial emprendía un primer intento de sistema protector a escala autonómica y desde criterios físico-naturales –los Planes Especiales de Protección del Medio Físico (1986-87)– que no llegó a tener, a pesar de su utilidad inicial, el reconocimiento interadministrativo ni la consolidación esperados. En consecuencia, desde el primer momento la planificación medioambiental toma un camino propio y adquiere cierta «preeminencia» con respecto a la planificación territorial que ya no abandonará¹⁰.

En segundo término, los considerables retrasos en la aprobación de la ley andaluza de ordenación del territorio (no promulgada hasta 1994) y en el sistema de planifica-

ción establecido en la misma (el POTA no es sancionado hasta 2006), han contribuido igualmente al distanciamiento entre ambas materias en Andalucía. Así, la ausencia de un modelo general de organización territorial para la Comunidad durante un dilatado periodo y, por ende, la falta de directrices claras en materia protectora, auspició la intervención de la administración ambiental con medidas propias y de gran calado durante las décadas de los ochenta y noventa. Como resultado casi la tercera parte de la extensión regional se encuentra protegida y desde la Consejería de Medio Ambiente han sido promovidas decenas de planes con notable incidencia en la dinámica territorial y socioeconómica de una buena parte de la región (Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, Planes Rectores de Uso y Gestión, Planes de Desarrollo Integral y Planes de Gestión de la Red Natura 2000). Sin embargo –y aquí radica una de las grandes paradojas de este asunto– los sucesivos Planes de Ordenación del Territorio que se han ido emitiendo tratan con absoluta superficialidad a los espacios naturales protegidos presentes en sus respectivos ámbitos de actuación, incluso en los casos en que esta presencia es dominante en términos territoriales

De otro lado, en las páginas precedentes se ha ilustrado suficientemente el déficit de coordinación y continuidad programática que manifiestan los principales documentos promovidos por la administración territorial: PE-PMF, POTA y Planes de Ámbito Subregional. Ni siquiera la estrategia esencial del POTA en materia de protección y gestión del patrimonio natural y cultural (el SPTA) ha sido considerada –ni aún citada– en los numerosos Planes de Ordenación del Territorio de Ámbito Subregional aprobados con posterioridad y supervisados desde los mismos departamentos administrativos.

En definitiva, tras cuatro décadas de experiencia planificadora, se ha consolidado una suerte de «planificación a la inversa» según la cual unos tardíos planes de ordenación del territorio se limitan a incorporar el «entramado protector» diseñado previa e independientemente desde los departamentos medioambientales, sin ningún tipo de evaluación, reflexión o análisis crítico de su pertinencia o adecuación al modelo territorial que se pretende implementar.

¹⁰ La reciente incardinación de la Dirección General de Ordenación del Territorio en la Consejería de Medio Ambiente –ahora denominada de Medio Ambiente y Ordenación del

Territorio– en una posición claramente subordinada, desde un punto de vista funcional y estructural, es un buen reflejo de ello.

En el momento actual los desafíos que plantea una extensa red de áreas protegidas en crecimiento constante, y la necesidad de su imbricación en matrices territoriales cada vez mayores –en la línea de lo propugnado por el Sistema de Patrimonio Territorial del POTa o, a mayor escala, por la Estrategia de Infraestructura Verde de la Unión Europea (CE, 2013)– obligan a romper con la praxis planificadora descrita y, en definitiva, a superar las carencias y contradicciones apuntadas. Desde una postura propositiva resulta urgente, a nuestro juicio, una revisión del POTa y, específicamente, de su modelo protector; de entrada, en el plan marco andaluz debiera incluirse una evaluación crítica de la RENPA en toda su complejidad, señalando los reajustes necesarios que hagan posible un manejo integrado y más efectivo del patrimonio territorial de componente natural, con atención preferente a su incardinación en una futura estrategia autonómica de Infraestructura Verde.

A la vez, la planificación de escala subregional debe entrar a diagnosticar de forma rigurosa la situación de los elementos que integran el patrimonio a preservar (o *zonas de especial protección*, en la nomenclatura de los planes) en cada ámbito. Es decir, no basta con una descripción superficial del asunto, como se ha venido haciendo, sino que han de valorarse también las relaciones funcionales entre aquellos, sus potencialidades y limitaciones específicas, evitando el mimetismo imperante en los textos hoy vigentes. Se trata, en fin, de llegar a señalar las estrategias que, en cada caso, conduzcan a una gestión coherente del patrimonio territorial a esta escala, sin obviar el papel catalizador que, en numerosas ocasiones, deben desempeñar los espacios protegidos en razón de su actual extensión.

Bibliografía

- ACOSTA, G. (1999): «Un proyecto de ordenación territorial necesario para Andalucía». *Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía*, 3: 5-6. Sevilla.
- BENAVENT, M. (2002): «Los Planes de Ordenación del Territorio de Andalucía. Una práctica asentada con algunas limitaciones.» *Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía*, 9: 8-15. Sevilla
- (2006): *La ordenación del territorio en España. Evolución del concepto y de su práctica en el siglo XX*. Universidad de Sevilla-Consejería de Obras Públicas y Transportes (Junta de Andalucía), Sevilla.
- COMISIÓN EUROPEA (CE) (2013): *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa*. Bruselas, COM (2013) 249 final
- CRUZ, J. (1999): «La política de ordenación del territorio en Andalucía». *Boletín económico de Andalucía*, 25:293-304. Junta de Andalucía, Sevilla.
- EUROPARC (2017): *Anuario 2015 del estado de las áreas protegidas en España*. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid.
- FERIA, J.M. & al. (2005): «Los planes de ordenación del territorio como instrumentos de cooperación». *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 37:87-115. AGE, Murcia
- GÓMEZ, M.L. (2010): «Los espacios naturales protegidos como categoría de ordenación del territorio. El caso de la comunidad autónoma andaluza». *Cuadernos Geográficos*, 47: 317-346. Universidad de Granada, Granada.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (1986): *Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de la Provincia de Córdoba*. Dirección General de Urbanismo (Junta de Andalucía). Sevilla.
- (2006): *Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Consejería de Obras Públicas y Transportes* (Junta de Andalucía). Sevilla.
- MATA, R. (2005): *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio*. EUROPARC-España/Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- MUGICA & al. (2002): *Integración territorial de espacios naturales protegidos y conectividad ecológica en paisajes mediterráneos*. Dirección General de la RENPA y Servicios Ambientales (Junta de Andalucía), Sevilla.
- MULERO, A. (1995): *Espacios rurales de ocio. Significado general y análisis en la Sierra Morena cordobesa*. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Serie Estudios, 89), Madrid.
- (2001): «Los espacios naturales protegidos en Andalucía: Evolución, caracterización geográfica y singularidades». *Ería*, 54-55: 141-158. Universidad de Oviedo. Oviedo.
- (2015): «Hacia la gestión integrada del patrimonio en clave territorial: Un análisis crítico a partir de la experiencia andaluza». *Investigaciones Geográficas*, 63: 69-84. Instituto Universitario de Geografía (Universidad de Alicante). Alicante.
- (2018): «Fronteras y territorios: la gestión de las áreas protegidas en cuestión». *Cuadernos Geográficos*, 57-1 (en prensa). Universidad de Granada. Granada.
- MUÑOZ, R. (2002): «El tratamiento de los espacios naturales en la ordenación del territorio. El caso andaluz». En: *Actas del III Congreso Internacional de Ordenación del Territorio*: 533-538. FUNDICOT, Madrid.
- SANZ, E. & al. (1982): «Planes y políticas de protección del medio físico y gestión de recursos naturales». *Estudios Territoriales*, 5: 79-92. Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. Madrid.

- SERRANO, A. (2017): «Paisaje, patrimonio territorial y la necesidad de nuevas formas y herramientas de planificación territorial y urbana.». En Serrano A. (Coord): *Ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente en un mundo en cambio*. Universidad de Valencia, Valencia: 249-286
- TROITIÑO, M.A. (2011): «Territorio, patrimonio y paisaje: desafíos de una ordenación y gestión inteligentes». *CYTET*, vol. XLIII: 169-170: 561-569. Ministerio de Fomento. Madrid.
- VEGA, G. (2002): «De la planificación a la ejecución de los planes de ordenación del territorio de ámbito subregional». *Andalucía Geográfica. Boletín de la Asociación de Geógrafos Profesionales de Andalucía*, 9: 36-42. Sevilla.
- ZAMORA, M.R. (2011): «Un nuevo modelo de gestión para los espacios naturales protegidos de Andalucía». *Revista Andaluza de Administración Pública*, 81: 101-148. Sevilla.
- ZOIDO, F. (2010): «Ordenación del Territorio en Andalucía. Reflexión personal». *Cuadernos Geográficos*, 47:189-211. Universidad de Granada. Granada.