

# ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y DESARROLLO RURAL: UNA RELACIÓN TERRITORIAL CONFLICTIVA

**Miguel Ángel Troitiño Vinuesa**  
Universidad Complutense de Madrid

## RESUMEN

La proliferación de espacios protegidos, así como su localización prioritaria en zonas de montaña y desfavorecidas, plantea la necesidad de coordinar la ordenación del territorio, la planificación ambiental y el desarrollo rural. Los criterios utilizados en la delimitación y en la gestión, donde han primado planteamientos de conservación pasiva y se han minusvalorado las realidades sociales, explican el rechazo de las colectividades locales y los bloqueos existentes en la política de espacios protegidos. Resulta imprescindible integrar la conservación en el marco de programas integrados que contemplen las dimensiones ambientales y socioeconómicas del desarrollo. Sólo incorporando a la población local en los procesos de declaración y en la gestión de los espacios protegidos se podrá avanzar en una línea de conservación activa.

**Palabras clave:** Espacios naturales protegidos, planificación ambiental, territorio, desarrollo rural, conservación activa, sociedad local.

## ABSTRACT

NATURAL PROTECTED AREAS AND RURAL DEVELOPMENT: A TERRITORIAL RELATION OF CONFLICT.

The proliferation of protected areas, together with their priority location in underprivileged and mountain zones, raises the necessity of coordinating the classification of the territory, the environmental planning and the rural development. The approaches used in delimitation

and management, where passive conservation postures have taken first place and where social realities have been underestimated explain why organizations have rejected them and why there are blockades as regards protected areas policies. It is essential to see conservation in an integrated framework where programmes take the environmental and socioeconomic development dimensions into account. Only by involving the local population in the declaring of protected areas and in their management will it be possible to progress in an active conservation manner.

**Key words:** natural protected areas, environmental planning, territory, rural development, active conservation, local society.

## 1. ORDENACIÓN, PROTECCIÓN Y DESARROLLO RURAL

El mundo rural se encuentra sometido a un profundo proceso de reorganización económica, funcional, social y territorial. La política agraria común, las medidas agroambientales, la irrupción de nuevas actividades y la proliferación de espacios protegidos demandan la existencia de nuevos instrumentos de ordenación y de gestión de este territorio (Ojeda; Del Moral, 1994). Durante los últimos años se han diversificado en nuestro país las tipologías de espacios protegidos y a comienzos de la década de los noventa, según el inventario provisional de espacios protegidos de la Secretaría General de Medio Ambiente, existían más de veinte figuras de protección y los territorios afectados ya superaban el 10% de la superficie del estado. Ha tenido lugar un salto cuantitativo y, en menor medida, cualitativo, en la protección del territorio; este salto tiene el carácter de espectacular en algunas comunidades autónomas; así Andalucía de tener protegido el 0,6% de su territorio en 1982 ha pasado al 17,2% en la actualidad.

Las políticas más avanzadas en materia de conservación de la naturaleza implican un cambio importante en el tratamiento de los temas medioambientales, evolucionando desde una filosofía proteccionista de carácter restrictivo y aislacionista, en el marco de visiones «museísticas» del medio natural, a una conservación en sentido más amplio, compatible con el uso racional de los recursos, sobre la base de nuevos modelos de desarrollo rural que buscan integrar los espacios protegidos en su entorno social y territorial.

Al enfoque anterior responde, en alguna medida, la aparición de nuevos instrumentos de planificación ambiental como es el caso de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (P.O.R.N.). Estos instrumentos tienen el cometido, entre otros, de hacer compatible la conservación de los recursos naturales con el desarrollo socioeconómico de los territorios donde se localizan los espacios protegidos. El olvido de la interrelaciones entre espacio natural y espacio social se encuentra, con frecuencia, en la raíz del fracaso de no pocas iniciativas de protección, al igual que la no consideración de los factores medioambientales explica el bloqueo de no pocos proyectos de desarrollo rural.

La protección del medio ambiente, en su dimensión territorial, deriva en España de la Ley del Suelo y, especialmente, de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestres (Ley 4/1989), así como de las legislaciones autonómicas que desarrollan la legislación básica estatal; en el caso de la planificación ambiental, las leyes de espacios naturales protegidos de las comunidades autónomas. La legislación estatal y la

autonómica están perfilando nuevos instrumentos de planificación ambiental, de protección y de gestión que abren importantes vías de conexión con la ordenación del territorio y con el desarrollo rural.

La planificación ambiental es uno de los grandes cometidos públicos de nuestra época, tal como reconoce la Ley 4/1989; siendo así, el desarrollo rural debe encontrar en ella un importante pilar de apoyo, más cuando una de las reglas de oro del desarrollo rural es que toda acción debe ser considerada en términos de ordenación territorial (Berard, 1987). Por otra parte, la planificación ambiental es una de las dimensiones fundamentales de la ordenación del territorio, en cuanto que sienta las bases, aún cuando sea de una forma bastante tímida, para pasar de la protección pasiva a la conservación activa, superando las limitaciones de una mera planificación física reguladora y limitadora.

La Ley 4/1989 crea un régimen protector general de los recursos naturales y de mayor intensidad en los espacios protegidos, persiguiendo articular la política de conservación de la naturaleza en el marco del estado de las autonomías. A nivel operativo resulta novedoso, con respecto a la situación precedente, la aparición de nuevos instrumentos de planificación ambiental: Las Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales (D.O.R.N.) y los P.O.R.N. Estos nuevos instrumentos persiguen integrar la gestión de los recursos naturales y de los espacios protegidos en su entorno territorial, asumiendo, aunque sólo sea parcialmente, la necesidad de integrar la planificación ambiental en el marco más general de la ordenación del territorio.

Sin embargo, la proliferación de declaraciones de espacios protegidos, con frecuencia más voluntarista y propagandística que operativa, ante la falta de dotaciones adecuadas de recursos y de personal cualificado, así como su localización en zonas marginales, frágiles o deprimidas, con frecuencia de montaña, plantea la necesidad de reflexionar, desde una perspectiva territorial, sobre el sentido actual de los espacios protegidos; instrumento que nace en otro contexto y con otros fines. Entre otros posibles puntos de reflexión podemos señalar los siguientes:

**Primero.** Las relaciones entre ordenación del territorio, conservación y desarrollo rural, así como las formas de entender la conservación a finales del siglo XX en un país caracterizado por una fuerte humanización. Antes de poner en marcha el complejo proceso que conduce a la declaración de un determinado territorio como espacio protegido, parque nacional, natural, regional, etc., parece conveniente plantearse una pregunta bastante sencilla, al menos en apariencia, ¿para que queremos el espacio protegido?

**Segundo.** Las posibilidades reales de los espacios naturales protegidos para funcionar como instrumentos dinamizadores de recursos y promotores de desarrollo rural sustentable, en zonas que actualmente se caracterizan por tener bajos niveles de renta y relaciones bastante conflictivas entre protección y promoción, al estar sometidas, en muchos casos, a una fuerte presión turística.

**Tercero.** El papel de los espacios naturales protegidos como instrumentos estables de ordenación del territorio, de la protección del medio ambiente y de la gestión del medio rural. Un medio rural de carácter multifuncional donde la función medioambiental tiene cada día mayor significación territorial y también económica.

**Cuarto.** Las razones y los argumentos de los municipios y comunidades locales afectadas para protestar ante un afán, con frecuencia desmedido, de las administraciones autonómicas, de configurar amplias redes de espacios protegidos.

En el umbral del siglo XXI, ciertamente, debemos entender la conservación y el desarrollo no como términos antagónicos sino como realidades compatibles, fruto de una buena ordenación y gestión del territorio. En la falta de ordenación o en el enfrentamiento entre conservación y desarrollo se encuentran algunas de las claves explicativas de la problemática medioambiental de amplios territorios rurales. La desarticulación del modelo histórico de organización del medio rural plantea el reto de configurar un modelo alternativo, donde se amortiguen los conflictos y seamos capaces de construir un nuevo territorio o un espacio geográfico acorde con las necesidades y los condicionantes del tiempo que nos ha tocado vivir (Isnard, 1978). En la construcción de este nuevo modelo territorial hay que superar los riesgos que lleva implícitos tanto «sacralizar» la transformación permanente del planeta Tierra como «satanizar» todo proceso de cambio (García Fernández, 1994). El territorio, como producto social, es una realidad dinámica que refleja, con mayor o menor prontitud, según las distintas zonas geográficas, las pulsaciones de la sociedad que lo construye.

La voluntad, frecuentemente explícita, de utilizar los espacios protegidos como dinamizadores de recursos en el medio rural debería llevar aparejada la obligación de clarificar la forma de entender las relaciones entre espacio natural y espacio social, así como a precisar el sentido que actualmente asignamos al medio ambiente y a la planificación ambiental. En territorios de vieja cultura e intensamente humanizados, hay que contar con la presencia del hombre incluso para explicar aquellos paisajes que clasificamos como de dominante natural (Cruz Villalón, 1992). Nuestro medio ambiente o territorio tiene mucho que ver con la naturaleza, pero también con la historia y con la cultura, algo que se olvida con demasiada frecuencia desde las visiones biologists del medio natural.

La planificación de los espacios protegidos no puede ni debe dissociarse de la ordenación del territorio y del desarrollo rural. Ordenación del territorio, planificación ambiental y desarrollo rural son tres vías de acción que deberían caminar con unidad de criterio para superar algunos de los conflictos actualmente planteados. El entendimiento global del territorio puede ser un enfoque adecuado en el momento de abordar la utilización de los espacios protegidos en las estrategias o programas de desarrollo rural, tal como propugnan los planteamientos del ecodesarrollo o del desarrollo rural integrado.

Desde diversas esferas científicas, culturales, sociales y políticas se viene reclamando la necesidad de un nuevo orden ecológico y territorial (Max Neef, 1994). Sólo desde el afianzamiento de una nueva cultura del territorio será posible que la racionalidad ecológica se imponga a la irracionalidad económica. El uso racional de los recursos de nuestro planeta es la mejor garantía para lograr un desarrollo equilibrado y socialmente más justo, en este contexto la ordenación del territorio y la planificación ambiental son pilares fundamentales de cualquier estrategia de desarrollo. El espacio protegido puede ser uno de los instrumentos para hacerla operativa; esto sólo será posible si somos capaces, previamente, de nuclear a su alrededor un sugerente proyecto de futuro que sea asumido y compartido por la población local.

## 2. INVENTARIO Y TIPOLOGÍAS DE ESPACIOS PROTEGIDOS

En España, a lo largo de los años setenta, desde la aprobación de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975, y, especialmente, en los años ochenta irán apareciendo nuevas figuras e instrumentos de protección derivados de las normativas internacionales, estatal, autonómica y local: reservas de la biosfera, parques nacionales, parques naturales, parques regionales, monumentos naturales, reservas naturales, reservas biológicas, paisajes protegidos, etc. En la actualidad, en relación con la legislación urbanística, ambiental, forestal, de caza, de aguas, etc., existe un amplio y confuso abanico de figuras de protección.

En función de las características de los valores y de los bienes a proteger, la Ley 4/ 1989 (Art. 12) establece cuatro tipologías de espacios protegidos: parques, reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos. Estas tipologías tratan de agrupar las figuras de protección con *referenciación territorial concreta en el marco de una cierta concepción* jerárquica de los espacios protegidos, ya sea en función de sus tamaños o de sus valores. Los parques y los paisajes protegidos hacen referencia a territorios de cierta amplitud, mientras que las reservas naturales y los monumentos naturales suelen afectar a espacios de limitada extensión. También parece desprenderse una cierta diferenciación entre los espacios de dominante natural, parques nacionales y reservas naturales, y aquellos donde el valor natural convive con singularidades culturales, agrarias o paisajísticas como son los casos de los parques naturales y de los paisajes protegidos.

La configuración de la red estatal de parques nacionales está contemplada desde una perspectiva de clara dominante botánica y ello puede conducir, como de hecho está ocurriendo, a que espacios de gran valor y singularidad, como es el caso de la sierra de Gredos, queden excluidos de la mencionada red. Por otra parte, la falta de precisión sobre lo que debe entenderse por parques naturales y por parques regionales está conduciendo a que se hagan lecturas muy diferentes de una misma figura de protección. A este respecto pueden servir de ejemplo el parque regional de la Cuenca Alta del Manzanares y el parque regional de Picos de Europa en Castilla y León.

La Ley 4/ 1989 busca clarificar, en alguna medida, la confusa situación existente en lo referente a espacios protegidos, sin embargo creemos que, ante el complejo problema del reparto de competencias entre las diversas administraciones, no ha llegado a perfilar una estrategia clara para establecer una red de espacios protegidos representativa e integrada en el marco de una política territorial, donde la conservación y la protección alcancen un lugar relevante. La integración de los espacios protegidos en su entorno, tanto a nivel ecológico como socioterritorial, es un reto de la política ambiental; sólo si se logra este objetivo se estará en el camino de superar la vieja dicotomía entre la protección selectiva y aislada de unos pocos espacios y la ordenación integrada y global del conjunto del territorio. Con excesiva frecuencia los espacios protegidos son más el reflejo de una impotencia, la de ordenar y explotar racionalmente el territorio, que la *manifestación real de un compromiso* con la conservación.

Los espacios protegidos vienen a poner de manifiesto el limitado compromiso de nuestra sociedad con la conservación, entendida ésta como la utilización racional y sostenible de los recursos de nuestro planeta. Incluso los parques nacionales, la figura de mayor rango proteccionista, tienen muchas dificultades para funcionar como instrumentos eficaces de conservación activa, como bien se puede comprobar en el parque nacional de las Tablas de

Daimiel (Naredo y Gascó, 1990); también ante la fuerte presión turística corren el riesgo de transformarse en espacios recreativos (Richez, 1992).

A las figuras de protección derivadas de la Ley 4/ 1989 se unen la procedentes de la Ley de Caza (refugio natural, reserva nacional, zona de caza controlada, cotos sociales de caza, cotos nacionales), de la Ley de Montes (montes de utilidad pública, montes protectores, zonas protectoras de carácter hidrológico forestal), Ley de Vías Pecuarias, Ley de Fomento de la Producción Forestal, Ley de Agricultura de Montaña (zonas de alta montaña), Ley del Patrimonio Histórico (conjunto histórico, sitio histórico, zona arqueológica), Ley del Suelo (suelos no urbanizables de protección, catálogos de espacios protegidos). Ley de Aguas, etc.

Este panorama, ya de por si bastante complejo, se ha venido a diversificar aún más, positivamente en unos casos y no tanto en otros, con la aparición de nuevas figuras de protección en el marco de las legislaciones autonómicas (parques regionales, reservas parciales de caza, espacio natural de interés, enclave natural, área natural recreativa, reserva parcial, etc.). Existe una auténtica batería de espacios protegidos que es necesario conocer, tanto en el momento de abordar la planificación ambiental como al intentar poner en marcha cualquier programa de desarrollo rural. Los espacios protegidos, según tipología y normativa de protección, implican limitaciones en los derechos y en los aprovechamientos de las comunidades locales, algo que es necesario reconocer y, en su caso, compensar.

A comienzos de 1994 eran ya 451 los espacios naturales protegidos declarados, con una superficie de 2.637.666 Has, representado el 5,27% en la superficie del estado; según el reciente Inventario de la Federación de Parques Nacionales y Naturales son ya 465 con el 5,75% de la superficie española. Su incidencia en el territorio, aunque con fuertes contrastes entre las comunidades autónomas, se está dejando sentir y, sin embargo, sabemos bastante poco en relación con su problemática, población que habita en las zonas de influencia socioeconómica, dinámica del medio natural, efectos de la presión turística, etc.

En una primera valoración del inventario de espacios naturales protegidos resaltan como aspectos más relevantes: proliferación de figuras de protección; limitada significación territorial de los parques nacionales; problemas de jerarquización en las figuras de protección; ausencia de homogeneidad de criterios en las diferentes comunidades autónomas; y limitada coordinación con las políticas de ordenación del territorio. A ello hay que unir los fuertes contrastes autonómicos en relación con los espacios declarados y la superficie protegida, así mientras en Andalucía son 82 espacios con 1.530.245 Has, en Castilla y León son 5 con 33.026 Has.

A finales de la década de los ochenta, diversos analistas consideraban que estaba bloqueado y cerrado el «ciclo conservacionista» en la delimitación y gestión de los espacios protegidos (Martínez de Pisón; Arenillas, 1989). La Ley de Conservación de los Espacios Naturales de 1989 y las leyes de Espacios Naturales Protegidos de las diferentes comunidades autónomas (Cataluña, Canarias, Andalucía, Castilla y León ...) han tratado, por cierto sin demasiado éxito, de desbloquear esta situación. El esfuerzo legislativo ha sido ciertamente importante, sin embargo los resultados obtenidos, aún cuando el tiempo transcurrido es bastante corto, no parecen muy esperanzadores, siendo moneda bastante común que aumenten los espacios protegidos cuando se congelan los presupuestos destinados a la conservación. Hasta el momento presente, los espacios protegidos están teniendo muchas dificultades para funcionar como instrumentos eficaces de conservación activa; tampoco han actuado eficazmente como instrumentos dinamizadores de recursos socioeconómicos. Este hecho ha

sido recientemente constatado en Sevilla durante la conferencia internacional sobre las Reservas de la Biosfera.

### 3. LOS INSTRUMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN AMBIENTAL

La protección de la naturaleza debe entenderse como un proceso dinámico y continuo que precisa no sólo de regímenes protectores, sino también de una adecuada planificación que haga posible compensar las limitaciones que la protección introduce, conservar los recursos naturales y prevenir los desequilibrios o los impactos negativos que puedan derivarse de una gestión inadecuada del territorio. De aquí deriva que la planificación ambiental, no sin dificultades, vaya tomando carta de naturaleza en nuestro ordenamiento jurídico.

Para adecuar la gestión de los recursos naturales, y en especial de los espacios protegidos, a los principios de la Ley 4/ 1989, se crean a nivel estatal dos nuevos instrumentos de planificación ambiental: Las Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. A estos hay que añadir los derivados de las legislaciones autonómicas, caso de los Planes de Desarrollo Integral de la normativa andaluza o los Planes de Mejora de Castilla y León.

La planificación ambiental se configura como una cadena de instrumentos que tiene coherencia en su conjunto y, por tanto, no se debe analizar uno de los eslabones de la cadena sin referencia a los anteriores y a los posteriores. Así tenemos instrumentos de planificación ambiental en sentido estricto, los P.O.R.N., figuras de protección (parques, reservas, monumentos naturales, paisajes protegidos, etc.), instrumentos de gestión (Planes Rectores de Uso y Gestión), e instrumentos de promoción y desarrollo económico como los Planes de Desarrollo Integral. En función de ello hay que pensar en términos de «proceso de planificación» (Castanyer, 1991).

Los P.O.R.N. regulan, tanto en términos generales como específicos, la gestión de los recursos naturales y constituyen el instrumento básico y la cabecera de la planificación ambiental. Los P.R.U.G. establecen el desarrollo necesario, así como las relaciones entre las normas y la gestión administrativa de los espacios que ya tienen un estatuto de protección diferenciado. Las Zonas Periféricas de Protección y las Áreas de Influencia Socioeconómica se perfilan como ámbitos de enlace con el entorno territorial y socioeconómico. Los P.D.I., allí donde existan, deben servir de puente con un desarrollo económico y social que busque tanto compensar las limitaciones que introduce la protección como hacer compatible la conservación y la promoción.

Las Directrices de Ordenación de los Recursos Naturales tienen por objeto el establecimiento y la definición de los criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y el uso de los recursos naturales. Seis años después de aprobada la Ley 4/1989 continúan sin formularse; aquí puede radicar una de las causas explicativas, junto con la ausencia de reglamento que desarrolle la mencionada ley, del diferente entendimiento que de los P.O.R.N. y de las figuras de protección están haciendo las comunidades autónomas.

Los P.O.R.N. se configuran en la ley como el instrumento básico y fundamental de la planificación de los recursos naturales y de los espacios protegidos. Tienen como principal finalidad el establecimiento de un marco de referencia dentro del cual deben operar no sólo los instrumentos de planificación específica del espacio natural, sino también la ordenación

urbanística y el desarrollo de las actividades sectoriales. Estos planes vienen a añadir un nuevo elemento de complejidad en el marco de los conflictos competenciales vinculados a la ordenación del territorio, especialmente cuando se utilizan para reforzar una vía de planificación sectorial.

Los P.O.R.N. están inspirados en el planeamiento urbanístico y no ofrecen grandes diferencias con respecto a los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y a los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Sin embargo, interesa resaltar el acento que se pone en el conocimiento dinámico de los recursos naturales, ecosistemas y paisajes naturales, así como en la voluntad de establecer criterios de referencia que orienten la formulación y la gestión de las políticas sectoriales. En alguna medida, se persigue que la planificación ambiental funcione como instrumento coordinador, desde el territorio, de las restantes políticas sectoriales. Esta coordinación sólo será posible, a juzgar por la experiencia negativa de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, avanzando hacia una cierta unidad de gestión del espacio protegido y de su zona de influencia socioeconómica.

Los Planes Rectores de Uso y Gestión son, tal como su propio nombre indica, el instrumento de planificación que fija las normas generales de uso y gestión de los espacios protegidos. Se elaboran por los órganos gestores de los espacios protegidos y se aprueban por el gobierno central, en los correspondientes a los parques nacionales, y por los organismos correspondientes de las comunidades autónomas en el resto de los casos. Son instrumentos de desarrollo de los P.O.R.N., debiendo respetar las determinaciones que emanan de los mismos, al constituir un marco director y limitador que no pueden alterar ni modificar. Se centran en regular los temas propios del funcionamiento del espacio natural, es decir, investigación, uso público y conservación, protección y mejora de los valores ambientales.

La Ley 2/ 1989 de la Comunidad Andaluza, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos, contempla, como novedad en la línea de la conservación activa, la presencia de instrumentos de planificación económica que persiguen equilibrar las posibles limitaciones que para el desarrollo económico puedan derivarse de la protección específica de determinados espacios. Surgen así los Planes de Desarrollo Integrado y los Programas de Fomento. En la legislación estatal el tratamiento que reciben los aspectos socioeconómicos es muy tangencial y limitado, tanto en el proceso de planificación como en el de gestión. Mientras el compromiso con la protección está explícito, no ocurre lo mismo con la promoción socioeconómica.

Los Planes de Desarrollo Integrado afectan a los municipios incluidos en los parques naturales y su zona de influencia socioeconómica, teniendo por finalidad la dinamización de las estructuras socioeconómicas, salvaguardando la estabilidad medioambiental. También por la vía económica se quiere avanzar hacia una gestión unitaria de los parques naturales y de su zona de influencia. Las dificultades para la concertación, la escasez de recursos disponibles y la fragmentación de la gestión administrativa explican que esté resultando muy difícil llevar a buen término sus cometidos.

Los Programas de Fomento, cuya responsabilidad compete el Instituto de Fomento de Andalucía, constituyen el último eslabón de la planificación ambiental diseñada en la ley andaluza 2/1989; tienen por objeto dirigir y desarrollar las líneas de actuación contenidas en el P.O.R.N, materializando la ejecución de los proyectos empresariales. También son los encargados de establecer las prioridades en los programas de actuación de los Planes de Desarrollo Integrado, así como proceder a su revisión, actualización, control y seguimiento.

#### 4. ALGUNOS INDICADORES DEL BLOQUEO DE LA POLÍTICA DE ESPACIOS PROTEGIDOS

Desde los años setenta se ha venido agudizando el enfrentamiento entre estrategias de protección y estrategias de turistización, por lo tanto no es extraño que no esté resultando nada fácil formalizar modelos de ordenación definidos por el equilibrio entre protección y promoción. En no pocos espacios de valor relevante, en situación conflictiva y con fuerte dinámica de cambio, las diversas administraciones se están mostrando incapaces o tienen muchas dificultades no sólo para hacer operativas medidas de conservación activa, sino también para aplicar una mínima disciplina urbanística. La situación es bastante crítica en algunos casos y en el entorno de algunos espacios protegidos, declarados o en vías de serlo, puede hablarse de un auténtico «**caos territorial**» (Troitiño, 1994).

Los diversos instrumentos de planificación ambiental están siendo fuertemente cuestionados por la población local y del análisis de algunas experiencias pueden extraerse unas primeras conclusiones:

**Primera.** Los instrumentos de planificación ambiental no están dejando indiferentes, tal como ocurría en el pasado, ya fuera por falta de información o por miedo, a la sociedad local. Las alegaciones, los escritos de protesta y la formación de coordinadoras, generalmente de oposición a la declaración de los espacios protegidos, así lo testimonian.

**Segunda.** Existe una fuerte contestación local a las declaraciones y ampliaciones de espacios protegidos, en unos casos de *forma frontal y radical* y en otros de *carácter más parcial*, en relación con aspectos concretos de límites, zonificación, normativa, composición de patronatos y juntas rectoras, etc.

**Tercera.** Las alegaciones, tanto a los P.O.R.N. como a otros instrumentos de planificación y gestión, proceden de ámbitos muy diferentes y en ocasiones con intereses contrapuestos: ayuntamientos, vecinos, propietarios de grandes fincas, grupos ecologistas, sindicatos agrarios, asociaciones culturales, promotores de iniciativas turísticas, cazadores, empresas explotadoras de recursos naturales, mancomunidades de pastos, universidades, veraneantes, etc. Cada uno de estos colectivos piensa el territorio de forma diferente, queriéndolo «organizar» en función de sus particulares intereses.

**Cuarta.** En la mayor parte de los casos analizados, existe una fuerte oposición a la proliferación de limitaciones y prohibiciones, con frecuencia inútiles y sólo explicables desde la lógica de quienes no entienden el funcionamiento social del territorio, denunciándose la ausencia de medidas positivas y demandándose una conservación activa. La función ecológica del medio rural está bastante lejos de ser asumida por los rurales, más cuando nunca de acaba de precisar y concretar el contenido de esta función.

**Quinta.** Se denuncia la falta de información y participación de la población local en el proceso de elaboración de los instrumentos de planificación ambiental, llegándose a reclamar que los P.O.R.N. y las declaraciones de espacios protegidos se sometan a votación entre los habitantes de los pueblos afectados. Los procedimientos establecidos en la participación pública, similares a los del planeamiento urbanístico, se cumplen a nivel legal, sin embargo

están resultando poco eficaces como mecanismo para lograr acuerdos. Esta situación demuestra que la «participación ciudadana» continua siendo una asignatura pendiente, con frecuencia se confunde la mera información con la participación.

**Sexta.** Se reclama a las administraciones responsables que concreten las ayudas, las medidas compensatorias, las indemnizaciones, las contraprestaciones, etc.; así como también se demanda la formulación de planes que contemplen medidas concretas de desarrollo socioeconómico. En el fondo, no hay tanto una posición frontal a los espacios protegidos como a su instrumentalización concreta, reflejándose también como la «cultura asistencial» ha calado profundamente en la sociedad rural.

**Séptima.** El sector agropecuario, ante las medidas y prohibiciones que le afectan, no comprende las limitaciones que, con cierta frecuencia, se establecen en los aprovechamientos tradicionales, cuando constituyen un pilar importante, aunque cada día menos, de la economía rural. A esto hay que añadir algo fundamental, su decisivo papel en el mantenimiento de los equilibrios medioambientales.

**Octava.** Existen miedos, en ocasiones infundados, frente a las posibles expropiaciones y frente a la discrecionalidad en las actuaciones de la administración. Unas prácticas burocráticas y unas gestiones tecnocráticas y distanciadas de la sociedad local han contribuido a aumentar las reticencias de los rurales, reticencias que arrancan ya del siglo XIX, frente a las diversas administraciones. Existe una sensación, bastante fundamentada y contrastada, de ir perdiendo paulatinamente el control del territorio donde habitan. Un espacio protegido se transforma en un bien de utilidad pública donde, por tanto, se restringen los derechos de propiedad a cambio de muy poco o de nada.

**Novena.** Los espacios protegidos se perciben por los rurales, en la mayor parte de los casos, como un instrumento o mecanismo limitador de sus derechos y que puede dificultar el desarrollo socioeconómico de unos territorios que, para superar su precaria situación, necesitan de medidas positivas y activas y no sólo de un mero catálogo de prohibiciones. Mientras las limitaciones suelen quedar bastante claras no ocurre lo mismo en relación con las compensaciones y ayudas.

Los espacios protegidos, en suma, están siendo vistos y vividos como un obtáculo para el desarrollo y no va a resultar nada fácil, salvo que se produzcan profundos cambios en los modelos de gestión, convencer a los habitantes del medio rural para que acepten que desarrollo y protección son términos compatibles. Una cosa son las declaraciones genéricas a escala planetaria sobre la necesidad del desarrollo sostenible y otra, bien diferente, cuando las decisiones se territorializan; entonces de comprueba que no siempre es posible compatibilizar la protección y el desarrollo.

El fracaso de múltiples iniciativas de ordenación del territorio y de protección física pasiva, sea esta urbanística o medioambiental, además de poner de manifiesto las limitaciones jurídicas y las frecuentes incoherencias administrativas, debe servir también para extraer algunas conclusiones que permitan mejorar el marco legal y los instrumentos de planificación.

La planificación física pasiva, de regulación o de protección, debe dejar de ir a remolque de las estrategias de turistización y convertirse en un instrumento que permita coordinar las intervenciones en el territorio. Sin instrumentos de coordinación será muy difícil afrontar la problemática medioambiental de espacios tan singulares como Doñana, Tablas de Daimiel, Lagunas de Ruidera, Picos de Europa, Gredos, Guadarrama, Serranía de Cuenca, etc. Ello requiere introducir cambios profundos tanto en la legislación como, muy especialmente, en los criterios de declaración y en la gestión de los espacios protegidos. Este cambio empieza a ser reclamado a voces por la población afectada.

El turismo, una de las funciones en las que la Unión Europea basa el futuro del mundo rural (C.E.E. 1988), por su fuerte incidencia social, económica y ecológica, se convierte en un factor clave de la dinámica del territorio y no puede obviarse, como con frecuencia ocurre, en la delimitación y en la gestión de los espacios protegidos. Se han despertado expectativas de desarrollo turístico, inducidas desde las propias administraciones, que ahora es el momento de concretizar (Marchena et al. 1992).

La protección, para ser operativa y eficaz, requiere de planteamientos activos que permitan que los espacios protegidos funcionen como instrumentos articuladores de modelos de desarrollo sustentable de los territorios donde se localizan, tal como ahora propugnan las organizaciones internacionales. El bloqueo de los Planes de Desarrollo Integrado, cuando con frecuencia se han utilizado para superar las reticencias de las poblaciones locales, demuestra que no está resultando nada fácil pasar de la protección pasiva a la conservación activa. Este bloqueo está llevando a que algunas comunidades autónomas se estén planteando revisar en profundidad su política de espacios protegidos.

## 5. ESPACIOS PROTEGIDOS Y DESARROLLO RURAL

El enfoque conservación-desarrollo trata de superar planteamientos preservacionistas a ultranza y busca estrategias socialmente viables para proteger la biodiversidad de nuestro planeta y mantener los procesos ecológicos esenciales para el equilibrio de la biosfera. Se está trabajando para evitar que la conservación se convierta en una especie de «**museografía ecológica**», especialmente en países subdesarrollados (Troitiño, 1993).

Los administradores de los espacios protegidos cada vez prestan más atención a la gestión de sus zonas periféricas para evitar los crecientes impactos negativos. Sólo integrando a la población local y contribuyendo a la resolución de sus problemas más urgentes, aseguramos, a largo plazo, la estabilidad de un espacio protegido. La participación de la población local en la gestión es una de las premisas fundamentales de la conservación activa. La participación directa de las poblaciones locales es muy importante, pero aún es más efectivo el desarrollo de actividades productivas estables y la plena integración del espacio protegido en la nueva dinámica del territorio circundante.

En los espacios protegidos existen diversos tipos de recursos (naturales, agrarios, histórico-culturales, turísticos, paisajísticos, etnológicos, etc.), todos ellos pueden ser dinamizados en el marco de un programa de desarrollo rural integrado, al ofrecer posibilidades de signo diverso según su papel dentro del sistema territorial (Troitiño, 1989). En este sentido, la funcionalidad turística de los espacios protegidos ha conocido una fuerte expansión en los últimos años y está dando lugar a nuevas formas de turismo, ecológico o ambiental, que se

pueden convertir, si están adecuadamente encauzadas, en un importante pilar de las economías locales.

Los espacios naturales protegidos son, sin duda, un activo fundamental dentro de cualquier programa o estrategia de desarrollo, más cuando en las sociedades industrializadas estos territorios son cada día más escasos y ecológicamente más relevantes. En estos espacios las medidas de protección, conservación, regulación o promoción deben servir para garantizar un desarrollo sustentable que preserve los equilibrios ecológicos y sociales. Este planteamiento no significa olvidar que puedan tener, según su naturaleza, características y localización, funciones diversas y constituirse en elementos estables de la ordenación y la gestión del territorio (Leynaud, 1985).

La utilización recreativa o turística de los espacios protegidos genera nuevos tipos de aprovechamientos (camping, complejos hoteleros, urbanizaciones, unidades de interpretación, ecomuseos, etc.) y también nuevos conflictos ambientales (vertidos, ruidos, infraestructuras, carga turística excesiva, etc.) que es necesario tener muy presentes (Marchena, 1992). El reto está en definir con precisión el dónde y el cómo deben integrarse estos nuevos aprovechamientos, para que propicien el desarrollo de la sociedad local y no alteren los equilibrios medioambientales básicos. El medio rural desempeña funciones muy diferentes a las del pasado, ello requiere nuevas formas de ordenación y también de gestión.

La precaria situación de muchos espacios teóricamente protegidos y la preeminencia de gestiones museográficas, aún cuando a nivel legislativo se acepten planteamientos de equilibrio entre conservación y desarrollo, obligan a abordar con cautela la utilización de los espacios protegidos en la movilización de recursos para el desarrollo rural, especialmente en su versión de turismo rural. En los últimos años se han producido algunos avances legislativos y también, aunque en menor medida, a nivel operativo; este es el caso del parque regional de la Cuenca Alta del Manzanares, donde una gestión pegada al terreno y realista está contribuyendo a ir eliminando las retenciones de la población local (Gómez Mendoza et al. 1993).

Los objetivos asignables a un espacio protegido pueden esquematizarse en: protección dinámica de los recursos naturales; dinamización de las actividades económicas compatibles con la calidad medioambiental; mantenimiento de las infraestructuras territoriales y de asentamiento; conservación de los recursos histórico-culturales; funciones orientadas; promoción turística; educación e investigación ambiental. La planificación y, especialmente, la zonificación deben estar orientadas a compatibilizar los diversos objetivos y a posibilitar que el parque sea un instrumento de política activa, de valorización y de dinamización de los recursos endógenos del territorio.

Para superar dificultades, la zonificación de un espacio protegido tiene que ser capaz de integrar y ordenar diferentes usos en zonas con distinto valor y destino. Realizar una integración territorial del espacio protegido quiere decir alcanzar un equilibrio dinámico entre las posturas de conservación medioambiental y las de valorización social. A la mencionada integración territorial debe corresponder la articulación de intervenciones de carácter socioeconómico en base a los recursos locales.

La zonificación se convierte, por tanto, en una compleja operación de síntesis entre los diversos factores que determinan la creación del parque, los factores preexistentes en el gobierno del territorio, las demandas locales, la elaboración de nuevos proyectos y la fijación de los instrumentos y medios de gestión.

## 6. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA NECESIDAD DE UNA ESTRATEGIA DE EQUILIBRIO ENTRE CONSERVACIÓN Y PROMOCIÓN

Existe una necesidad urgente de pasar de políticas de protección pasiva a otras de protección activa, posibilitando superar la disociación, cuando no el enfrentamiento radical, entre protección y desarrollo. La superación de planteamientos aislacionistas o museísticos en las políticas de conservación requiere el establecimiento de sólidos puentes de comunicación entre las políticas de ordenación del territorio, la planificación ambiental y la promoción socioeconómica; los tendidos hasta ahora carecen de la solidez suficiente.

La planificación ambiental y la conservación de la naturaleza son uno de los grandes cometidos públicos de nuestra época, de ahí deriva la necesidad de contemplar toda acción de desarrollo en términos socioterritoriales. La dimensión medioambiental es, sin duda, uno de los pilares fundamentales de las nuevas estrategias de desarrollo rural, en función de ello es necesario sacar partido de las posibilidades que el marco legal, comunitario, estatal y autonómico, ofrece e impregnar los diversos instrumentos de la planificación ambiental (P.O.R.N., P.R.U.G, P.D.I., etc.) de los principios del desarrollo local. La alianza entre planificación ambiental y desarrollo local puede resultar altamente beneficiosa para llevar el desarrollo sustentable más allá de las meras formulaciones teóricas. Por otro lado, pueden complementarse y ayudarse mutuamente.

La planificación ambiental, al contar con el soporte legal necesario, abre un campo prometedor, si se le dota de las adecuadas partidas presupuestarias, en el terreno de la gestión, la infraestructura y el equipamiento medioambiental, al permitir llevar la protección más allá de los espacios naturales protegidos. Los P.O.R.N., instrumento básico y cabecera de la planificación ambiental, se convierten en un marco de referencia obligado para las políticas sectoriales y permiten, al contemplar medidas de conservación, protección y mejora, dar forma a una protección activa que se puede desarrollar a partir de otros instrumentos de planificación, son el caso de los Planes Rectores de Uso y Gestión y de los Planes de Desarrollo Integral.

En el momento de definir las estrategias de desarrollo, los Planes de Desarrollo Integral posibilitan utilizar en favor del desarrollo económico aquellos recursos que son compatibles con la conservación. Los Planes de Desarrollo Integral o los Planes de Mejora son una vía, escasamente ensayada aún, que puede permitir avanzar en la configuración de una nueva cultura del desarrollo y en la superación de los bloqueos existentes en el momento de declarar espacios protegidos.

Una política de espacios protegidos escalonada y jerarquizada de protección de los recursos naturales y culturales, de conservación de recursos agrarios y de regulación de nuevos usos y actividades, diseñada en función de valores, dinámicas, problemáticas y niveles de humanización de las diferentes unidades territoriales, puede propiciar la puesta en marcha de programas de desarrollo rural donde el espacio protegido pueda funcionar como dinamizador de recursos en el marco de una estrategia de equilibrio entre Hombre y Naturaleza, principio que debería guiar cualquier política medioambiental realizada con perspectiva de futuro. Una política de protección de la naturaleza, especialmente en áreas rurales frágiles a nivel social o ambiental, requiere integrarse en una estrategia de equilibrio entre conservación y desarrollo.

En suma, hay que integrar las medidas de protección y de regulación en el marco de programas de acción que contemplen las dimensiones medioambientales y socioeconómicas del desarrollo. La declaración de espacios protegidos nunca debería plantearse contra o frente a la población rural; hacerlo así es un disparate y un auténtico contrasentido, cuando precisamente ha sido este colectivo el que ha posibilitado la pervivencia de unos territorios valiosos que ahora la administración quiere preservar. Hay que hacer un esfuerzo considerable para integrar a este colectivo en el proceso de declaración y luego en la gestión de los espacios protegidos, sólo así se podrá encontrar un nuevo equilibrio en las relaciones territoriales y sociales con su entorno. No hacerlo o pretender gestionar el espacio protegido como una «isla» conduce al enfrentamiento con la población local y a poner en grave riesgo la propia supervivencia del bien que pretendemos conservar.

## BIBLIOGRAFÍA

- BERARD, M. (1987): «Desarrollo rural en zonas desfavorecidas». *Encuentro Internacional de Guadalajara*. Guadalajara. España.
- CASTANYER, J. (1991): «La planificación de espacios protegidos: un mandato legal». En CASTROVIEJO, M. (Ed.): *Prácticas para la planificación de espacios naturales*. Madrid. M.A.P.A., pp. 16-38.
- C.E.E. (1988): *El futuro del mundo rural*. Madrid. M.A.P.A.
- CRUZ VILLALÓN, J. (1992): «Desarrollo y conservación en el entorno de Doñana». *III Seminario Internacional Sobre Desarrollo Local y Medio Ambiente*. Cuenca. U.I.M.P.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1994): *Los problemas del medio ambiente y la ordenación del territorio*. Universidad de Valladolid—Fundación Duques de Soria. Valladolid, pp. 7-31.
- GÓMEZ MENDOZA, J. et al. (1994): «Gestión territorial y ambiental de un parque metropolitano: el parque regional de la Cuenca Alta del Manzanares (Madrid)». En *VII Coloquio de Geografía Agraria*. A.G.E. Córdoba, pp. 384-398.
- MARCHENA, M. (1992): «Turismo y parques naturales en Andalucía. Primeros elementos de reflexión». En A.A.V.V.: *El medio rural español: cultura, paisaje y naturaleza. Homenaje a D. Ángel Cabo Alonso*. Universidad de Salamanca, pp. 1.205-1.215.
- MARCHENA, M. (Coord.) (1992): *Ocio y turismo en los parques naturales andaluces*. Junta de Andalucía. Sevilla.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E.; ARENILLAS, M. (1989): «Inventario y clasificación de los espacios naturales españoles». En A.A.V.V.: *Supervivencia de los espacios naturales*. Madrid. Casa de Velázquez-M.A.P.A., pp. 127-138.
- MAX NEEF, M. (1994): *Desarrollo a escala humana*. Barcelona. Icaria.
- NAREDO, J.M.; GASCÓ, J. (1990): «Enjuiciamiento económico de la gestión de los humedales. El caso de las Tablas de Daimiel». *Estudios Regionales*, 26, pp. 71-110.
- OJEDA, J.; DEL MORAL, L. (1994): «Políticas agroambientales comunitarias, políticas territoriales regionales y geografía». En *VII Coloquio de Geografía Agraria*. Córdoba. A.G.E., pp. 247-253.
- RICHEZ, G. (1992): *Parc nationaux et tourisme en Europe*. Paris. L° Harmatan.

- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1989): «Espacios naturales y recursos socioeconómicos en áreas de montaña». En A.A.V.V.: *Supervivencia de los espacios naturales*. Casa de Velázquez— M.A.P.A. Madrid, pp. 279-292.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1993): «Espacios protegidos y dinamización de recursos». En A.A.V.V.: *Desarrollo local, turismo y medio ambiente*. Cuenca. Diputación provincial de Cuenca, pp. 83-103.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1994): «Protección y desarrollo: el conflicto en la sierra de Gredos». *V Seminario Internacional sobre Desarrollo Local y Medio Ambiente*. U.I.M.P. Cuenca.