

Título: PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE PARQUES NATURALES: CONSERVACIÓN Y DISFRUTE

Área temática: Gestión turística sostenible, su interacción con los ENP (Desarrollo sostenible de los ENP)

Autor: JUSTO GARCÍA NAVARRO

Institución: UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID

Dirección postal: E.T.S.I. Agrónomos. Ciudad Universitaria, s/n. 28040 MADRID

E-mail: ignavarro@cvr.etsia.upm.es

Modelo de comunicación técnica:

Dirigida a la Jornada Técnica “La Red Natura 2000 y el desarrollo de infraestructuras”

RESUMEN

La figura de Parque Natural, que surge en España en 1975 y cuyas debilidades en su concepción y aplicación provocan su eliminación como tal en la vigente Ley de 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, nació con la vocación de consolidar, compatibilizar e integrar los tres pilares sobre los que se asientan este tipo de espacios: la conservación del medio natural y su biodiversidad, el aprovechamiento ordenado de los recursos y el uso público de la naturaleza. La particular gestión de cada parque natural puede establecer prioridades, pero no de forma excluyente y teniendo en cuenta este enfoque de usos múltiples del territorio.

El gran cambio producido en la gestión de áreas protegidas de los últimos cuarenta años ha desplazado los conflictos en la gestión de los parques desde la discusión sobre lo que “ocurre dentro de los límites del parque” a lo que “ocurre fuera e influye necesariamente en lo que ocurre dentro del parque”.

La conclusión es que los parques naturales deben ser considerados como partes integrantes de las relaciones económicas, sociales y ecológicas del territorio en que se encuentran. Y los gestores y planificadores deben asumir, probablemente desde un nuevo modelo, la necesidad de hacer compatibles las exigencias de conservación de nuestro patrimonio natural con el uso sostenible del territorio que lo contiene.

1. INTRODUCCIÓN

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

Esta es la forma en la que la legislación española, por medio de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre (BOE de 28 de marzo), define en su artículo 13.1 la figura de Parque, definición que, por extensión, aplicaremos a los Parques Naturales, objeto de estudio en el presente trabajo. Esta Ley fue modificada por la Ley 41/1997, de 5 de noviembre, sobre reforma de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre (BOE de 6 de noviembre) que, en lo que a planificación y a la figura del parque natural se refiere, no altera lo establecido en la norma anterior.

Inmediatamente después de definir lo que entiende por Parque, la Ley establece la posibilidad de limitar el aprovechamiento de los recursos naturales del área y de prohibir en todo caso los incompatibles con las finalidades que hayan justificado la protección de dicho espacio y la creación del Parque Natural.

La clave, para el tema que nos ocupa, es la consideración del uso público y disfrute como un recurso más del espacio protegido, recurso que como luego se concluye, no sólo es compatible con el objetivo de conservación que caracteriza la actuación, sino que resulta fundamental para el mismo y para la necesaria integración del parque en el territorio.

De hecho, la investigación que da origen a la presente comunicación, “Los Parques Naturales en España: conservación y disfrute”, galardonada con el Premio de Investigación Alfonso Martín Escudero 2001¹, parte de datos tales como que cerca de treinta millones de personas visitan en España, anualmente, los espacios naturales protegidos, dato que refleja claramente su gran atractivo social. Y el uso público, como justificación, es consustancial con la idea de parque desde su mismo origen histórico en los Estados Unidos, por lo que se constituye en argumento principal, junto a la protección de la naturaleza del lugar, para la implantación y desarrollo de políticas conservacionistas basadas en la idea de parque. La reciente definición del uso público elaborada por Europarc-España puede ayudar mejor al entendimiento del problema: Es *“el conjunto de equipamientos, actividades y servicios que, independientemente de quien lo gestione, debe acometer la Administración del espacio natural protegido con la finalidad de acercar a los visitantes los valores naturales y culturales, de una forma ordenada y segura, que garantice la conservación y difusión (de los valores que justifican la conservación), a través de la información, la educación y la interpretación ambiental”* (Europarc-España, 2001, p. 58).

La inventarización, análisis y evaluación de los recursos se constituye, por tanto,

¹ El Premio de Investigación Alfonso Martín Escudero se otorga mediante convocatoria de concurso público de proyectos de investigación. A la convocatoria de 2001 se presentaron cincuenta y cinco proyectos, entre los que el Patronato de la Fundación asesorado por una comisión de expertos, seleccionó al premiado en base a lo oportuno y novedoso del mismo, calificándolo como “excelente”. El Premio de Investigación Alfonso Martín Escudero está dotado con 72.121 €, y es el más importante de los de carácter privado en España.

El equipo investigador estuvo co-dirigido por José Antonio Corraliza, Doctor en Psicología y Profesor de Psicología Social de la Universidad Autónoma de Madrid; Enrique Valero Gutiérrez del Olmo, Doctor Ingeniero de Montes y Profesor de la Universidad de Vigo, y Justo García Navarro, Doctor Arquitecto y Profesor de la Universidad Politécnica de Madrid.

en el punto de partida para la protección de un espacio natural, de tal manera que desde la propia Ley 4/89 (artículo 15) se exige la elaboración y aprobación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la zona como requisito *previo e indispensable* para la declaración de Parque Natural.

Ello no obstante, se establece que, *“Excepcionalmente, podrán declararse Parques y Reservas sin la previa aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuando existan razones que los justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare. En este caso deberá tramitarse en el plazo de un año, a partir de la declaración de Parque o Reserva, el correspondiente Plan de Ordenación”*(art. 15.2).

Lo cierto es que esta excepción ha sido la que ha permitido la aplicación inicial de la Ley 4/89, ya que, desde su entrada en vigor en 1989, hasta 1992, se declararon 32 parques y 24 reservas, mientras que los primeros Planes de Ordenación (cuatro, exactamente) se aprobaron en ese mismo año de 1992, y la idea original de que el plan fuera previo a la declaración no ha llegado a ponerse en práctica hasta fechas muy recientes.

Según EUROPARC-España² (Gómez-Limón et al., 2000), este hecho pone de manifiesto la carencia histórica de medios para la protección de los recursos naturales y la conservación de la naturaleza. En 1994, con la explosión en la declaración de áreas protegidas, se aprobaron 46 nuevos planes de ordenación, y a diciembre de 1999, un total de 89 espacios naturales protegidos (de los 536 declarados) contaban con plan de ordenación, corrigiendo en buen medida el claro desfase inicial contrario al espíritu de la Ley.

Concretando estos datos al objeto del estudio, a esa misma fecha estaban declarados y protegidos bajo la figura de parque un total de 138 espacios, de ellos 12 Parques Nacionales y los 126 restantes como Parques Naturales; sólo 60 tenían Plan de Ordenación, es decir, aproximadamente un 43%.

2. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

2.1 La planificación territorial y los sistemas de áreas protegidas

Hay dos hitos que marcan un claro punto de inflexión en la cultura y concepción de la conservación de la naturaleza.

El primero es el Convenio sobre Diversidad Biológica firmado en la Conferencia de las Naciones Unidas de Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro de 1992. El Convenio implicó el compromiso de los países que lo suscribieron sobre la elaboración de estrategias, planes o programas para la utilización sostenible de la biodiversidad. Concretamente, se proponía el establecimiento en cada estado de un sistema de áreas protegidas donde se adoptaran medidas especiales para la conservación de la biodiversidad y la protección de ecosistemas y hábitats naturales. Este Convenio fue ratificado por España en 1994.

² EUROPARC-España es una organización en la que participan las instituciones implicadas en la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos del Estado español. Constituye el principal foro profesional donde se discuten y elaboran propuestas para la mejora de estos espacios.

EUROPARC-España fue creada en 1993, y pertenece como miembro activo a la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (EUROPARC), organización paneuropea creada en 1973 que reúne instituciones de 35 países dedicadas a la gestión de áreas protegidas y a la defensa de la naturaleza.

El segundo es la promulgación de la Directiva europea 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres (en adelante, Directiva de Hábitats). Y es a partir de este fructífero año de 1992 cuando se puede hablar de una concepción moderna en la planificación de los espacios naturales desde una óptica global e integradora.

Las *Islas naturales para el mundo* (título del discurso inaugural del primero de los Congresos Internacionales sobre Parques y Espacios Naturales protegidos patrocinados por la Unión Internacional de la Conservación de la Naturaleza, que fue presentado por el Administrador Federal del Servicio de Parques Nacionales de los Estados Unidos) de las que se empezó a hablar en 1962 y el concepto de conservación basado en establecer “urnas de cristal” para mantener áreas ajenas a la contaminación intrínseca a la actividad humana, e identificando protección con prohibición, se habían revelado absolutamente ineficaces. Treinta años después, la planificación y gestión de un espacio natural protegido se abordaban ya desde planteamientos radicalmente opuestos; desde la necesidad de considerar estos espacios de interés como parte de un entorno de cuya dinámica natural participan, y absolutamente implicados en su realidad ecológica, económica, perceptiva y social (Corraliza, J. A., 2000).

La Directiva de Hábitats entiende en su momento la conveniencia de abandonar el modelo aislacionista de conservación, en el que la planificación afectaba estrictamente al espacio a proteger. Se plantea así un nuevo modelo que afecta ya a todo el territorio, y se ocupa del hombre y de sus actividades en el ámbito de influencia del espacio natural. Pero se da todavía un paso más: estos espacios deben integrarse y conformar una red o sistema que facilite y potencie su conservación, habilitando canales de comunicación que permitan la conexión biológica y la continuidad física, y constituyendo una auténtica trama que permite que la naturaleza viva se mueva dentro del espacio al tiempo que mantiene inalterable su riqueza (Generalitat de Catalunya).

Es decir, que se está intentando preservar una parte del territorio para garantizar el equilibrio natural y conservar su carácter, su paisaje y sus recursos vivos, haciéndolo compatible con la evolución del resto del territorio, que deberá absorber las transformaciones necesarias para un desarrollo económico y social racional, respetuoso y sostenible.

Los conceptos *sostenibilidad* o *desarrollo sostenible* son, desde hace unos años, ineludiblemente aplicados a todos los ámbitos sociales sin distinguir perfiles científicos, técnicos, económicos o simplemente sociales. Se basan en la utilización y desarrollo de los recursos de los que se dispone, siempre que no se comprometan o hipotequen las capacidades a ese respecto de las próximas generaciones, con las que la sociedad debe ser solidaria.

El primer documento en el que se hace referencia a la *sostenibilidad* es el denominado “Estrategia mundial para la conservación” (WCS, World Conservation Strategy), cuyo objetivo principal era contribuir a la consecución de un desarrollo sostenido mediante la conservación de los organismos vivos. Este texto fue elaborado en 1980 por tres organismos internacionales dedicados a la protección del medio ambiente: el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) y dos organizaciones no gubernamentales, la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) y el WWF (World Wildlife Fund o Fondo Mundial para la Naturaleza).

En cuanto al *desarrollo sostenible*, su definición se acuña en el informe “Nuestro futuro común” (más conocido como “Informe Brundtland”, por ser Gro Harlem Brundtland, Primera Ministra de Noruega, la presidenta de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo que, constituida por la ONU en 1983, realizó el referido informe). En este

documento, presentado en 1987, se analizaba la problemática mundial y sus posibles soluciones, y se definió el *desarrollo sostenible* como aquel “*que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*”. Otro documento posterior, “Cuidar la Tierra”, revisión del ya citado “Estrategia mundial para la conservación” y también elaborado por PNUMA, UICN y WWF, redefinía *desarrollo sostenible*: “*El desarrollo sostenible consiste en mejorar la calidad de vida humana sin rebasar la capacidad de carga de los ecosistemas que la sustentan*”.

En lo que a los recursos naturales se refiere, puede ser ilustrativa la opinión de Javier Celma (1999), que mantiene que “el concepto de sostenibilidad no consiste en dejar los recursos naturales intactos, sino que implica hacer un uso eficiente de los mismos, siendo necesario introducir todos los costes y beneficios en que la sociedad tiene que incurrir. Y el desarrollo sostenible no es un concepto exclusivamente ecológico, sino un triángulo de equilibrios entre lo ecológico, lo económico y lo social, cuyo resultado es la solidaridad”.

Estos planteamientos comunitarios defendidos por la Directiva están hoy asumidos y puestos más o menos en práctica por la mayoría de los Estados miembros. En España, buena parte de las comunidades autónomas, a través de sus leyes específicas, han planteado estructuras en red de sus espacios protegidos, aunque faltaría por desarrollar una red de carácter nacional que integrase y coordinase todos esos espacios.

Habría que concluir apuntando que para que la ordenación territorial resulte eficaz, la normativa de protección y conservación de los recursos naturales debe estar plenamente integrada y coordinada con la urbanística, aunque como más adelante se refiere, esta última es claramente subsidiaria de la medioambiental (Ley 4/89, art. 5.2). Ello no obstante, ya hay experiencias autonómicas como las de Andalucía y Cataluña en las que, aunque con eficacia distinta, la ordenación de los recursos naturales y del territorio se elaboran bajo una estructura y una responsabilidad únicas, que permite la producción de un único Plan -formado, eso sí, por muchos otros planes- en el cual se sintetizan voluntades políticas y objetivos perfectamente coordinados.

Las dificultades que causan las imbricaciones naturales de estas tres funciones públicas -ordenación territorial, planificación urbanística y protección del medio ambiente- son evidentes, aunque conceptualmente se puedan definir, como lo hacen Muñoz y Artiñano (2002), diferenciando el contenido propio de cada una: *la ordenación del territorio pretendería la determinación de la vocación que corresponde a las distintas zonas del espacio terrestre; la protección del medio ambiente pretendería (a partir de la ordenación del territorio, si existe) el establecimiento de las reglas que permiten la correcta utilización de los recursos naturales, o lo que es lo mismo, la utilización de dichos recursos con arreglo a los “cánones naturales”*. Y *la ordenación urbanística tendría por objeto la fijación de del aprovechamiento racional del suelo calificado como urbano y urbanizable*.

En esta problemática, convendría apuntar asimismo que se ha detectado como evidente la ausencia de una disciplina que integre en sus métodos de análisis y reflexiones el espacio territorial como totalidad física y social. La Geografía, la Urbanística y la Ecología son todas ellas disciplinas cuyo objeto es el estudio de los fenómenos espacial-territoriales. Pero del estudio de sus relaciones internas, diferencias y similitudes, se concluye que los solapamientos de sus campos disciplinares exigen considerarlas como necesariamente complementarias.

De todas formas, la protección de los espacios naturales que aportan estas figuras no son sino protecciones pasivas que limitan o impiden intervenciones susceptibles de

generar su degradación por muy diversas causas (urbanizaciones, infraestructuras, canteras, etc.) y que, como se ha dicho, generan una reserva de suelo que habrá de mantener el equilibrio y la biodiversidad territorial. Por tanto, una actuación más directa sobre los espacios protegidos necesitará de otras figuras de planeamiento que provoquen en definitiva una gestión activa de sus recursos, entendiendo por gestión activa aquella que dispone de un plan de gestión, con identificación de objetivos y con medios materiales y humanos para su consecución definidos y cuantificados.

2.2 El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales

Aumentando la escala del proceso y refiriéndonos a la organización de espacios naturales concretos, el instrumento básico para la planificación definido por la Ley 4/89 es el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), y aparece como figura novedosa con respecto a la legislación anterior, que intenta unificar las dos tendencias planificadoras tradicionales en la gestión de las zonas protegidas:

- a) la figura del Plan Maestro, Plan de Manejo o Plan Director (ver Miller, 1980), que venía a recoger, sin demasiado detalle, la documentación anterior a la ordenación y la orientadora de la gestión, previendo la realización posterior de otros planes que lo desarrollen;
- b) y una planificación más moderna, dinámica y flexible, que produce de forma continuada una serie más numerosa de documentos, pero que permite, precisamente por ello, una mayor agilidad en su elaboración, utilización y revisión.

De hecho la Ley, en su Exposición de motivos, define los PORN como *“instrumentos flexibles que permitirán, con diverso nivel de intensidad, un tratamiento prioritario e integral de determinadas zonas para la conservación de los recursos, espacios naturales y especies a proteger”*. Y la magnitud de su alcance es tal que la propia Ley establece (art. 5.2) que las disposiciones contenidas en estos Planes constituirán un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterarlas o modificarlas.

Se trata, en definitiva, de una herramienta para la protección del medio ambiente que pretende la ordenación del territorio desde la óptica, eso sí, de la adecuada utilización de los recursos naturales, y señalando las zonas que deben ser gestionadas bajo alguna de las figuras de protección previstas por la Ley.

Por tanto, cualquier conflicto de intereses urbanísticos que pudiera surgir debe quedar resuelto desde el PORN, aunque por la teórica incidencia de éste sobre suelos sin expectativas urbanísticas (suelos protegidos, calificados por las diferentes normativas autonómicas como no urbanizables o urbanizables no programados –o categorías equivalentes-), estas situaciones no debieran producirse.

Con independencia de lo expuesto y por el propio carácter conservador de la normativa urbanística, resulta más que conveniente considerar desde el PORN las previsiones del planeamiento territorial, que no son sino reflejo en el lenguaje urbanístico de las tendencias y presiones sociales que caracterizan el entorno en el que se implanta el espacio protegido, y que incidirán de manera determinante en su gestión posterior.

2.3 El Plan Rector de Uso y Gestión

El Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) es el principal e inmediato instrumento de desarrollo del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, debiendo concretar las previsiones de éste para la adecuada gestión del espacio protegido y consiguiente alcance de los objetivos perseguidos en su declaración.

Esta figura, o más bien esta terminología, sí era un recurso habitual en la planificación española antes de la promulgación de la Ley 4/89, aunque no como subsidiaria del PORN que, como se ha indicado aparece con la referida Ley.

Tiene su origen en el Real Decreto 2676/1977, de 4 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley 15/1975, de 2 de Mayo, de Espacios Naturales Protegidos que, en su artículo 6.2, establecía que la Administración fijaría mediante un *plan director* las actuaciones y medidas necesarias para salvaguardar las características y valores que motivaron la creación del Parque Nacional (a estos se refería), facilitar el acceso para su *uso y disfrute* e impedir los actos que directa o indirectamente pudieran afectarlo. Y es en las leyes de creación y reclasificación de los parques nacionales que fueron promulgándose después, como consecuencia de lo previsto en la Ley 15/75, donde aparece el nombre de Plan Rector de Uso y Gestión (concretamente en 1978, en las leyes de Doñana y las Tablas de Daimiel, es cuando se utiliza por primera vez tal denominación).

Sin embargo, su institucionalización se produce con la Ley 4/89, pero su carácter varía sustancialmente, siendo ya segundo escalón, específicamente destinado a la gestión, que desarrolla y complementa al ahora plan principal o director, el PORN.

Es decir, que mientras que el PORN es un documento de ordenación de los usos y utilización de los recursos naturales, el PRUG determina cómo ha de asegurarse la protección de esos mismos recursos, lo que según Ruiz del Portal (1996) le da un carácter "*conservacionista*".

La función principal del PRUG es la de regular las actividades del espacio natural protegido, compatibilizando los objetivos de investigación, uso público y conservación, y protección y mejora de los valores ambientales. Deberán ser, por tanto, elaborados por los órganos gestores de los Parques (la Ley 4/89 contempla, en su artículo 20, la posibilidad de que se constituyan Patronatos o Juntas Rectoras que colaboren con las Administraciones en la gestión del Parque o, en general, del Espacio Natural Protegido) y su aprobación corresponderá a la Comunidad Autónoma correspondiente, salvo situaciones excepcionales en las que el área protegida se localice en más de una Comunidad Autónoma, dependiendo entonces de una Comisión Mixta de Gestión formada al efecto por las Comunidades implicadas, que deberán trasladar su acuerdo favorable a la Administración General del Estado para su aprobación final.

Tienen un periodo de vigencia previsto y deben definir los objetivos que se pretenden alcanzar dentro del mismo, con señalamiento de prioridades en el proceso, así como actuaciones, medios y presupuesto para su consecución.

Ello no obstante, y como apuntan Gómez-Limón *et al.* (2000), es más que habitual que los espacios naturales protegidos en general, y los Parques Naturales en particular, no dispongan de presupuestos propios reconocidos como tales en los presupuestos generales de las distintas administraciones. En el inventario recogido como anexo a esta investigación se intentó inicialmente incorporar datos económicos de los parques, pero su inexistencia, en muchos casos, y el celo a facilitarlos, en prácticamente el resto de las situaciones, provocó su eliminación.

Lo cierto es que la declaración de un área protegida conlleva un reto administrativo y social importante que debe ir lógicamente acompañado de una dotación presupuestaria adecuada que refleje el necesario respaldo político, y sin la cual su gestión será probablemente estéril.

2.4 Otras figuras de planeamiento

Cubriendo las previsiones de la legislación estatal y desarrollando las figuras en ella previstas, las Comunidades Autónomas también han promovido sus propias normas e instrumentos de planificación. Con respecto a los Parques Naturales, las comunidades pioneras, aunque con desiguales resultados en la aplicación de sus respectivas políticas, fueron Cataluña y Andalucía; en cualquier caso y en ambas comunidades, el Plan Especial de Protección y el Plan Anual de Gestión (en Cataluña) y el Plan de Desarrollo Integral y el Programa de Fomento (en Andalucía), complementaron la sistemática de la Ley 4/89.

3. CRITERIOS DE PLANIFICACIÓN Y DIRECTRICES PARA LA GESTIÓN

Como ya se ha apuntado anteriormente, los criterios de planificación han variado sensiblemente en la última mitad del siglo XX. De las políticas proteccionistas, enfocadas para intervenciones *curativas o correctivas*, que se producían una vez detectado el daño, pero absolutamente despreocupadas de la gestión racional del espacio protegido, se avanzó significativamente pasando a manejar criterios *preventivos* que, tratando de minimizar los imprevistos en todos los aspectos posibles, tampoco prestaron la atención y reflexión debidas al uso y utilización del espacio.

En esta misma línea, Carceller (1995) mantiene que *“La gestión ambiental debe basarse en los principios de acción preventiva y de corrección, preferentemente en su origen, de las perturbaciones sobre el medio ambiente. Dicho de otra manera, debe ir encaminada a evitar la aparición de perturbaciones o, al menos, a que éstas no superen unos determinados límites de admisibilidad, en vez de intentar corregir a posteriori los efectos causados”*.

El gran paso se produce cuando, al convencimiento ya alcanzado de que la mejor forma de proteger un espacio natural es dotarlo de una planificación y gestión adecuada, se incorporan las técnicas de ordenación territorial con una visión integradora de los espacios, al tiempo que se introducen criterios de carácter *predictivo*, entendiendo como tales aquellos que miden y evalúan una serie de parámetros cuya evolución va ligada a la transformación del territorio en el tiempo, y que fundamentan una planificación y una gestión participada, coordinada y sobre todo coherente con las necesidades propias del espacio natural y de sus usuarios. A ellos se suman finalmente criterios *potenciativos*, encaminados a mejorar la adaptabilidad y la capacidad de reacción o reversibilidad del medio natural.

De la experiencia planificadora española y de las conclusiones que de ella se derivan, parece que las actividades relacionadas con la gestión de un parque natural deben necesariamente ir más allá de la simple tutela de sus valores, pero no en todos los países es así.

Citando un ejemplo cercano, en Francia, la planificación del Parque Natural centra su interés especialmente en la ordenación territorial y en la mejora de la calidad de vida rural; la conservación de la naturaleza es responsabilidad de organismos ajenos al parque. En los Parques Nacionales, en cambio, la planificación concibe el área protegida como una verdadera reserva natural.

Lo cierto es que estas áreas protegidas son frecuentemente lugares de un complejo nivel de gestión que precisa, en muchas ocasiones, integrar las diversas actividades sectoriales que coexisten simultáneamente desde distintos planos sobre un mismo territorio. Y para que esa gestión se realice de un modo racional debe estar

necesariamente planificada.

La planificación en la gestión de los recursos medioambientales y, en general, en la gestión de cualquier otro tipo de programa o patrimonio, es una necesidad y una garantía para la eficaz y racional utilización de los medios que permitirán la consecución de los objetivos planteados. Es la sistematización ordenada de las tareas a desarrollar para alcanzar los fines perseguidos.

Gómez Orea (1999) entiende planificación (ambiental) como lo que *“define el curso de acción hacia el futuro objeto de la gestión; así el término gestión se refiere también a las diligencias necesarias para ejecutar los planes y, en el campo del medio ambiente, la gestión ambiental se refiere a la ejecución de la planificación ambiental.”* Y refiriéndonos a la planificación de los recursos naturales, se puede entender como el conjunto de instrumentos o técnicas que sirven a la recogida, elaboración y tratamiento de la información relativa al entorno natural territorial para que sea fácilmente manejable en la toma de decisiones sobre usos del suelo y manejo del entorno.

En el ámbito de los espacios naturales, en función de la tipología del espacio y de los bienes y valores a proteger, la planificación incorpora medidas encaminadas a la simple restricción de usos y aprovechamientos en el área, a posibilitar una gestión positiva para su preservación, o incluso a *compatibilizar la explotación de sus recursos con el uso y disfrute públicos*.

Desde el punto de vista planificador, los criterios pueden ser perfectamente extrapolables de una a otra figura de las figuras descritas en la Ley 4/89 (Parques Naturales, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y paisajes Protegidos). La del Parque Natural, objeto del presente estudio, debe traer aparejada desde su declaración el correspondiente Plan de Ordenación. Por medio de éste, o a través del Plan de Gestión que lo concrete y desarrolle, establecerá los criterios de funcionamiento y administración de sus recursos. Y con independencia de ello, la catalogación del espacio natural según alguna de las figuras de la Ley ya implicará unas condiciones determinadas.

En la misma idea de la planificación, se puede identificar una secuencia de tareas entre las que se encuentran las siguientes:

- La detección de las necesidades del espacio natural
- La identificación de prioridades
- La relación de medios disponibles
- La adopción de necesidades o programas
- La evaluación de las decisiones tomadas

En consecuencia, y según lo apuntado, podríamos señalar de la siguiente forma los criterios que deben inspirar el proceso planificador:

- Actuación en base al consenso. Complementación y coordinación de los intereses político-administrativos, sectoriales y locales (explotación), medioambientales (conservación) y públicos (disfrute).
- Mediación. Integración continuada de los conflictos existentes o previsibles que surjan del tratamiento de la información recopilada y relativa al espacio natural, recursos y valores, otros planes y políticas coincidentes, y sectores afectados, con las soluciones planteadas y las alternativas a las mismas.
- Réplica y consulta. Fundamentación y argumentación de las decisiones, desde el profundo conocimiento de los recursos del parque y de las

circunstancias concurrentes.

- Monitorización y seguimiento del proceso. Elaboración de un sistema iterativo de trabajo, que permita el alcance progresivo de los objetivos al tiempo que la reconsideración o corrección de las propuestas elaboradas, incorporando mecanismos o herramientas de autocontrol.
- Desarrollo, como consecuencia de lo anterior, de las normas y programas de gestión que habiliten la consecución de los objetivos y administración del parque.
- Mantenimiento de los principios perseguidos con la protección del espacio (conservación, restauración y mejora de recursos naturales y valores culturales).

Partiendo así de lo que supondremos una planificación conceptual y teóricamente correcta, la gestión del espacio protegido debiera estar ya convenientemente definida. Sin embargo, y por numerosa que haya sido la casuística considerada en la planificación y las actuaciones y programas elaborados para su solvencia, la práctica requerirá nuevamente de sistematización, flexibilidad y formación, así como de personal cualificado que garantice una administración y un funcionamiento correctos.

4. EL USO PÚBLICO

4.1 Los parques naturales y el uso público

El factor más determinante e incidente en la gestión de los espacios naturales, desde la ruptura con las políticas de conservación estricta que perduraron hasta los últimos años del siglo XX, ha sido la incorporación masiva del uso público recreativo a la práctica totalidad de estos espacios protegidos.

La sensibilización de la sociedad con el respeto por el medioambiente, el deseo de recuperar un contacto con la naturaleza, cada vez más escaso en el entorno urbano que nos envuelve, y la ya no emergente sino preponderante cultura del ocio, absolutamente necesaria para combatir el tedio y el estrés de la rutina cotidiana, son todos ellos factores que han provocado la eclosión del visitante en los espacios de interés natural o paisajístico, con especial y lógica incidencia en los parques, principales receptores de esa demanda.

Se ha producido así una auténtica necesidad social en cuanto al disfrute de los espacios naturales, necesidad a la que se suma otra, de carácter socio-económico, reivindicada por la población residente que orbita en torno al espacio protegido, que quiere participar del desarrollo y rendimiento provocados por el uso público.

Y ha sido precisamente el propio uso público, concebido para facilitar la interpretación y disfrute de la naturaleza y la educación ambiental, el que ha incorporado esas acepciones recreativas, turísticas y deportivas tan en consonancia con la vida y los intereses de la sociedad de nuestros días.

Desde un punto de vista técnico, se entiende por *uso público* el conjunto de equipamientos, actividades y servicios a planificar y gestionar en el parque (o, en general, en el espacio natural protegido) para aproximar a los visitantes los valores naturales y culturales del mismo, garantizando al tiempo su conservación.

Lógicamente los parques nacionales, mejor preparados y mayormente dotados para la gestión de este uso, han solventado favorablemente esta circunstancia aunque

haya aspectos que potenciar. Los parques naturales, en su inmensa mayoría, no han podido adaptarse a las necesidades actuales ya que ni las Administraciones ni sus Juntas Rectoras, ni sus medios de gestión, ni sus equipamientos, ni sus infraestructuras están capacitadas para atender la demanda de usuarios que se les ha venido encima. Las particularidades de cada situación son evidentemente diferentes, pero es esta una visión claramente extensiva a la generalidad.

Lo cierto es que el uso público recreativo y el turismo vinculado son factores que, controlados, inciden con fuerza singular en el desarrollo socio-económico de las áreas de influencia de los parques. Sin embargo, la dificultad estriba en dotarlos de los medios para absorber la masa de visitantes y satisfacer sus expectativas, al tiempo que compatibilizar el más nuevo uso público con los recursos tradicionales en explotación, los intereses de la población residente y la conservación de la biodiversidad del ámbito protegido.

Por reforzar esta exposición con algunos datos recogidos del Plan de Acción para los espacios naturales protegidos que está elaborando EUROPARC-España, se puede afirmar que de los 2,4 millones de visitantes que tuvieron los parques nacionales en 1984 se ha pasado al cuádruplo en 1999, y que el conjunto de espacios protegidos de España recibe actualmente en torno a 30 millones de visitantes/año. Evidentemente, los medios materiales y humanos de que han dispuesto estos recintos no han crecido al mismo ritmo.

Pero esta coyuntura no afecta sólo a los parques. El uso público y el turismo rural, tan de moda, demandan una infraestructura comercial, hotelera y, en general, un equipamiento para el disfrute del tiempo libre, para la que los municipios cuyos términos incorporan áreas protegidas tampoco están en muchos casos preparados. Y la tendencia de la demanda es creciente.

El porqué de esta situación está en una planificación deficiente, cuando no inexistente, y en una gestión ineficaz. Ya se ha comentado el hecho de que la última década ha servido para equilibrar en buena medida el número de parques con el número de planes de ordenación, toda vez que muchos de ellos, no muy justificadamente, habían sido declarados como tales por vía de urgencia; la ordenación, consecuentemente, tuvo que ser posterior y, en algunos casos, de calidad dudosa. Pero si este es el caso de los planes de ordenación, parece obvio e innecesario hacer referencia al posterior plan de gestión.

Al mismo tiempo, los afanes por regularizar la situación normativa de los parques no han ido acompañados de las necesarias voluntades políticas por dotar económicamente las partidas con que cubrir los objetivos planteados.

Así las cosas, y según EUROPARC (Gómez-Limón *et al.*, 2000), el 42,76% de los parques naturales españoles no cuentan ni con un centro de visitantes o de acogida (por hacer referencia a la infraestructura más utilizada y habitual), y en muchos casos no disponen de itinerarios, de información de apoyo a la visita, o ni siquiera de una señalización adecuada.

4.2 El turismo rural

Hasta hace no muchos años, el turismo que hemos conocido en España, tanto nacional como extranjero, y que ha sido uno de los motores de la economía nacional, ha sido fundamentalmente un turismo de costa y, en un segundo nivel muy inferior, de zonas residenciales periurbanas de montaña.

Sin embargo, la tendencia social generalizada y repetidas veces aludida, que

busca la recuperación de los valores naturales y que además se preocupa por los recursos medioambientales, ha generado el nacimiento de un nuevo tipo de turismo, inicialmente denominado *rural* por su vinculación con el campo y con los núcleos rurales que absorbían la incipiente demanda, y que hoy por su extensión y por su expansión se podría denominar *turismo de naturaleza*.

El *turismo rural* es, en cualquier caso, un concepto de compleja definición y susceptible de diversas interpretaciones. Siguiendo a Heras (2000), en función de las singularidades de su medio rural, cada país interpreta de forma particular lo que inicialmente se entiende que *abarcaría a todas las actividades desarrolladas en el espacio rural, y basadas en la utilización de recursos humanos, naturales y materiales endógenos*.

Según la Comisión Europea, bajo el concepto de turismo rural se hace referencia “tanto al realizado en granjas y explotaciones agrícolas y desarrollado por agricultores (agroturismo), como aquel que se lleva a cabo también al aire libre en zonas más o menos protegidas, bajo el punto de vista medioambiental (turismo verde); y también, toda actividad de ocio desarrollada en el espacio rural y urbano rural, que no deja de tener un componente agrario, si va más allá de la mera visita de jornada”.

Se podrían así relacionar los aspectos en los que se ha fundamentado la consolidación de este sector turístico y de los que depende en buena medida su crecimiento, que serían los siguientes:

- la mejora en la calidad de los servicios, que no por vinculados al ámbito rural pueden olvidar los estándares de confort que exige el consumidor,
- complementar esos servicios con una variada oferta de actividades de ocio y tiempo libre,
- tarifas controladas que mantengan buenas relaciones precio/calidad,
- adecuación de los equipamientos y los recursos para mantener una oferta “no estacional” y por tanto más rentable.

Así las cosas, la fascinación que ha provocado en el hombre urbano esta coyuntural “vuelta al campo” y descubrimientos tales como su patrimonio cultural e histórico, el disfrute de la naturaleza (y de su flora, fauna y paisaje), el cicloturismo, el senderismo, los llamados deportes de riesgo (por su dependencia exclusiva de los agentes naturales), etc., coinciden con la eclosión de una nueva forma de entender y encauzar el ocio para la cual se hace imprescindible la planificación y gestión de los recursos naturales; una preparación, en definitiva, para afrontar con garantía el uso público de los mismos y para contrarrestar el impacto que sus actividades pueden generar en el medio ambiente. Y acercando este planteamiento a la problemática de los espacios protegidos, en general, y de los parques naturales, en particular, el sector turístico así lo ha entendido. Son varias y de distinto ámbito las iniciativas que lo corroboran.

4.2.1 La Carta Europea del Turismo Sostenible en los Espacios Protegidos

En el ámbito europeo, la *Carta Europea del Turismo Sostenible en los Espacios Protegidos* (cuyo texto oficial e íntegro, coordinado por la federación de Parques naturales Regionales de Francia, ha sido traducido y editado en español por el Departamento de Medio Ambiente de la Generalitat de Catalunya) ha venido a incorporar unidad de criterio y respaldo comunitario al trabajo desarrollado desde las recomendaciones de la Agenda 21 que se adoptaron en la Cumbre de la Tierra de Río (1992) y el quinto Programa de acciones comunitarias para el desarrollo sostenible.

La *Carta Europea del Turismo Sostenible* en los Espacios Protegidos aplica los principios del desarrollo sostenible al turismo en este tipo de espacios, y define *turismo sostenible* como “*cualquier forma de desarrollo, equipamiento o actividad turística que respete y preserve a largo plazo los recursos naturales, culturales y sociales y que contribuya de manera positiva y equitativa al desarrollo económico y a la plenitud de los individuos que viven, trabajan o realizan una estancia en los espacios protegidos*”. La Carta compromete además a los firmantes a llevar a la práctica una estrategia local que lo favorezca.

La metodología para su concreción se basa en hacer un diagnóstico, consultar e implicar a los que participan en el desarrollo del programa, fijar objetivos estratégicos, asignar los medios necesarios, llevar a cabo un programa de acciones y evaluar los resultados. Adherirse a la carta se traduce en la contractualización y cooperación intensa y franca entre los agentes implicados (la institución encargada de la gestión del espacio protegido, los proveedores turísticos, los operadores de viajes -*tour operators*- y el resto de los actores locales), favoreciendo la responsabilidad compartida y estableciendo los compromisos individuales y colectivos.

Pero, ¿cuáles son los compromisos específicamente relacionados con los espacios protegidos y su sostenibilidad?

Los agentes firmantes de la Carta asumen los siguientes principios:

1. Aceptar y respetar los principios del desarrollo sostenible
2. Definir una estrategia a medio plazo a favor de un desarrollo sostenible en el territorio, que se traduce en un programa de acciones plurianual.
3. Someter estas estrategias y sus consiguientes programas a un Comité europeo de evaluación que determinará sobre su calidad, al tiempo que se establece un compromiso sobre seguimiento y evaluación de resultados en relación con el alcance de los objetivos fijados.

Haciendo una sucinta valoración del espíritu de la Carta y de la síntesis de su contenido aquí recogida, su propuesta, por ambiciosa, sólo nos plantea la duda de la aplicabilidad a un sector tan exigente como el turístico, si bien la creciente sensibilización medioambiental de la sociedad debe alcanzar su máximo exponente en el consumidor de un producto tan singular como éste. Por lo demás, los mismos espacios protegidos, representados por sus órganos de gestión, deben ser los primeros interesados en canalizar y difundir su oferta turística y de ocio a través de operadores que conozcan, participen y se impliquen en un proyecto regido por los principios de la sostenibilidad, como forma más eficaz de trasladar a terceros los criterios inspiradores de su propia actividad. Mayoristas turísticos y agencias de viaje actuarán no sólo como vehículo transmisor de estos criterios al visitante, sino como agentes activos que buscan la optimización de resultados para el beneficio común y, sobre todo, para el respeto, preservación y desarrollo de los recursos que constituyen el patrimonio del espacio protegido.

En definitiva, podemos concluir afirmando que estos compromisos o requisitos manejan planteamientos comunes a los de cualquier programa que pretenda la implantación de un sistema de calidad, y tal objetivo se presenta como básico en la compatibilización del uso público con el interés conservador que alimenta la estrategia protectora de un espacio natural.

4.2.2 Los Sistemas de Calidad Turística: el Sistema de Calidad de Uso Público de los Espacios Naturales Protegidos

La implantación y consolidación de unos mecanismos de control y seguimiento en la gestión de los espacios naturales protegidos es ya una necesidad comúnmente aceptada, como única manera de garantizar la *calidad*. La consideración de estos espacios como foco de atracción del relativamente nuevo pero creciente turismo de naturaleza ha concienciado a las administraciones sobre la necesidad de promover sistemas de calidad desde planteamientos de desarrollo sostenible, lo que simultáneamente incide y perfecciona la sistemática organizada para la protección y conservación del espacio natural.

La definición de Sistemas Técnicos de Calidad es una iniciativa pionera en el Sector Turístico en el ámbito internacional, por lo que no se dispone de modelos que pudieran ser tomados como directrices. La dificultad se complica en este caso ya que se trata de objetivar percepciones subjetivas y gestionar la Calidad Total, por lo que es necesario verificar todo un proceso y no sólo el resultado final. Así lo argumenta la Secretaría de Estado de Comercio y Turismo en el Documento *Sistemas de Calidad Turística Española*.

Desde principios de los años 90, el sector turístico español ha venido desarrollando distintas iniciativas para aplicar la tecnología de la calidad promoviendo, finalmente, un *Plan de Calidad Turística Española* que fue refrendado en el Congreso Nacional de Turismo de 1997 y constatado ya como una realidad en el 2º Encuentro Nacional de Calidad en Turismo de 1999.

La finalidad del Plan de Calidad es la de crear sellos de garantía de calidad que aporten una imagen diferenciadora al sector turístico español, al tiempo que desarrollar herramientas de gestión empresarial que mejoren el atractivo para el consumidor.

Este Plan, que ya ha desarrollado *sistemas de calidad* en diversos subsectores (hoteles y apartamentos turísticos; agencias de viaje; restaurantes; camping; estaciones de esquí y de montaña; casas rurales), está trabajando actualmente en nuevos sistemas de calidad sectoriales con el objetivo último de integrarlos armonizadamente en un único Sistema de Calidad.

En esta línea de actuación, la Secretaría General de Turismo del Ministerio de Economía sacó en su momento a concurso la elaboración de unas normas de calidad para espacios naturales protegidos, desarrolladas en el marco del proyecto Sistemas de Calidad del Uso Público en Espacios Naturales Protegidos. El resultado es un documento estructurado en diez Normas de calidad de servicio, relativas a aspectos concretos del Uso público, que vienen a coincidir con los Programas de Uso Público que deben desarrollar y ordenar el Plan sectorial de acuerdo con el marco referencial del Plan de Gestión.

4.3 Conservación de los recursos culturales

Aunque la Administración española tiene organismos diferentes para ordenar y gestionar los espacios naturales protegidos y el patrimonio cultural, histórico y artístico, lo cierto es que los valores arqueológicos, etnográficos, monumentos y otros elementos culturales incluidos en el ámbito del parque natural deben estar incorporados y convenientemente tratados en sus planes de gestión.

Nuevamente se plantea la necesidad de recurrir a soluciones integradoras de los problemas y conflictos de intereses que surgen entre las políticas culturales y de ordenación del territorio, de conservación de los recursos naturales y de planeamiento

urbanístico. Entre todas ellas deben facilitar el uso y disfrute de los recursos patrimoniales por la sociedad, al tiempo que se mejora la calidad de vida de los ciudadanos, sobre la base de la planificación de las intervenciones en el territorio y la coordinación de los distintos organismos implicados en el proceso.

4.4 Planificación del uso público. Programas de uso público

Para la planificación de ese conjunto de equipamientos, actividades y servicios que hemos convenido en llamar uso público también existen herramientas adecuadas de recomendable utilización.

La cuestión previa será definir el *modelo de uso público* que se pretende implantar en el parque o, dicho de otro modo, la forma de gestión de sus actividades y equipamientos: por ejemplo, si existirán controles selectivos para visitantes, o si la utilización de los servicios o el disfrute de la visita tendrá algún coste económico para los mismos. Estos aspectos los debe abordar el Plan de Uso Público (PUP) y debe hacerlo con carácter previo, lógicamente a la elaboración de los programas de las diferentes actividades.

Ese modelo puede venir ya desarrollado y definido desde escalones anteriores, en el ámbito territorial (como lo han hecho algunas Comunidades Autónomas), por medio del plan red que definiría estrategias comunes en su ámbito de actuación. En su defecto, el plan de ordenación y el de gestión deben aportar las directrices necesarias acordes a un buen diagnóstico de la situación original y de los objetivos y expectativas que en cualquier caso pueden ser punto de partida del plan sectorial de uso público.

Una vez desarrollado el marco referencial, será el momento de abordar el proyecto de las actividades, instalaciones y servicios vinculados a este uso mediante la elaboración de lo que se llaman Programas de Uso Público, que aplicarán y concretarán lo previsto en el PUP, aplicando un calendario, explicitando directrices y normativa particulares, incorporando presupuestos y planteando mecanismos de seguimiento y control de su eficacia, para cada actividad o área de intervención. Estas áreas sirven para estructurar y organizar actividades homogéneas (educación ambiental, interpretación ambiental, infraestructuras, información, señalización, seguridad, cooperación, etc.) aunque pueden ir agrupadas todas en un único Programa.

4.5 Compatibilización del uso público con los usos tradicionales

El uso público o recreativo en los parques naturales, es decir, las actividades de las personas, tanto visitantes como residentes, requiere una serie de normas y reglas que pretenden fundamentalmente la minimización de los impactos vinculados de forma ineludible a tal uso.

Abordar los planteamientos para la compatibilización de la gestión del uso público con los usos tradicionales nos podría ayudar a reflexionar nuevamente sobre algunos de los aspectos tratados hasta el momento.

Los criterios manejados para la planificación y gestión del espacio protegido han considerado siempre la conveniencia de pormenorizar exhaustivamente las necesidades naturales, sectoriales y del uso público, analizando las posibilidades de conflicto, alternativas y consecuencias, en una sistemática de control absoluto en la que se intentan encajar como en un puzzle todas las piezas que conforman el panorama.

Y donde la dificultad crece exponencialmente –y donde está en definitiva el objeto de esta investigación- es en el momento de unir los intereses propios del lugar, o tradicionales como aquí los hemos llamado, con los de la utilización y disfrute públicos, así como en la incorporación de los múltiples factores extraños que este nuevo uso, ajeno

a la tradición, aporta al lugar.

La reflexión no es nueva aunque quizás sí pueda serlo el planteamiento. Miller (1980), Pitt y Zube (1987) y Dunlop (1993), por ejemplo, han abundado respectivamente en la necesidad de compartimentar los usos, en la pluralidad de propósitos de las políticas de gestión del medio natural, y en el hecho de que el ambiente (natural) es, tal y como hoy lo conocemos, el resultado de ambiciones humanas, deseos, actuaciones y actitudes. De la maduración conjunta de estos pensamientos, surgen las inquietudes.

¿No estaremos tratando de planificar o controlar en exceso? ¿No se entremezclan demasiados intereses, en algunos casos contrapuestos, como para que la exigencia de jerarquización pudiera ser aún mayor y, en consecuencia, llegar casi a obviar unos en beneficio de todos?

¿No será la mejor forma de conservar, la de planificar y ordenar los usos y recursos propios, y simplemente compatibilizarlos con las actividades recreativas?

¿No conseguiríamos así que el objetivo principal e inspirador de la protección del área –la conservación- tornara en definitiva de objetivo en consecuencia? (Conviene aquí apuntar que en el 7º Congreso de EUROPARC-España, ESPARC 2001, la primera de las Conclusiones del Taller 4, Gestión del Uso Público, se refiere a que “*La planificación del uso público en el interior del espacio protegido siempre se supeditará al objetivo prioritario de la conservación*”).

O, en definitiva, y menos categóricamente, ¿no deberíamos aplicar una sistemática procedimental escalonada, comúnmente utilizada en muy diversos ámbitos, en la cual el objetivo, una vez alcanzado, se convierte en medio para la consecución de un nuevo objetivo? El resultado sería la conformación de una cadena de sucesiones que se prolongaría hasta que supuestamente se alcanzara el fin último.

Otros autores han contestado ya estos interrogantes, en algunos casos indirectamente. La clave podría estar en considerar, en la línea que apunta Artemio Baigorri (1999), que el uso público es una función productiva más de un territorio protegido, aunque, eso sí, supeditada y condicionada a otras actividades directamente vinculadas a sus recursos y a la explotación de los mismos. Baigorri sostiene que “*la protección medioambiental de un territorio en modo alguno puede ser sinónimo de abandono productivo o bloqueo de las actividades del mismo*”. Esta postura en definitiva no viene sino a corroborar la línea integradora del espacio protegido con su entorno, defendiendo claramente su uso y explotación. El uso público, entendido como uso recreativo sobre todo de visitantes (los residentes lo habrán ejercido desde siempre sin alterar equilibrio ecológico alguno, o sin que lo detecte la costumbre) es también un recurso productivo, pero es en cualquier caso el último que se incorpora a las actividades del espacio.

Siguiendo la postura de Baigorri, no tendría sentido alguno excluir el uso público del proceso productivo, ni negarlo a la sociedad, pero sí que deberá acomodarse a los criterios de conservación del espacio, planteados desde la más moderna óptica de gestión de sus recursos naturales.

Ya en los primeros escalones del proceso planificador se habrá confirmado la pluralidad de intereses a conjugar. De la misma inventarización del medio surgen clara e inmediatamente los tres ámbitos que confluirán en el escenario del parque con intereses propios:

- a) Los intereses locales, traducidos en el análisis de los recursos y elaboración de planes sectoriales.

- b) Los intereses más directamente vinculados a las administraciones, o mejor, de mayor carácter institucional, como serían los de conservación del espacio natural y de investigación.
- c) Los intereses estrictamente públicos, de los visitantes, que provocarán el estudio de las capacidades de acogida (actual y potencial) del parque, y los consecuentes análisis de las infraestructuras existentes y de la afectación o vulnerabilidad de los recursos, que generarán la programación y ordenamiento de tales actividades.

La implicación de la población residente en el programa planificador, desde los primeros estadios del proceso, permitirá el afloramiento inequívoco de los puntos de conflicto y de los intereses relacionados con los usos tradicionales del lugar.

Al mismo tiempo, este sector protagonista permanecerá continuamente informado del desarrollo del proceso, sintiéndose partícipe en la toma de decisiones e interpretando e intuyendo los beneficios económicos y sociales que provocará la protección del espacio natural.

De esta manera, el equipo planificador podrá buscar la implicación de los sectores locales representados en los fines conservadores e investigadores más institucionales.

Pero contestando definitivamente a los interrogantes anteriormente planteados, es en la gestión del último bloque de intereses referido, el de los intereses públicos de vocación recreativa, en la que se podrá medir más fácilmente la eficacia de la intervención. Un diseño cuidadoso, equilibrado, que permita y facilite la conservación y la investigación, al tiempo que respetuoso con el lugar y la tradición, provocará que la protección del parque sea la consecuencia de una correcta planificación y su adecuada puesta en práctica.

4.6 Planificación de los equipamientos

Los equipamientos no deben ser equivocadamente entendidos como un fin u objetivo sino como el medio o recurso que permitirá y facilitará la gestión del uso público.

De esta forma, los estudios sobre las capacidades de acogida actual y potencial del parque, contrastados con el inventario de las infraestructuras del mismo, darán lugar a una relación de carencias y necesidades dotacionales del espacio. La programación de nuevas áreas y usos que generará la zonificación del espacio no vendrá sino a confirmar la validez o no de lo existente y de las infraestructuras y edificaciones que permitirán o facilitarán las actividades recreativas.

No obstante, de los posibles usos y actividades a consolidar o definir, a la zonificación final, sólo se pasará tras un análisis detenido de la *aptitud o capacidad* de la zona para sostener ese uso determinado, así como el *efecto o impacto* inducido por el mismo en la calidad y fragilidad del medio.

A este respecto, conviene recordar a Aramburu (1981), que define *calidad* como el mérito que un determinado carácter tiene y por el cual resulta especialmente digno de protección, mientras que *fragilidad o vulnerabilidad* es la susceptibilidad al deterioro; es un concepto genérico relacionado con la capacidad de respuesta del sistema.

También resulta interesante el enfoque de García Moruno (1998), que define fragilidad visual como “la susceptibilidad de un paisaje al cambio cuando se desarrolla un uso sobre él. Expresa el grado de deterioro que el paisaje experimentaría ante la incidencia de determinadas actuaciones”.

Estas ideas relativas al paisaje son perfectamente extrapolables al espacio

protegido en lo relativo a sus condiciones físicas y en sus connotaciones conceptuales, ya que el paisaje no es sino uno de sus recursos y la fragilidad, como se ha dicho antes, es un concepto genérico.

Durante los últimos años ha aumentado la preocupación por minimizar el impacto de las intervenciones humanas en el entorno natural, necesidad que viene impuesta por una creciente conciencia social por el respeto y la conservación medioambiental. En ámbitos distintos al puramente rural, esta necesidad queda parcialmente cubierta por las propias características del entorno urbano, ya que su paisaje, fuertemente antropizado, es capaz de absorber los impactos negativos de una forma que, paradójicamente, podríamos definir como “natural”.

Sin embargo, el entorno del parque y su paisaje, aunque frecuentemente influido por la acción humana, se puede considerar como el medio natural por excelencia; el aumento del turismo rural y del deseo de contacto con la naturaleza, junto a la recuperación y transformación de espacios tradicionalmente agrícolas o forestales en zonas de recreo y ocio, tienen cada vez mayor importancia. Surge así la necesidad de mantener la funcionalidad de este espacio agroforestal como tal, intentando al mismo tiempo disminuir en todo lo posible la percepción antrópica del paisaje. No cabe duda de que hay un gran número de núcleos que subsisten de la explotación de recursos vinculados a la tierra, por lo que la modificación del paisaje, con la aparición de edificios y construcciones vinculados a su vez a estos usos, resulta inevitable. Nuevos materiales y técnicas constructivas han provocado la proliferación de infraestructuras y equipamientos que en muchos casos rompen la armonía de un paisaje considerado por la sociedad como natural por haber permanecido así durante mucho tiempo. Es realmente la aprehensión del medio y del paisaje, la costumbre, la que ha formalizado y definido el concepto.

Pero el paisaje es, al tiempo que el parámetro más apreciado por el hombre en su valoración de un espacio natural protegido³, algo mucho más complejo que conviene abordar, aunque sea sucintamente.

Puede bastar para ello apuntar que la preocupación por el paisaje y su conservación es un hecho que ha calado en la sensibilidad de las distintas administraciones. Y la mejor referencia es el Convenio Europeo del Paisaje, en cuyo Preámbulo los Estados Miembros del Consejo de Europa signatarios del Convenio enumeran los motivos que generan el documento, que extractados y resumidos argumentan como sigue:

- *Considerando que el objetivo del Consejo de Europa es alcanzar una unión más estrecha entre sus miembros con el fin de salvaguardar y promover los ideales y principios que son su patrimonio común, y que este objetivo se persigue en particular mediante la celebración de acuerdos en los campos económico y social;*
- *Preocupados por alcanzar un desarrollo sostenible basado en una relación equilibrada y armoniosa entre las necesidades sociales, la economía y el medio ambiente;*
- *Tomando nota de que el paisaje desempeña un papel importante de interés general en los campos cultural, ecológico, medioambiental y social, y que constituye un recurso favorable para la actividad económica y que su protección, gestión y*

³ Véase el resultado de las encuestas del Proyecto de Investigación “Los Parques Naturales en España: conservación y disfrute”, que señalan siempre al paisaje como el elemento de mayor atractivo de los parques naturales seleccionados.

ordenación pueden contribuir a la creación de empleo;

- *Conscientes de que el paisaje contribuye a la formación de las culturas locales y que es un componente fundamental del patrimonio natural y cultural europeo, que contribuye al bienestar de los seres humanos y a la consolidación de la identidad europea;*
- *Reconociendo que el paisaje es un elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes: en los medios urbanos y rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos;*
- *Tomando nota de que la evolución de las técnicas de producción agrícola, forestal, industrial y minera, así como en materia de ordenación regional y urbanística, transporte, infraestructura, turismo y ocio y, a nivel más general, los cambios en la economía mundial están acelerando en muchos casos la transformación de los paisajes;*
- *Deseosos de responder a la aspiración general de disfrutar de paisajes de gran calidad y de participar activamente en el desarrollo de los paisajes;*
- *Convencidos de que el paisaje es un elemento clave del bienestar individual y social y de que su protección, gestión y ordenación implican derechos y responsabilidades para todos;*
- *Teniendo en cuenta los textos jurídicos existentes a nivel internacional en materia de protección y gestión del patrimonio natural y cultural, de ordenación regional y espacial, de autonomía local y de cooperación transfronteriza, en particular, el Convenio relativo a la conservación de la vida silvestre y del medio natural en Europa (Berna, 19 de septiembre de 1979), el Convenio para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de Europa (Granada, 3 de octubre de 1985), el Convenio Europeo para la protección del patrimonio arqueológico (revisado) (La Valeta, 16 de enero de 1992), el Convenio Marco Europeo sobre cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales (Madrid, 21 de mayo de 1980) y sus protocolos adicionales, la Carta Europea de Autonomía Local (Estrasburgo, 15 de octubre de 1985), el Convenio sobre la diversidad biológica (Río de Janeiro, 5 de junio de 1992), la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural (París, 16 de noviembre de 1972) y la Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos ambientales (Aarhus, 25 de junio de 1998);*
- *Reconociendo que la calidad y la diversidad de los paisajes europeos constituyen un recurso común y que es importante cooperar para su protección, gestión y ordenación;*
- *Deseosos de establecer un nuevo instrumento consagrado exclusivamente a la protección, gestión y ordenación de todos los paisajes de Europa.*

4.7 Directrices sobre planificación de infraestructuras para la gestión del uso público

En la línea orientadora que se ha venido desarrollando, procede ahora definir el conjunto de principios o propósitos a tener en cuenta en la planificación y organización de las infraestructuras para la gestión del uso público, considerando aquí englobados, como se ha dicho, tanto los espacios naturales, que de alguna forma habrán de ser tratados, como los construidos.

Una síntesis de estos principios, enunciados como áreas de trabajo en las que incidir desde la planificación de infraestructuras, sería:

- a) Localización y diseño de las edificaciones (centro de interpretación y acogida, refugios, servicios, etc.)
- b) Señalización de senderos e itinerarios, refugios y zonas de estancia
- c) Localización y diseño de las áreas de estancia
- d) Elaboración de normas sobre usos recreativos y de documentación de apoyo a la visita
- e) Conservación y protección de los recursos naturales frente al uso recreativo
- f) Recuperación del patrimonio cultural y protección de restos o yacimientos arqueológicos
- g) Proposición de sistemas alternativos o de uso rotativo de áreas, para conservación y mejora, y de sistemas de información para redistribución de la presión recreativa
- h) Elaboración de un calendario que limite las actividades recreativas a épocas en las que no alteren fauna o recursos naturales
- i) Diseño de recursos que potencien el conocimiento de los lugares de interés

Estas directrices, inspiradoras del uso público, pueden llegar a conformar un plan sectorial específico, de uso y gestión recreativa.

5. GESTIÓN DEL USO PÚBLICO

La gestión del uso público es la adecuada puesta en práctica de los planteamientos de planificación hasta aquí esbozados, desde la disposición de los medios necesarios.

Para una mayor eficacia en la responsabilidad que lleva aparejada, conviene reflexionar brevemente sobre los *principios* que deben animar esta gestión. Tomando como referencia los principios para una gestión medioambiental genérica y adecuándolos a las necesidades del uso público, proponemos los siguientes:

- Principio de sumisión. La línea de actuación debe siempre ajustarse a las previsiones de los planes de ordenación y de gestión.
- Principio de responsabilidad compartida. La gestión debe coordinar las actuaciones de los distintos agentes intervinientes en planes y programas.
- Principio de instrumentación. Asume la aplicación adecuada de los criterios e instrumentos de gestión: preventivos, correctivos, curativos, predictivos y potenciativos (estos últimos encaminados a mejorar la adaptabilidad y la capacidad de reacción o reversibilidad del medio natural).
- Principio de sostenibilidad. Utilización y desarrollo de los recursos de que se dispone con criterios solidarios, e integración ambiental de las actividades.
- Principio de globalidad. Las actuaciones locales deben incorporar siempre un visión o perspectiva global, que incorpore el espacio protegido en el ámbito de su entorno y lo interrelacione con el medio.
- Principio de subsidiariedad. Los problemas deben ser resueltos al nivel de

responsabilidad más bajo posible.

- Principio de economía. Desde la ventaja que lo económico es ecológico y viceversa.
- Principio de rentabilidad. Las inversiones, ajustadas a las previsiones adoptadas en los planes de uso y gestión, deben buscar la internalización de costes y la explotación y desarrollo de los recursos, buscando la rentabilidad desde la sostenibilidad.
- Principio de calidad. La búsqueda de la calidad como fin último del servicio debe estar presente en todas las decisiones. La evaluación y seguimiento continuado de la gestión se hace así imprescindible para su consecución.

Según lo expuesto con anterioridad, la responsabilidad de la gestión de los recursos del parque natural, en general, y del uso público, en particular, recae definitivamente en el organismo gestor constituido al efecto, en el que deben estar representados las administraciones públicas implicadas, entidades financiadoras (si las hubiera), instituciones investigadoras y docentes, y particulares (organizaciones no gubernamentales, agrupaciones sectoriales, asociaciones vecinales, etc.). Dicho organismo será dirigido por el Director-Conservador nombrado por la administración competente, habitualmente la autonómica.

Sin embargo, parece que la realidad de las competencias atribuidas a las gestoras de los Parques Naturales y a sus Directores-Conservadores dista en buena medida de lo deseable, y los medios se reducen al tiempo que las dificultades se multiplican. La composición de los organismos de gestión se eleva a un número de representantes que imposibilita en numerosas ocasiones el consenso, mientras que la burocracia crece exponencialmente.

Pero la circunstancia que más complica el normal desarrollo de la gestión suele tener un origen anterior, que generalmente afecta al ámbito autonómico, y no es otra que la indefinición del *modelo de uso público* que debe caracterizar la planificación y gestión posterior, y que, cuando existe, carece de la fundamentación adecuada.

De esta forma, y en lo que al uso público se refiere, convendría hacer un análisis de la problemática actual, apuntando una serie de recomendaciones encauzadas a optimizar la gestión, que provienen de la reflexión conjunta y el consenso de los expertos (Conclusiones del Taller 4, *Gestión del uso público*, del ya citado 7º Congreso de EUROPARC-España ESPARC 2001). Son las siguientes:

1. *La planificación del uso público en el interior del espacio protegido siempre se supeditará al objetivo prioritario de la conservación.*
2. *Los aspectos generales relacionados con la planificación del uso público deberán estar recogidos en los planes de gestión, pudiéndose desarrollar planes o programas específicos de uso público cuando el espacio protegido lo considere oportuno. Estos documentos deben apoyarse en un buen diagnóstico de la situación de partida, que debería contener completa información sobre*
 - *los visitantes (afluencia, distribución, tipología, demandas, actividades, satisfacción)*
 - *la capacidad de acogida (para el espacio, las infraestructuras y la calidad de la visita)*
 - *los equipamientos de uso público ya existentes*

- *la calidad de los servicios*
 - *los recursos a utilizar.*
3. *Propiciar la participación de los agentes y empresas locales en las fórmulas de gestión de los equipamientos de uso público.*
 4. *Establecer a escala de Red o Sistema de espacios naturales protegidos modelos de uso público que marquen objetivos y directrices comunes, y que desarrollen en cascada a distintos niveles los correspondientes instrumentos de planificación (Planes de Uso Público y Programas derivados). Estos instrumentos deben ponerse en marcha en todos los espacios naturales protegidos que tengan entre sus objetivos facilitar el disfrute, la educación y la atención de los visitantes.*
 5. *El espacio natural protegido debe establecer procedimientos o protocolos para proporcionar la adecuada seguridad a sus visitantes.*

Estas recomendaciones, la mayoría ya reflejadas en los documentos de trabajo del Plan de Acción en proceso de desarrollo y coordinado por EUROPARC-España, se complementan con unas acciones propuestas para su iniciación inmediata, que pueden ser igualmente ilustrativas (y que provienen igualmente de las Conclusiones del Taller 4, *Gestión del uso público*, 7º Congreso de EUROPARC-España ESPARC 2001):

1. *Elaborar un manual dirigido a clarificar conceptos de uso público.*
2. *Redactar un documento donde quede plasmada la metodología a seguir para la elaboración de los programas de educación ambiental derivados del Plan de Uso Público, prestando especial atención a sus contenidos y a su calidad.*
3. *Poner en marcha un proyecto para evaluar el papel que cumplen en la actualidad los equipamientos de uso público.*

La mayoría de estas recomendaciones han sido ya comentadas a lo largo del texto y aparecen claramente respaldadas por el análisis o la evidencia. Sin embargo parece necesario insistir en que, no por profusamente tratado, el uso público ha sido convenientemente entendido. Desde la general definición de modelos a la concreta clasificación y definición de equipamientos, los conceptos y criterios se confunden y resulta imprescindible la clarificación y el acuerdo desde la sencillez.

La homogeneización de metodologías para la elaboración de planes y programas se presume como un trabajo ineludible que unificará lenguajes y procedimientos.

Finalmente, y sobre lo dicho, convendría apostillar reclamando que el primer destinatario del uso y disfrute del espacio natural protegido, y por tanto, de su plan sectorial, infraestructuras y equipamientos, es la población residente, principal protagonista del escenario de actuación.

Para la optimización de la gestión del uso público y el desarrollo de sus diferentes programas, la implicación y participación activa de los residentes debe ser un objetivo prioritario.

6. CONCLUSIONES

6.1 Sobre la figura de Parque Natural

Uno de los objetivos del proyecto de investigación generador de este trabajo consistió en presentar un análisis sobre el contenido legal y práctico de la figura de parque natural. En la definición y propuesta de ésta, se mantiene el hecho de que la categoría de

parque natural se concibe como un tipo de espacio natural protegido, cuya gestión debe garantizar la conservación y pervivencia de los valores del espacio mismo, al tiempo que un adecuado y compatible aprovechamiento de los recursos y usos tradicionales, así como la promoción del uso público y disfrute del medio natural. Una revisión de la experiencia histórica, así como de la legislación y normativa que la ha regulado, permite concluir que, en efecto, progresivamente se ha ido desvirtuando la figura, a veces convertida en un espacio de uso público (un parque periurbano), a veces convertida en un parque nacional o reserva integral. En cualquier caso, parece difícil afirmar que se haya mantenido un equilibrio entre las tres áreas de gestión básicas que se presumía debe tener un parque natural: promover la conservación, desarrollar el aprovechamiento compatible de los recursos que contiene y estimular el uso público (visitas, educación e investigación).

La investigación confirmó la existencia de debilidades en la concepción y aplicación de la figura de parque natural que la Ley 4/1989 no ha llegado a solucionar, eliminando esta categoría como tal y asimilándola por elevación a otras figuras de mayor nivel de protección. En algunos casos, la declaración de parque natural ha sido utilizada como soporte para alcanzar la protección, por vía rápida y de urgencia, de valores naturales en situaciones de riesgo. En otros, la figura ha sido aplicada como un sucedáneo equivalente a un "parque nacional" de ámbito regional o de comunidad autónoma. En diversas ocasiones, en fin, se han declarado parques naturales por un reflejo mimético de actuaciones de otras administraciones públicas.

6.2 Sobre la gestión de los Parques Naturales

Igualmente se detectaron debilidades en los modelos de gestión e, incluso, en el hecho de la falta de manejo una vez declarado el espacio como parque natural; a este respecto debe destacarse que un 60% de los parques naturales carecen de instrumentos de planificación (PORN o PRUG) aprobados. Concretamente, las deficiencias que con más frecuencia aparecen son dos. En primer lugar, una gestión basada en el enfoque unidimensional de la gestión misma, olvidando la necesidad imperativa, por definición de parque natural, de apoyarla en un enfoque de usos múltiples (conservación, aprovechamiento y disfrute público). En segundo lugar, el apoyo de la gestión en documentos técnicos (planes) y prioridades de gestión impuestas sin posibilidades efectivas de un cierto refrendo social, olvidándose de la necesidad de promover un modelo participativo (basado en los principios de información, publicidad, posibilidad de reclamación, canales de comunicación, compensación, indemnización y negociación).

El enfoque de usos múltiples del territorio, así como los modelos de gestión cooperativos son dos de los principios básicos que deben presidir la gestión de los parques naturales; la constancia de que el olvido de estos principios ha convertido a los parques naturales en objetos de un destino incierto, obliga a reflexionar sobre la propia figura, así como los principios de gestión. Las exigencias derivadas de la puesta en marcha de estos dos principios deben ser analizadas y proyectadas hacia el futuro, y la documentación aportada en este trabajo de investigación pretende contribuir a ello.

En línea con las contribuciones y clasificaciones de zonas protegidas más recientes, en este trabajo se apuesta por asumir un sistema de categorías de espacios naturales protegidos que permita definir el contenido de cada una de ellas, y definir las exigencias de gestión.

6.3 Sobre los instrumentos de Planificación

Esta concepción de los parques naturales debe ir acompañada de una mejora y optimización de los instrumentos de planificación existentes (PORN y PRUG), así como por el desarrollo de nuevos recursos de gestión (tales como los planes sectoriales, o

programas más específicos). Como se ha dicho por otros autores, los instrumentos de gestión, y particularmente los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (pero no sólo éstos), deben ser instrumentos amplios que contemplen los “múltiples puntos de vista” relevantes para el cumplimiento de los fines del parque natural. En este sentido, este trabajo concluye en la necesidad de establecer modelos que hagan más homogéneos y comparables los criterios de gestión, así como que faciliten la evaluación y seguimiento de la gestión misma.

Sobre el particular se recomienda que la herramienta del PORN, prevalente sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial, no sea redactada con posterioridad a la declaración, cuando cronológicamente debería ser anterior a ella: primero se ordena el territorio y luego, sobre los resultados de la planificación, se deducen los límites y la zonificación del lo deducido. Ello conllevará la obligatoria incorporación y deseables sinergias de otro tipo de normativa de afección directa sobre el territorio, no ajena a contenidos conservadores, como las de montes, caza, pesca fluvial, del suelo, etc., así como muchas de las líneas de ayuda de la AGENDA 2.000 para la actividad agropecuaria, evitando las fuertes interferencias y los consiguientes desconciertos a los usuarios.

El cumplimiento de esta tarea requiere asumir definitivamente esquemas de planificación y gestión de los parques naturales concebidos como espacios que forman parte de una red, no sólo en términos de publicidad y márketing, sino también en términos de modelos básicos de funcionamiento. En este sentido, no resulta esperanzador, para el futuro de nuestros parques naturales, el modo en que se ha gestado el establecimiento de la Red Natura 2000, en donde están incluidos muchos de ellos. En particular la falta de transparencia de algunos de sus procedimientos, la carencia de publicidad ciudadana, ausencia de información sobre las designaciones, así como el incumplimiento de abrirla con la dotación presupuestaria para su soporte, hacen prever un recrudecimiento de los conflictos entre gestores de zonas protegidas y poblaciones residentes.

6.4 Sobre la imagen social de los Parques Naturales en las poblaciones locales

Los parques naturales constituyen, a pesar de las dificultades y debilidades mencionadas, un gran activo de la conservación de la naturaleza. En el estudio empírico de investigación social realizado⁴ se confirmaron como un recurso de gran valor social y de atractivo para la población en general. Sin embargo, este atractivo no puede ocultar los elevados niveles de insatisfacción que, por razones distintas, se registra con la gestión de los mismos, tanto entre la población residente como entre la población visitante.

Los resultados obtenidos permiten constatar que existe un consenso social generalizado sobre los fines últimos de la creación de los parques naturales, pero un desacuerdo notable con los modos de actuación, y un elevado nivel de crítica a los procedimientos habituales de gestión. Gran parte de este rechazo se basa en la falta de información previsible sobre las medidas adoptadas por los gestores o derivadas de las previsiones de planificación. Sobre este punto, los resultados son concluyentes: Existe una generalizada carencia de información, tanto sobre la política general de creación de parques naturales, como sobre la gestión misma.

Igualmente, se han confirmado las dificultades de participación en la toma de decisiones en los destinos del espacio, debidas en parte a la falta de información, y la

⁴ Véase nuevamente el resultado de las encuestas del Proyecto de Investigación “Los Parques Naturales en España: conservación y disfrute”.

falta de agilidad y/o receptividad de las estructuras participativas formales (juntas rectoras o comisiones de gestión).

Se confirmó también, con los datos obtenidos, la existencia de una estructura de conflicto latente en el ámbito de los parques naturales. Parcialmente, esta estructura aparece relacionada con el hecho de la falta de consideración hacia la propiedad privada local y, en otra parte, está motivada por el recelo detectado en la población residente a ser enajenada del control, uso y aprovechamiento de los recursos del territorio. Los datos muestran que, sobre este punto, tiene un efecto nocivo (como potencial desencadenante de conflictos) la falta de consideración respecto a los residentes que se detecta en muchas de las medidas de gestión. Esta estructura de conflicto latente se ve potenciada por la tendencia a imponer medidas de gestión (en particular, las medidas de control de accesos a determinados lugares, prohibición de realizar aprovechamientos tradicionales: caza, pesca, leñas, etc.), sin una explicación justificativa previa dirigida a la población. En este sentido, se recomienda vivamente la revisión de las medidas coercitivas, así como de las campañas de información (masivas y personalizadas) dirigidas a la población, especialmente a la población residente.

Especial atención debe prestarse en la gestión de los parques naturales a la idea de que, con frecuencia, dado el nivel de aislamiento de los territorios protegidos con esta figura, el parque natural está llamado a jugar un papel que va más allá de ser un instrumento de conservación de la diversidad biológica: es un programa de intervención social que debe contemplar todas las esferas del desarrollo de la comunidad, a partir de la implicación de ésta en la idea misma de parque.

En consonancia con lo anterior, los parques naturales y sus instrumentos de planificación y de gestión deben prever los criterios y las medidas de compensación, así como vincularse a los programas de promoción y desarrollo sostenible de la zona en la que se incardinan.

6.5 Sobre el uso público

En cuanto a los visitantes⁵, los resultados obtenidos permitieron confirmar el hecho de que los parques naturales constituyen un destino altamente preferido para evadirse, aprender o recuperar la experiencia y el contacto directo con la naturaleza. Sobre este punto, se registran extraordinarias diferencias en el tratamiento y equipamiento para el disfrute y uso público en los distintos parques naturales. A pesar de ello, los datos muestran que la visita a los parques naturales constituye una experiencia globalmente positiva para los visitantes.

La calidad de la visita está estrechamente relacionada, además de con la calidad del espacio mismo, con la calidad de la información que se recibe sobre los valores naturales del espacio, pero sobre todo con la calidad del equipamiento interpretativo del que dispone el parque natural. En relación con este punto, los gestores deben beneficiarse también de los recursos que un esquema de gestión en red puede proporcionar. De particular relevancia resulta el establecimiento de un programa de monitorización y evaluación de la calidad de la visita a los parques naturales. Ello requiere programas de educación ambiental dirigidos a la población visitante, pero también sistemas y programas de trabajo orientados por la calidad. En este sentido, la implantación de un Sistema de Calidad en la gestión de los espacios naturales y, en definitiva, de su uso público, debe sin duda cubrir esa necesidad y satisfacer las exigencias de una sociedad que busca la solvencia, la transparencia y la eficacia en todos

⁵ *Ídem.*

los ámbitos de trabajo, pero especialmente en los públicos. En la investigación que origina esta comunicación se propone, a este respecto, que se trabaje en el futuro en la elaboración de un *Manual para la Evaluación y Seguimiento de la Calidad en los Espacios Naturales Protegidos*, todo ello inmerso en la propuesta ya matizada anteriormente, sobre la implantación de un *Programa Experimental para la Evaluación de la Calidad en la Gestión del Uso Público de los Parques Naturales*.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguiló, M. (1999). *El paisaje construido: Una aproximación a la idea de lugar*. Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.
- Aramburu, M. P. et al. (1981). *Guía para la elaboración de estudios del medio físico*. Madrid: MOPU.
- Baigorri, A. (1999). De la Naturaleza social de la Naturaleza. En M. Pardo (ed.), *Sociología Medioambiental. Estado de la cuestión*. Madrid: Fundación de los Ríos.
- Benayas del Álamo, J.; Blanco, R. (2000). La gestión del uso público de los Espacios Naturales de Andalucía (pp. 75-105). En J. Benayas del Álamo (ed.), *Manual de Buenas Prácticas del Monitor de Naturaleza: Espacios Naturales Protegidos de Andalucía*. Junta de Andalucía, Consejería de Medio Ambiente.
- Carceller i Roque, X. (1995). Instrumentos de planificación y mecanismos de gestión para la mejora del medio ambiente. Los espacios naturales protegidos. En *El impacto ambiental en el planeamiento urbanístico*. Madrid: Fundación Cultural COAM, 1996. *Op. cit.*
- *Carta Europea del Turismo Sostenible en los Espacios Protegidos*. El texto oficial e íntegro de este documento, coordinado por la federación de Parques naturales Regionales de Francia, ha sido traducido y editado en español por el Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya. La Carta Europea y otros documentos en ella aludidos se pueden encontrar en <http://www.gencat.es/mediamb>
- Castanyer Vila, J. (1996). La planificación de espacios protegidos: un mandato legal (pp. 15-38). En M. Castroviejo y V. García Díaz (eds.), *Prácticas para la planificación de espacios naturales*. Madrid: Organismo autónomo PARQUES NACIONALES, Colección Técnica.
- Celma, J. (1999). Pautas para la sostenibilidad de las ciudades. *Revista de Gestión Ambiental*, 3, 19-27.
- Cid, O. (1997). Recursos para la Educación Ambiental (pp. 36-81). En VV.AA., *I Jornadas: La Educación Ambiental en Canarias*. Santa Cruz de Tenerife: Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente del Gobierno de Canarias.
- Claver Farias, I. (1996). Comunidad de Madrid. Protección de sus espacios naturales. *Urbanismo COAM, Revista del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid*, 28, 32-39.
- Comisión de UICN sobre Parques Nacionales y Espacios Protegidos (1994). *Parques para la vida: Plan de acción para las áreas protegidas de Europa*. Gland, Suiza: UICN.
- Conclusiones de los Talleres del 7º Congreso de EUROPARC-España ESPARC 2001 (Ávila, 27 junio-1 julio 2001) con el título PLAN DE ACCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DEL ESTADO ESPAÑOL: Una visión desde la sociedad. Editado en la página web de EUROPARC-España, <http://www.europarc-es.org>
- *Convenio Europeo del Paisaje*, suscrito con fecha 20 de octubre de 2000, y con ocasión de la Conferencia Ministerial celebrada en Florencia, por dieciocho Estados miembros del Consejo de Europa, entre ellos España. El texto completo del Convenio se puede consultar en la siguiente dirección web: <http://www.nature.coe.int/english/cadres/strategy.htm>
- CORRALIZA, J. A. (2000), Percepción y gestión del medio natural. Nuevas perspectivas. *Boletín de la Real Sociedad Española de Historia Natural (Actas)*, 97, 35-44.
- CORRALIZA, J.A.; GARCÍA NAVARRO, J. y VALERO, E. (2002), *Los Parques Naturales en España: conservación y disfrute*. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero, Ediciones Mundi-Prensa.
- Departamento de Ciencias de la Educación de la Universidad de las Islas Baleares. *Proyecto REM (recursos multimedia para la educación), módulo sobre Equipamientos e Instalaciones para Educación Ambiental*, <http://www.uib.es/depart/dcweb/rem/equipaments>
- DUNLOP, J. (1993), Lessons from Environmental Education in industrialised countries. En H. Schneider (dir.), *Environmental Education: An approach to sustainable development*. París: O.E.C.D.
- EUROPARC-España (2001). *Plan de Acción para los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español*. Documento de trabajo, Marzo 2001. Editado en la página web de EUROPARC-España, <http://www.europarc-es.org>
- Garay Zabala, J. y Molina Vázquez, F. (1996). Un modelo armónico de gestión de espacios protegidos: El sistema andaluz (pp. 49-64). En M. Castroviejo y V. García Díaz (eds.), *Prácticas para la planificación de espacios naturales*. Madrid: Organismo autónomo PARQUES NACIONALES, Colección Técnica.

- García Moruno, L. (1998). Criterios de diseño para la integración de las construcciones rurales en el paisaje. Tesis doctoral, sin publicar. Madrid: ETSIAM.
- García Navarro, J. *et al.* (1999). Líneas y formas de las construcciones rurales ante la conservación del paisaje. *Diseño de la Ciudad*, 18, 95-101.
- García Navarro, J. *et al.* (2001). Nuevas soluciones para la gestión medioambiental: utilización de los Sistemas de Información Geográfica para la localización de las construcciones agroforestales y optimización de su integración en el paisaje. *Revista de Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, 25, 15-28.
- García-Bellido García de Diego, J. (1995). La Coranomía: Propuesta de integración transdisciplinar de las ciencias del territorio. En *El impacto ambiental en el planeamiento urbanístico*. Madrid: Fundación Cultural COAM, 1996.
- Generalitat de Catalunya. *Patrimonio Natural: El Plan de Espacios de Interés Natural de Cataluña*. Documento editado en la página web de la Consejería de Medio Ambiente de la Generalitat de Catalunya, <http://www.gencat.es/mediamb/pn/epein.htm>
- Gómez Orea, D. (1999). *Evaluación de Impacto Ambiental*. Madrid: Editorial Agrícola Española y Ediciones Mundi-Prensa.
- GÓMEZ-LIMÓN GARCÍA, J. *et al.* Oficina Técnica de EUROPARC-España (2000). *De la declaración a la gestión activa: Los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español en el umbral del siglo XXI*. Madrid: Fundación Fernando González Bernáldez.
- Heidegger, M. (1954). Construir, habitar, pensar. En *Conferencias y artículos*. Barcelona: Ed. del Serbal, 1994.
- Heras, V. (2000). El turismo en el desarrollo rural. *Boletín Agrario* (Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid), 21, 16-19.
- Langer, S. K. (1953). *Feeling and form, a theory of art*. Londres.
- Ley 15/1975, de 2 de Mayo, de Espacios Naturales Protegidos
- Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre (BOE de 28 de marzo).
- Ley 41/1997, de 5 de noviembre, sobre reforma de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre (BOE de 6 de noviembre).
- Machado Carrillo, A. (1982). Planes Rectores de Uso y Gestión (pp. 239-267). En De Viedma, M. G. *et al.* (eds.), *Planificación y Gestión de Espacios Naturales Protegidos*. Madrid: Fundación Conde del Valle de Salazar.
- Martín Cabrera, C. (1996). Planificación del suelo y de espacios protegidos (pp. 39-48). En M. Castroviejo y V. García Díaz (eds.), *Prácticas para la planificación de espacios naturales*. Madrid: Organismo autónomo PARQUES NACIONALES, Colección Técnica.
- Miller, K. (1980). *Planificación de Parques Nacionales para el desarrollo en Latinoamérica*. Madrid: Fundación para la Ecología y el Medio Ambiente (FEPMA).
- Muñoz Fernández, S.; Artiñano del Río, P. (2002). La Conservación de los Espacios Naturales. Estrategias urbanísticas de protección. Madrid: La Ley.
- Pico Valimaña, R.; Pérez Humanes, M.A. (1998). Patrimonio arquitectónico y urbanístico en Andalucía: Hacia la configuración de un sistema de información territorial. *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Año VI*, 22, 106-109.
- Pitt, O.G. y Zube, E.H. (1987), Management of natural environments. En D. Stokols y I. Altman (eds.), *Handbook of Environmental Psychology*. N. York: Wiley.
- Priore, R. (2001). Derecho al paisaje, Derecho del paisaje. La evolución de la concepción jurídica del paisaje en el Derecho comparado y en Derecho internacional. *Revista de Interdisciplinar de Gestión Ambiental*, 31, 1-13.
- Ruiz del Portal Mateos, A. (1996). Conservación de los recursos naturales. PORN y PRUG, dos instrumentos planificadores complementarios. *Urbanismo COAM, Revista del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid*, 28, 6-11.
- Secretaría de Estado de Comercio y Turismo. *Sistemas de Calidad Turística Española*. Documento disponible en la página web del Ministerio de Economía, <http://www.mcx.es/turismo/CALIDAD.htm>