

LOS COMPONENTES ESTRUCTURALES DE LA POLÍTICA DE DECLARACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS DE CANARIAS: EL CAMBIO DE PARADIGMA DESDE LA PERSPECTIVA TERRITORIAL

Moisés R. Simancas Cruz

Departamento de Geografía. Universidad de La Laguna

RESUMEN

La declaración de áreas protegidas se ha convertido en una de las políticas públicas de mayor experimentación y trascendencia territorial de las Islas Canarias (España), como lo denota su rápida y significativa difusión espacial, con el consiguiente impacto sobre la organización y ordenación territorial de sus espacios insulares. Asimismo, su aplicación sobre los ámbitos rurales —aunque no de manera exclusiva— la convierte en una de las estrategias básicas de estructuración física y funcional de los mismos desde la temática ambiental. Sin embargo, su actual concepción y materialización territorial exige una consideración que, alejada de los estereotipos, enfoques y argumentos de índole exclusivamente naturalista y aislacionista, se proyecte en consonancia con el sentido territorial de la Geografía, la sostenibilidad, la Ordenación del Territorio y la filosofía renovadora planteada desde diversas iniciativas internacionales y nacionales. En este trabajo presentamos unas proposiciones generales que inducen a una aproximación sistemática de los componentes conceptuales y pautas estructurales de este tipo de política de protección ambiental del territorio, cuya conjunción construye su actual conceptualización y formas de implementación territorial en el marco de un cambio de paradigma en esta materia.

Palabras clave: áreas protegidas, calidad ambiental, Canarias, impacto territorial, política de protección ambiental del territorio, ordenación del territorio, organización territorial, sostenibilidad.

Fecha de recepción: septiembre 2006.

Fecha de aceptación: julio 2007.

ABSTRACT

The declaration of protected areas has become one of the public policies of greater experimentation and territorial importance in the Canary Islands (Spain), as it denotes his fast and significant space diffusion, with the consequent impact on the territorial organization and arrangement. Its implementation on the rural spaces —but not exclusive— turns it one of the basic strategies of its territorial and functional structuring from the environmental thematic. Nevertheless, its present conception and territorial materialization demand a consideration that out to remote of the stereotypes, approaches and arguments exclusively naturalist and isolationist, projects from the territorial sense of Geography, the sustainability, the land planning and the renovating philosophy raised from diverse international initiatives. In this paper we presented a general proposals that induces to a systematic approach of the conceptual components and structural guidelines of this environmental protection of the territory policy, whose conjunction constructs its present efficiency rating, as well as the forms of territorial implementation, in a change the paradigm in this question.

Key words: protected areas, environmental quality, Canary Islands, territorial impact, environmental protection of the territory policy, land planning, territorial organization, sustainability.

I. INTRODUCCIÓN

Definir hoy en día lo que es un área protegida resulta una tarea aún más compleja de lo que era antes, pues su carácter polivalente, versatilidad y polisémica interpretación hacen que se rebasen las meras abstracciones terminológicas, epistemológicas, mecanicistas o pragmáticas, a pesar de las sucesivas iniciativas internacionales de homogenización de las denominaciones y tipos de áreas protegidas, como la del Comité de Ministros del Consejo de Europa (1973), FAO/PNUD (1975) y UICN (1969, 1972, 1978, 1994), las cuales no están exentas de cierta polémica (Locke y Dearden, 2005). Así, la elevada profusión, diversidad y heterogeneidad a escala mundial, e incluso, nacional, de las listas de las categorías de protección ambiental puesta de manifiesto, entre otros, por Azcárate y Aboal (1996), Fernández, Pérez y de Lucio (1997), Bishop y otros (2004), Atauri y otros (2005), Troitiño y otros (2005) y Florido y Lozano (2005), la limitación a meras nomenclaturas, la utilización de diferentes criterios en la definición de directrices, funcionalidades y objetivos concretos de gestión territorial, así como el hecho de que diversos países y ámbitos regionales hayan acogido una serie de principios que, aunque definidos en común, los han desarrollado según sus propias necesidades, variando el significado según el contexto de aplicación, son algunos de los factores que han provocado una elevada complejidad y confusión, a la vez que han favorecido que su vocabulario sea plural y abierto. De igual manera, el concepto —o en su caso, la filosofía que encierra— de «área protegida» se ha utilizado en diversas ocasiones para apoyar una gran variedad de prácticas y decisiones técnicas, científicas y políticas,

muchas de ellas de manera contradictoria, a la vez que en otras se ha hecho a modo de cliché o término «comodín», que comienza a «aburrir» por su falta de precisión, confusión sobre su significado y tardanza en aportar resultados prácticos. Esta situación determina que, aunque este tipo de política territorial ha incorporado nuevos contenidos y dimensiones de creciente interés, resulta complejo cualquier intento de estandarización, equiparación y análisis comparado, en la medida en que prácticamente cualquier «cosa» cabe bajo la etiqueta y el concepto de «área protegida», siendo, a su vez, un término legitimador de la cientificidad y objetividad de un buen número de casuísticas. La persistencia de ciertas diferencias epistemológicas, que, en ocasiones, son ideológicas, hace imposible o dificulta la solución del problema de articulación de un discurso unitario.

En consonancia con el llamamiento hecho en la Séptima Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad Biológica (Kuala Lumpur, 2004) acerca de la necesidad de adoptar un sistema único de clasificación internacional para las áreas protegidas y desarrollar un plan de trabajo, la anterior situación justifica que sea conveniente adecuar la política de declaración de áreas protegidas a las corrientes de renovación, madurez y actualización conceptual y funcional inducidas en el marco del debate propiciado desde los designios, recomendaciones y determinaciones de diversos eventos internacionales de referencia, como el IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas de la UICN (Caracas, 1992), el V Congreso Mundial de Parques de la UICN (Durban, 2003), el III Congreso Mundial de la Naturaleza (Bangkok, 2004) y la citada VII Conferencia de las Partes del Convenio de Diversidad Biológica, en documentos políticos de prestigio como el «Quinto Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible» (1993-2000), la «Estrategia de Conservación de la Biodiversidad en Europa» (1998), la «Estrategia Territorial Europea» (1999) y el denominado «Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo» (2000), así como en iniciativas nacionales como el «Plan de Acción para los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español (2002)» y la «Estrategia española de Desarrollo Sostenible» (2002). Se trata de proceder a la conceptualización teórica y práctica de los componentes básicos y pautas estructurales que configuran las actuales —modernas— formas de implementación espacial de la política de declaración de áreas protegidas. Así, superando tanto los esquemas basados en simples listas de nombres como el enfoque naturalista que, en cierta medida, la convierte en utopía, dicha conceptualización debe posibilitar su homologación a distintos ámbitos escalares, la simplificación de su estudio comparativo, así como la identificación y estructuración de las semejanzas, regularidades o diferencias.

En este trabajo se presentan un conjunto de reflexiones que pretenden contribuir modestamente a esa conceptualización desde la perspectiva «territorialista» propia —aunque no exclusiva— de la Geografía, del paradigma de la sostenibilidad, de la Ordenación del Territorio, así como de la filosofía renovadora planteada desde las mencionadas iniciativas internacionales y nacionales. Para ello se ha procedido a desglosar sus elementos básicos, cuya conjunción construye dicho concepto, los cuales quedan expuestos en forma de proposiciones esenciales, que, como cualquier proceso de investigación, se pretenden comprobar a través de razonamientos lógicos. La premisa fundamental, a demostrar, es que la política de declaración de áreas protegidas se ha convertido en una de las estrategias territoriales de mayor trascendencia estructural y funcional.

Con el fin de aportar algo de contenido empírico —no especulativo— a este trabajo, así como dotar de una dimensión aplicada a los diferentes enunciados generales, nos basamos en la evidencia paradigmática de las Islas Canarias (España), donde la declaración de áreas protegidas constituye una de las políticas con mayor incidencia o repercusión territorial, como lo evidencia tanto su rápida expansión, multiplicándose por veinte la superficie protegida en los últimos cincuenta años (figura 3), como el hecho de que la actual estructura territorial proteccionista, configurada por 146 áreas protegidas que ocupan 309.755,9 hectáreas, supone el 41,2% de la extensión total de este ámbito geográfico. Esta importancia espacial hace que, según los datos de EUROPARC-España (2004), a fecha 31 de diciembre de 2003, esta comunidad autónoma española no sólo forme parte del grupo que supera la superficie media nacional, sino que sea la de mayor porcentaje, ocupando, además, la segunda posición en cuanto al número de áreas protegidas y la cuarta en lo relativo a la superficie protegida en términos absolutos. Asimismo, el «hecho insular» inherente a este espacio geográfico induce a que su análisis tenga un mayor interés, si cabe, respecto al que pueda tener para los ámbitos territoriales continentales; prueba de ello es que el porcentaje de superficie protegida supera el 50% y 40% de la extensión total en una y tres de las siete islas, respectivamente. Estos datos adquieren una mayor trascendencia si adicionamos la superficie correspondiente a otros tipos de designaciones proteccionistas, en concreto, las de «Zonas de Especial Protección para las Aves» (ZEPA) y «Lugares de Interés Comunitario» (LIC), derivadas de las Directivas 79/409/CEE, de 25 de abril de 1979, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres —Directiva Aves— y la 92/43/CEE, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres —Directiva Hábitats—, respectivamente, que, como es sabido, conformarán a la futura red Natura 2000 de manera automática en el primer caso y tras su transformación en «Zonas de Especial Conservación» (ZEC) en el segundo; así, su establecimiento hace que el porcentaje de superficie sometida a protección ambiental se incremente al 46,2% del total regional. De esta manera, el Archipiélago canario se presenta —o así lo pretende— como un laboratorio, a modo de escenario privilegiado, en lo relativo al cambio de paradigma en la política de declaración de áreas protegidas. En cualquier caso, la desigual evolución de la política de declaración de áreas protegidas en cada Comunidad Autónoma española en función de las distintas formas de adaptación de la Ley básica 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres, a su «idiosincrasia», determina que las premisas que planteamos no sean aplicables a su totalidad, llegando, incluso, a restringirse únicamente a la canaria.

II. LOS COMPONENTES BÁSICOS Y LAS PAUTAS ESTRUCTURALES DE LA POLÍTICA DE DECLARACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS

Primera premisa.- La declaración de áreas protegidas como una de las materializaciones espaciales de la dimensión ambiental de la política pública de Ordenación del Territorio

Como es sabido, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano (Estocolmo, 1972) consagró la temática ambiental, dándole carta de naturaleza como objeto de discusión pública y como concepto comprensivo relativo a la defensa local y sistemática

de la naturaleza. Su impronta ha sido de tal magnitud que ha llegado a plantearse como el punto de partida del «ordenamiento ambiental» (Cano, 1978), en la medida en que, por primera vez, el «medio ambiente» adquirió la consideración de «política», circunstancia que favoreció su posterior consolidación ética e institucional, la superación del utilitarismo y la visión fragmentada y regionalista que caracterizó a las iniciativas pretéritas en esta materia, así como el incremento de la conciencia respecto a «lo ambiental». Entre otros factores, este cambio contribuyó a que la política de protección ambiental del territorio —PAT en lo sucesivo—, entendida como la proyectada desde la clara predominancia de las determinaciones, objetivos y criterios de carácter ambiental sobre los de estricto contenido económico-sectorial —infraestructuras e inversiones— y urbanístico, que quedan subordinados y supeditados a los mismos, se haya convertido progresivamente en una de las funciones y expresiones tangibles y concretas de la dimensión ambiental de la política y la práctica de la Ordenación del Territorio, en la medida en que, con una mayor frecuencia, son incluidas entre sus determinaciones, en consonancia con la rotunda afirmación de Marchena (1994, 46): *«el paradigma ambiental ha calado con inusitada fuerza en nuestra sociedad y la Ordenación del Territorio, por fortuna, técnica y políticamente lo ha hecho suyo»*.

Esta perspectiva transforma a las áreas protegidas en una de las partes constituyentes y básicas de la Ordenación del Territorio, pues, además de resultar uno de los productos formales y concretos de la materialización espacial de la política de PAT, haciendo explícito su sentido territorial, constituye uno de los instrumentos básicos para su implementación de manera efectiva. Esta circunstancia explica, en gran medida, que estas áreas hayan pasado hace tan sólo unos años de ocupar una muy discreta posición dentro de la misma, siendo, incluso, una materia principalmente teórica en el contexto de un modelo de planificación y gestión del territorio de carácter fundamentalmente «programático», reflejo de su genuino sentido histórico, a tener un marcado protagonismo. Este hecho es consecuencia, entre otros factores, de la promulgación de numerosas leyes autonómicas *ad hoc* que las han regulado con bastante detalle, así como, más recientemente, de la importancia otorgada desde la Unión Europea.

Desde este punto de vista, la declaración de un área como «protegida» constituye en sí misma una política pública sustantiva, siendo, por tanto, una ideología, una voluntad, una función, una práctica y una actuación competencia de las administraciones públicas y, por ende, una acción gubernamental que, en consonancia con la definición propuesta por Zoido para la Ordenación del Territorio, *«[...] puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos y aportaciones pluridisciplinarias»* (Zoido, 1998, 3). Como tal, este tipo de política de PAT se dirige al establecimiento de coherencia —la racionalidad aludida en la Constitución Española— mediante el establecimiento de normas y estrategias de compatibilidad, composición o armonización de las políticas públicas emanadas de diversos gobiernos que se superponen sobre el territorio. Así, aborda uno de los dos componentes de la Ordenación del Territorio a la que alude la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 de julio, de manera que supone una competencia que es necesariamente una política dirigida al «gobierno sobre el territorio» y, por tanto, *«[...] a racionalizar el conjunto de políticas públicas que inciden o repercuten sobre el territorio»* (Parejo, 1998, 302).

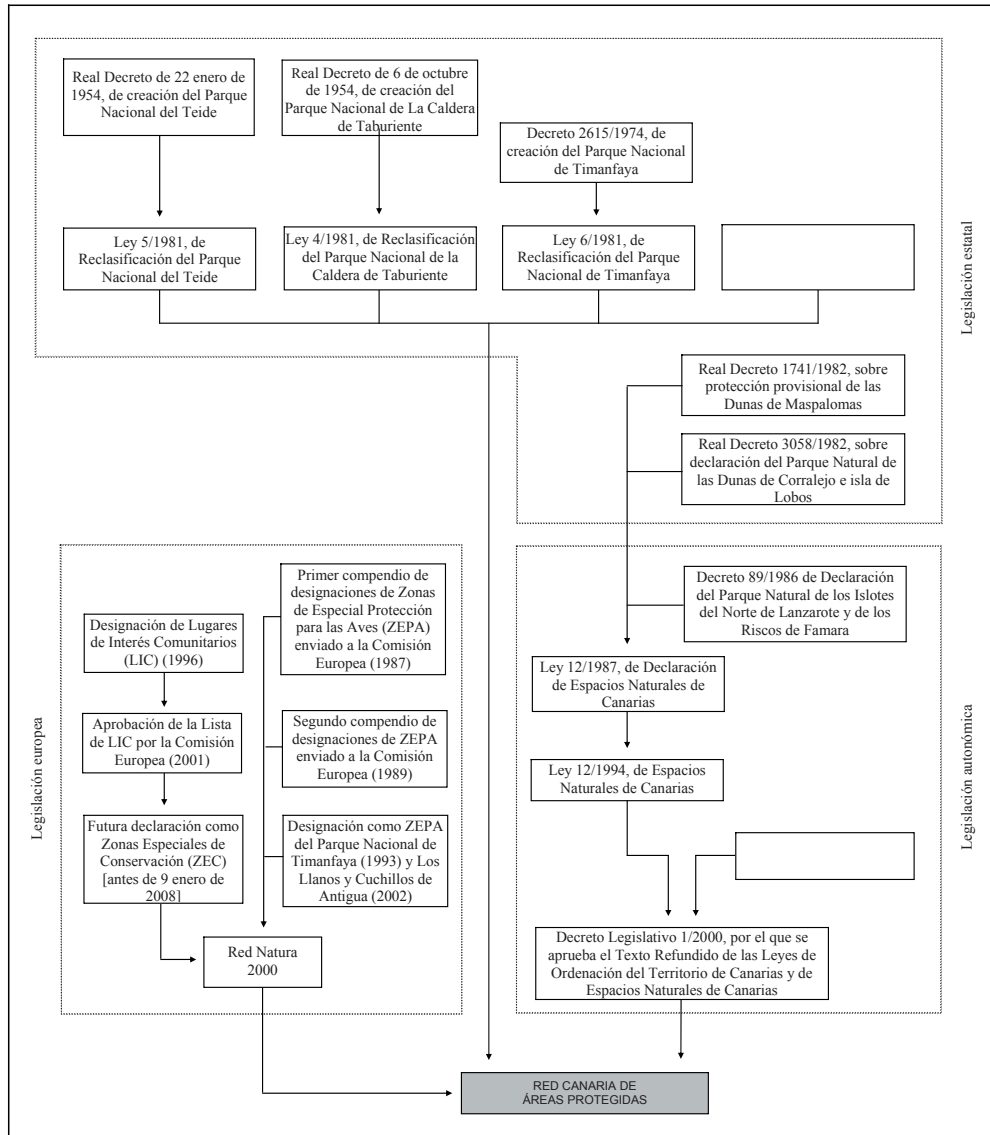
La incorporación de este tipo de política a la de la Ordenación del Territorio contribuye a que ésta abandone el predominio prácticamente exclusivo de los planteamientos urbanísticos y sectoriales, en su mayoría, dirigido hacia el crecimiento económico, para considerar el medio ambiente en consonancia con el mandato del artículo 45 de la Constitución española de 1978 y, por tanto, al concepto de «calidad de vida» desde una perspectiva antropocéntrica. A este respecto, conviene recordar que parte de las condiciones de vida del ser humano consiste en lograr un nivel de seguridad y supervivencia en relación con las acciones y reacciones del entorno a través de la comprensión del binomio «actividad humana-medio», de manera que dicha política no sólo posibilita una mejora de aquéllas sino también de la calidad de vida y el bienestar social. De igual manera, la vincula con los objetivos fundamentales de la Estrategia Territorial Europea, en concreto, el relativo a la «*conservación y gestión de las bases naturales de la vida y del patrimonio natural*», así como los principios directores que han de inspirar las políticas territoriales futuras concerniente al «*desarrollo sostenible, la gestión prudente del territorio y la preservación de la naturaleza y del patrimonio cultural, como forma de garantizar el desarrollo equilibrado y de la identidad regional y el mantenimiento de la diversidad natural y cultural de regiones y ciudades en la era de la globalización*». Al mismo tiempo, aporta parte de los objetivos ambientales al triángulo de la sostenibilidad y a los procesos de toma de decisiones, así como los conceptos de «integridad y salud de los ecosistemas» (Múgica et al., 2002) a los modelos socioeconómicos y territoriales; desde esta perspectiva, la declaración de áreas protegidas es una estrategia fundamental para el desarrollo sostenible, dado que permite compatibilizar el mantenimiento de los ecosistemas naturales y la sociedad que lo ocupa y lo explota, dosificando y orientando su acción.

Segunda premisa.- La declaración formal de un área como «protegida» requiere de un acto administrativo y legal que, a su vez, implica la institucionalización, individualización y el sometimiento a un estatuto jurídico propio al correspondiente ámbito territorial

La política de declaración de áreas protegidas requiere el otorgamiento de un régimen jurídico general propio —*declaración* como «*protegidas*»— a un conjunto de unidades territoriales —las *áreas*—, las cuales quedan individualizadas en su contexto territorial. Así, no hay área protegida sin una declaración formal como tal por parte de los poderes públicos competentes (López, 1980), ya que como condición *sine qua non*, supone el acto administrativo que los identifica y reconoce expresamente con ese carácter (Martín Mateo, 1997) al adjudicarle directa o indirectamente el estatuto jurídico al que los ámbitos territoriales afectados quedan consecuentemente adscritos; en este sentido, como se aprecia en la figura 1, la actual configuración conceptual, instrumental y territorial de la política de declaración de áreas protegidas de Canarias es el resultado de una trayectoria temporal y acumulativa de normas jurídicas planteadas desde diversos ámbitos escalares (Simancas, 2006). Por consiguiente, la declaración de un área como «protegida» es consecuencia de un proceso administrativo de *institucionalización* del espacio geográfico, en la medida en que constituye un sistema de decisión pública que funciona a modo de conjunto indisoluble y articulado de decisiones, objetivos, normas o reglas de juego y líneas de actuaciones y acciones concretas, claras y precisas en esta materia que llevan a cabo los gobiernos en el ámbito territorial de su competencia y cuyo cumplimiento es necesario, en la medida que establecen los estándares

aceptables del comportamiento, es decir, qué es lo que se puede hacer y qué es lo que no se puede hacer en las mismas. De esta manera, dicha declaración proteccionista explica «lo que hay detrás de lo aparente».

Desde este punto de vista, el resultado final de este tipo de política de PAT es la definición geográfica de un conjunto de unidades homogéneas en cuanto a su tratamiento y uso prioritario desde la perspectiva ambiental, que lo organiza y diferencia respecto a las áreas inmediatas no protegidas. Se trata, por tanto, de un proceso de «separación» de un espacio determinado y concreto del contexto territorial en el que se insertan, sobre el que



se va a articular la acción de intervención territorial de la misma. Implica un mecanismo de *singularización e individualización espacial* en cuanto conlleva su segregación y compartimentación en «partes» o «recintos», a modo de objetos claramente definidos, cuyo tamaño y número es diferente según su especialización formal y funcional, configurando la estructura territorial proteccionista que, para el caso de Canarias, se especifica en el cuadro 1b. De esta manera, este tipo de política territorial supone una «reivindicación del lugar», entendido «*como un espacio diferenciado y como área, con sus específicos caracteres, con su singularidad*» (Ortega, 2000, 501). Para ello, el citado acto administrativo requiere de dos elementos formales claves e imprescindibles para adquirir validez, en la medida que constituyen los «presupuestos de hecho» controlables administrativa y judicialmente; nos referimos a los *fundamentos de protección ambiental del territorio y la definición de límites*.

Los primeros constituyen los criterios, cualidades, atributos y requisitos, tanto cualitativos como cuantitativos, que se utilizan en el proceso de identificación, selección y valoración de las unidades territoriales susceptibles de ser declaradas como «protegidas» y, por tanto, los motivos que van a justificar tal decisión por parte del poder legislativo o ejecutivo. Se trata de los elementos «de especial interés» o de los valores naturales «sobresalientes» referidos en el artículo 10 de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres (Jiménez, 2000), en relación con los que la Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias, que derogó y completó conceptual y operativamente a la Ley 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias, constituyó un modelo en la legislación autonómica, dando un salto cualitativo en esta materia (cuadros 1a, 1b y 1c).

Por su parte, la definición legal de líneas divisorias artificiales continuas de carácter administrativo resulta una operación básica en la declaración formal de las áreas protegidas, para lo cual se utilizan dos tipos de referencias: por un lado, físicas, al tomar como soporte determinados accidentes topográficos (barrancos, divisorias de aguas, etc.), bordes ecológicos naturales o elementos antrópicos, en concreto, infraestructuras (carreteras, caminos, canales de agua, etc.), que, por tanto, se comportan como límites visibles; y por otro, artificiales, entendiendo como tales a aquellas líneas arbitrarias, carentes de tales referencias tangibles del territorio. En ambos casos, el establecimiento de tales perímetros resulta un procedimiento decisivo en la medida en que, a modo de fronteras administrativas, funcionan tanto como franjas de contacto entre dos ámbitos geográficos, el protegido y el no sometido a tal régimen jurídico, como de diferenciación del protegido respecto a su entorno circundante, no sólo por su contenido, funcionamiento y funcionalidad, sino también por su tamaño y forma. De esta manera, éstos adquieren no sólo un valor legal-competencial —demarcación—, de manera que llegan, incluso, a presentar trazos rectilíneos, simples y muy marcados, sino también de delimitación técnica con fines operativos —deslinde—, que actúan como filtros o interfaces, cuya permeabilidad depende de factores determinantes como el grado de contraste entre ambos lados, los objetivos de protección ambiental asignados, etc. A este respecto, conviene recordar, por un lado, que la forma de las áreas protegidas viene definida por sus límites, de modo que aquélla puede ser «manipulada» desde la perspectiva técnica para lograr unos determinados objetivos y funciones, y por otro, que dicha línea se materializa espacialmente como un *borde*, que interacciona fuertemente con el contexto territorial en el que se insertan —el territorio no protegido— u otras áreas protegidas, generando el consiguiente *efecto borde*.

Esta concepción de las áreas protegidas aporta dos argumentaciones para considerar más adecuado el término de «área» en detrimento al de «espacio». La primera se relaciona con el hecho de que, mientras esta última expresión, en su sentido más abstracto, hace alusión a cualquier ámbito, sin precisión de límites y sin otras referencias que las meras coordenadas de localización, el primero se ajusta perfectamente a dos acepciones que de ella se hace en el Diccionario de la Lengua Española: por una parte, la que hace referencia al «espacio de tierra comprendido entre ciertos límites», y por otra, la que alude al «espacio en que se produce determinado fenómeno o que se distingue por ciertos caracteres geográficos, botánicos, zoológicos, económicos, etc.». La segunda argumentación se vincula con la escala geográfica: mientras que el término «área» se refiere a ámbitos territoriales locales, el de «espacio» preferimos utilizarlo para hacer referencia a situaciones geográficas de mayor escala espacial o superior rango administrativo-espacial, como el insular.

Tercera premisa.- Las áreas protegidas son el resultado de una actuación institucional y de intervencionismo público y, por tanto, de una decisión técnica-política

La anterior proposición convierte a la política de declaración de áreas protegidas en una forma de *territorialidad* y, por extensión, de otorgamiento de una identidad propia a las unidades territoriales declaradas como tales, en la medida en que convierte al *espacio geográfico* en *territorio* al adscribirlo a un hecho concreto —la política de PAT— en función de los intereses de una colectividad, que ha tomado conciencia de sus posibilidades de tutela y administración —y, por ende, de organización— para servir a unos fines concretos, que son perpetuamente cambiantes. Esta consideración convierte al proceso de declaración de áreas protegidas en un mecanismo de «apropiación» de los consiguientes sistemas territoriales y, por tanto, su transformación en espacios de dominio y control —gestión— soberano por parte de la administración pública competente. Así, la materialización concreta de esta institución supone un mecanismo de intervencionismo público dirigido a la proyección e impresión territorial de un proyecto —modelo— social y económico de desarrollo y, por ende, de la voluntad de la sociedad que lo formula, la cual determina la función genérica que deben cumplir cada área protegida, ya que ésta se establece a través de dicho modelo.

Esa concepción conlleva la comprensión de las áreas protegidas como el resultado de un hecho relacionado esencialmente con fines político-administrativos y con un ejercicio de toma de decisiones desde instancias públicas, la cual no queda exenta del componente politológico. Sin embargo, éstas no sólo resultan de un proceso exclusivamente político, sino también de la aplicación del conocimiento científico y técnico. De esta manera, las áreas protegidas son «*productos sociales*» (Troitiño, 1995, 26) y, por tanto, construcciones intelectuales y elementos *artificiales* que responden a la lógica de las relaciones sociales, que dotan de «especialidad» a un proyecto, una práctica y una voluntad política-administrativa, la cual se vincula, a su vez, con las propuestas científico-técnicas planteadas o apoyadas desde el sector público, con la intervención o no de particulares. Esta aproximación conlleva a que este tipo de política de PAT no esté exenta del riesgo inherente a cualquier decisión pública relacionado con la influencia decisiva del conjunto de «caprichos personales», modas e intereses derivados de las prioridades políticas, presiones de personas u organizaciones sociales, así como de las ideologías gremiales de cada momento (Simancas, 2003); éstas convierten su

fuerza en modificaciones sustanciales que afectan al perfil del modelo general de esta institución, haciendo que se encuentre marcado por la coyuntura y las razones de oportunidad a corto plazo, en lugar de dotarle de un carácter estructural y a largo plazo.

Prueba de esta artificialidad es la paridad en la distribución provincial de la superficie protegida de Canarias (figura 2), la cual se obtiene de la suma de las superficies protegidas de los respectivos espacios insulares. Como es obvio, este equilibrio no obedece a criterios biogeográficos, sino que, por el contrario, se vincula directamente con cuestiones de índole estrictamente política y, en concreto, con el denominado «pleito insular», que, como es sabido, constituye la expresión coloquial que hace referencia al conflicto competencial y administrativo, principalmente entre las dos islas centrales, Gran Canaria y Tenerife, por la capitalidad del Archipiélago y, por ende, por la hegemonía económica, política e institucional, iniciado, sobre todo, a partir de la denominada Ley de Cabildos de 11 de junio de 1912, que dio lugar a una nueva organización administrativa regional, así como de la división provincial en 1927. Esta «simetría política» explica determinados ajustes —o desajustes— en los límites de las áreas protegidas, así como la aplicación territorial de ciertas categorías de protección ambiental, con el fin de lograr el citado balance provincial. La consecuencia más inmediata del sesgo derivado de usar la provincia como la unidad de referencia en lugar de la mayor, esto es, la regional, es la ausencia de un pragmatismo y la falta de una adecuación a la verdadera calidad ambiental del territorio, que provoca la existencia de un déficit a escala insular o, por el contrario, un exceso de coberturas y niveles de protección ambiental, infravalorando algunos ámbitos territoriales realmente merecedores de ser considerados como «protegidos» y sobrevalorando otros que, quizás, no cumplen los requisitos necesarios para ello. No obstante, esta escasa rigidez en la aplicación de los necesarios criterios científico-técnicos de declaración de ciertas áreas protegidas, así como el puro oportunismo político de otras, no desmerecen el esfuerzo realizado para establecer la mayoría de las mismas.

Del mismo modo, la progresión espacial de la superficie protegida de Canarias acaecida tras la aprobación de su Estatuto de Autonomía que se aprecia en el figura 3, es resultado de una clara voluntad política de asumir competencias exclusivas en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» y capacidad de desarrollo legislativo y ejecución en lo relativo a los «espacios naturales protegidos», iniciada tras el proceso de deslinde competencial constitucional, la consolidación de la autonomía regional y la creación de la Consejería de Política Territorial. A este respecto, la Ley 12/1987, que generó ese salto cuantitativo de la superficie protegida, se explica mediante su integración en el conjunto de medidas legislativas con carácter urbanístico promulgadas por dicha Consejería desde comienzos de la II.^a Legislatura del Parlamento de Canarias, las Leyes Territoriales 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza, 1/1987, de 13 de marzo, Reguladora de los Planes Insulares de Ordenación y 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias, las cuales se «enfrentaron» frontalmente a los planteamientos liberales de los sectores privados relativos a la desregulación de los usos del suelo, en la medida en que se proyectaron con el fin de que suprimiesen los efectos negativos derivados de la misma y que motivó que la legislación general rigiera sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, constituida, básicamente, por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y sus reglamentos de desarrollo y ejecución.

Figura 2
EVOLUCIÓN TEMPORAL DE LA DISTRIBUCIÓN PROVINCIAL DE LA SUPERFICIE PROTEGIDA DE CANARIAS

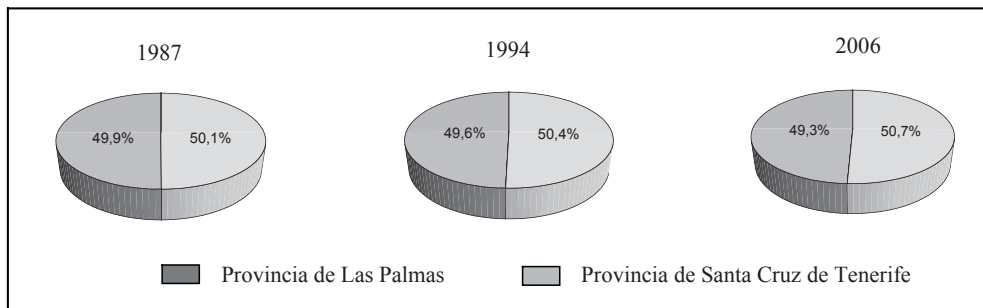
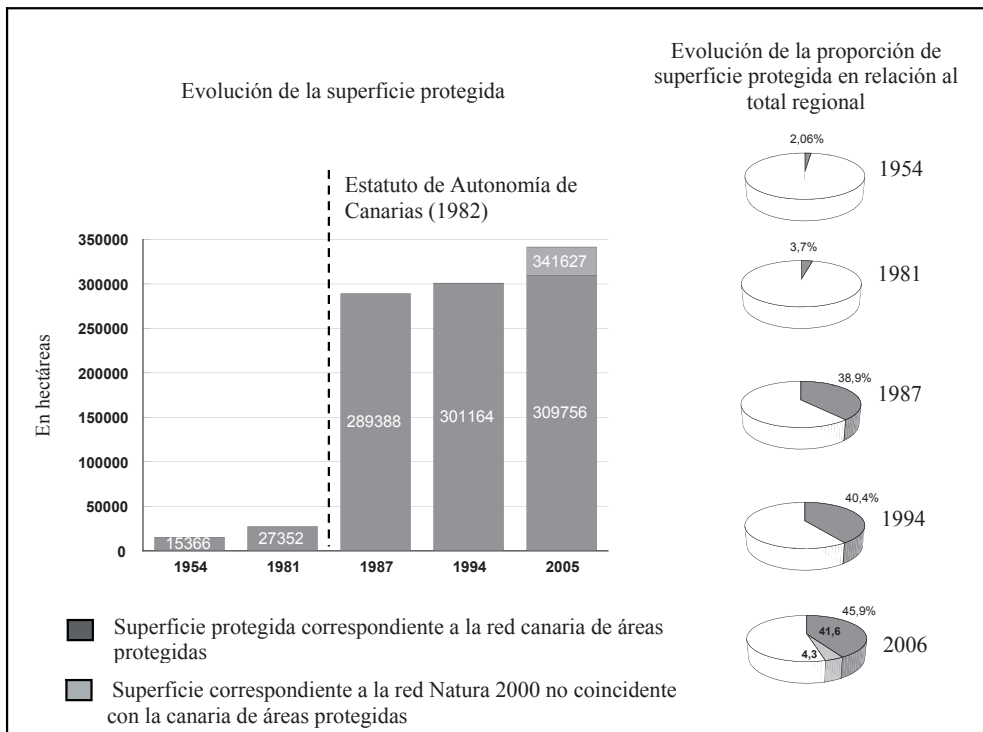


Figura 3
EVOLUCIÓN DE LA SUPERFICIE PROTEGIDA DE CANARIAS



Así, dicha Ley respondió a la clara intención expuesta en el propio discurso de investidura del Presidente del Gobierno de 1985, de abordar la política de ordenación territorial, urbanística y ambiental de los espacios insulares de forma real, mediante la adopción urgente de

iniciativas legislativas propias y singulares dirigidas, por un lado, a la regulación del uso del suelo, a través de mecanismos de racionalización de su oferta y demanda, al considerarlo como un «recurso estratégico de la región», y por otro, a la «creación y defensa de la red de espacios naturales protegidos en todas las islas, como medio para preservar sin alteración los paisajes y ecosistemas más característicos del Archipiélago» [y] «la protección y regeneración de la rica variedad generación genética de las islas».

Una última argumentación acerca de ese utilitarismo de la actual política de declaración de áreas protegidas de Canarias que induce a dicha artificialidad, se relaciona con el hecho de que, aunque no quedó reconocido formalmente en la Ley 12/1994, su diseño responde, entre otras cuestiones, a la intención política-técnica de insertarlas en el proceso de terciarización de la estructura económica canaria —y, por ende, del territorio— con el fin de lograr «un desarrollo sostenido que tuviera en cuenta la estrecha relación que hay en Canarias entre el turismo —como base de la economía— y la oferta natural de las islas para atraer a dicho turismo» (Martín Esquivel y otros, 1995, 65). Así, el porcentaje de 40/60 correspondiente a la superficie protegida respecto a la no protegida se concibió como una estrategia de marketing, «mercadotecnia» y generación de una marca «paraguas» dirigida a la «naturalización» de la imagen de Canarias como destino turístico, y, por tanto, como un «factor de prestigio», «diferenciación» y «cualificación» de su oferta turística.

Cuarta premisa.- El conjunto de áreas protegidas constituyen la expresión espacial de la capacidad de carga de un territorio para acoger de manera adecuada a un uso económico y, por ende, de la relación «actividad humana-medio»

Las áreas protegidas constituyen una expresión tangible, concreta y territorial de la convergencia en justo equilibrio de los dos sentidos del binomio «impacto-aptitud» planteado por Gómez Orea (1992), el cual resulta de la consideración de las dos perspectivas de la interrelación «actividad humana-medio», cuestión que, como es sabido, constituye uno de los temas centrales de la Geografía.

Desde el punto de vista del primer componente de esa relación, la declaración de áreas protegidas implica la consideración de la *fragilidad* o *vulnerabilidad* de la *calidad ambiental* de sus *contenidos geográficos* y, por extensión, de los fundamentos de protección ambiental, entendida como su incapacidad para absorber los impactos negativos que genera su uso y aprovechamiento antrópico, con el consiguiente menoscabo de las cualidades o méritos que justificaron su designación como tales. Se trata de estimar el factor interno del correspondiente sistema territorial, en la medida en que su diferencia determina el carácter selectivo de la severidad de dichos efectos en función de la premisa de que «a una misma intensidad de actuación, se causará un impacto negativo de mayor gravedad allí donde la fragilidad sea mayor» (Ramos y otros, 1995, 287). Así, estimando que la vulnerabilidad deriva de la agregación de los fundamentos de protección ambiental, resulta que éstos van a condicionar su desarrollo óptimo, en la medida en que su mantenimiento constituye en sí mismo un objetivo preciso de este tipo de política territorial.

Desde la perspectiva del medio, supone la consideración de la *potencialidad* o *aptitud* de las áreas protegidas para acoger un uso y aprovechamiento económico, la cual hace referencia a las propiedades o características que determinan su capacidad o predisposición

intrínseca para proveer un conjunto de posibilidades y condiciones óptimas para darle cabida sin que se produzca una reducción de su calidad ambiental. Conlleva el reconocimiento implícito de que dicha aptitud no sólo depende de las condiciones físicas —territoriales— de las características y elementos territoriales significativos, sino también de las necesidades espaciales de las diferentes modalidades del mismo.

La concurrencia e integración en conformidad de ambos elementos permite agrupar a las áreas protegidas según su «*capacidad de carga*» para acoger a una determinada actividad o actuación concreta, entendida como la expresión espacial que indica el «*grado de idoneidad o cabida [...], teniendo en cuenta a la vez, la medida en que el medio cubre sus requisitos locacionales y los efectos de dicha actividad sobre el medio*» (Gómez Orea, 1992, 25). Implica, por tanto, el establecimiento de un indicador del nivel máximo de severidad que pueden soportar sin que se produzca un menoscabo significativo de la calidad ambiental del sistema territorial objeto de protección ambiental, que resulta del análisis y discriminación en términos cualitativos de la probabilidad de que, debido a su superación, se presenten tales consecuencias no deseadas y, por ende, adversas, con la consiguiente obstaculización del cumplimiento de los objetivos concretos de gestión territorial asignados a las áreas protegidas.

En función de las semejanzas y regularidades en cuanto a la capacidad de carga de las áreas protegidas, éstas se agrupan en los conjuntos homogéneos que configuran las «*categorías o figuras de protección ambiental del territorio*». Cada una representa una tipología concreta de dicha capacidad, en la medida en que comprenden de manera genérica y teórica lo que podríamos denominar como un «umbral de resistencia» del correspondiente sistema territorial en función del «esquema de tolerancia» de parte o de su totalidad, cuya amplitud queda definida por dos elementos: por una parte, unos «límites máximos de tolerancia» —o de cambio aceptable—, y por otro, un «óptimo», que supone el punto para cuyo valor medio resulta más adecuado un determinado uso y aprovechamiento económico, no sólo en lo relativo a su presencia/ausencia, sino también a los tipos, comportamientos, ritmos e intensidades de desarrollo, así como a los cánones y reglas de disposición y distribución territorial espacial. Desde este punto de vista, las distintas figuras comprenden una elevada diversidad de situaciones relativas al binomio «*impacto-aptitud*» (cuadros 1a, 1b y 1c), de modo que definen la mejor opción para soportar dicho uso de manera compatible con el mantenimiento de los fundamentos de protección ambiental del territorio, al convertirlo en propicio y concurrente sobre dicho óptimo y, por ende, sobre su capacidad de carga.

Esta perspectiva determina que las categorías de protección no sólo van a constituir la «función de selección» que describe y clasifica a las áreas protegidas en grupos jerárquicos o de preferencia, sino también la regla que va a determinar dicha elección y, por tanto, la apuesta decidida por una alternativa, en concreto, la que se ajusta a las restricciones que imponen los correspondientes umbrales, incluyendo la consideración de la ausencia de actividad antrópica. Así, para el caso de Canarias, las figuras de protección responden a una jerarquía interna siguiendo un grado de prelación definido según la siguiente premisa (cuadros 1a, 1b y 1c): mientras que las Reservas Naturales Integrales no son aptas y las Reservas Naturales Especiales lo hacen de manera condicionada, excepcional y puntual espacialmente, el resto de figuras son susceptibles de acogerlo de manera vocacional u ocasional, llegando, incluso, a concebirse expresamente para ello como sucede con las figuras «más antrópicas» (figura 4), los Parques Rurales y los Paisajes Protegidos, como se reconoce formalmente en

Cuadro 1a
CARACTERÍSTICAS DE LAS CATEGORÍAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL TERRITORIO DE CANARIAS

	PARQUE NACIONAL		PARQUE RURAL		RESERVAS NATURALES		SITIO DE INTERÉS CIENTÍFICO	MONUMENTO NATURAL	PAISAJE PROTEGIDO							
	NACIONAL	NATURAL	RURAL	INTEGRAL	ESPECIAL											
	II. Parque Nacional		VI. Área Protegida con Recursos Manejados		Ia. Reserva Natural Estricta		IV. Área de Manejo de Especies		III. Monumento Natural							
	Ley de las Cortes Generales															
	Ley del Parlamento de Canarias															
	Decreto del Gobierno de Canarias															
Equiparación con las categorías de manejo de la UICN (1994)	6,7	3º	7,1	4º	8,6	3º	7	5º	6,5	6º	1,2	7º	1,0	9º	5,5	7º
	13,3	1º	13,1	1º	10,3	2º	12,7	2º	13,1	3º	15,	3º	5,4	6º	6,6	6º
	13,3	1º	13,1	1º	12,1	1º	14,1	1º	14	2º	17,4	2º	8,9	4º	12,1	3º
	10	2º	13,1	1º	12,1	1º	14,1	1º	15	1º	15,1	3º	7,9	5º	7,7	5º
	6,7	3º	8,3	3º	10,3	2º	8,5	4º	5,6	7º	9,3	4º	1,5	8º	1,1	9º
	10	2º	6,0	5º	6,9	4º	7	5º	6,5	6º	4,7	6º	2,5	7º	0	-
	13,3	1º	13,1	1º	12,1	1º	9,9	3º	11,2	5º	8,1	5º	25,2	1º	23,1	2º
	13,3	1º	13,1	1º	12,1	1º	12,7	2º	12,1	4º	8,1	5º	24,3	2º	29,7	1º
	0	-	2,4	6º	3,4	5º	0	-	1,9	8º	1,2	7º	2,5	7º	3,3	8º
	13,3	1º	10,7	2º	12,1	1º	14,1	1º	14	2º	19,8	1º	20,8	3º	11	4º

* La primera columna hace referencia al porcentaje (%) correspondiente al uso de tales fundamentos de protección en el proceso de valoración de la calidad ambiental del área susceptible de ser protegida. La segunda al número de orden en función de ese porcentaje, de manera que 1º significa que es el más utilizado en la definición de las áreas protegidas declaradas con la correspondiente categoría de protección.

Fuente: Elaboración propia a partir del Martín Esquivel y otros (1995) y Decreto Legislativo 1/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

Cuadro 1b
LA COMPOSICIÓN DE LA ESTRUCTURA TERRITORIAL DE LA RED DE ÁREAS PROTEGIDAS DE CANARIAS

	PARQUE NATURAL		RURAL	RESERVAS NATURALES INTEGRAL		SITIO DE INTERÉS CIENTÍFICO	MONUMENTO NATURAL	PAISAJE PROTEGIDO	TOTAL
	NACIONAL	NATURAL		ESPECIAL	ESPECIAL				
Número de unidades territoriales	4	11	7	11	15	19	52	27	146
% en relación con el total	2,7	7,5	4,8	7,5	10,3	13,0	35,6	18,5	-
Superficie de la red de áreas protegidas	32.773	111.042,4	83.540,8	7.474,9	14.699,6	1.401,9	29.776	39.000,9	309.755,9**
% en relación con la extensión total de la red	10,2	34,7	26,1	2,3	4,6	0,4	9,3	12,2	-
% en relación con la extensión total del Archipiélago	3,8	14,9	10,8	1,0	1,9	0,2	4,0	5,0	41,6
Aplicación del criterio "dimensión" empleado en la norma legislativa	Amplia		Moderada		Reducida		Variable		-
Dimensión de las unidades territoriales (en hectáreas)	3.986	467,9	1.992,8	3,5	61,1	0,5	0,4	45,9	0,4
Límite superficial inferior	18.990	46.612,9	26.447,4	3.920,3	3.568,7	296,7	6.090	5.255,4	46579,2 *
Límite superficial superior	8.193,3 ± 7.212,7	10.094,8 ± 12.752,2	11.934,4 ± 8.385,2	679,5 ± 1.127,4	980,0 ± 1.142,1	73,8 ± 76,3	572,6 ± 1049,2	1.444,5 ± 1.431,7	2.121,6 ± 5.187,1
Tamaño medio y su desviación estándar	4.898,5	7.499,7	12.488	300,7	403,9	48,6	190,2	776,6	387,95

** La no coincidencia del resultado de la suma de la superficie ocupada por las unidades territoriales de cada categoría de protección ambiental con la total de la red se debe a la yuxtaposición e imbricación y superposición de las áreas protegidas que la conforman. Esta circunstancia también explica la no concurrencia del límite superior de la unidad territorial de mayor tamaño de la red con el correspondiente a la categoría de Parque Natural.

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Legislativo 1/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

Cuadro 1c
CARACTERÍSTICAS DE LAS CATEGORÍAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL TERRITORIO DE CANARIAS

Objetivos y prioridades de la gestión territorial *** [Adaptado de UICN (1994)]	Dominancia de elementos del paisaje del sistema territorial objeto de protección ambiental ***	PARQUE		RESERVAS NATURALES		SITIO DE INTERÉS CIENTÍFICO	MONUMENTO NATURAL	PAISAJE PROTEGIDO	
		NACIONAL	NATURAL	RURAL	INTEGRAL				ESPECIAL
Objetivos y prioridades de la gestión territorial *** [Adaptado de UICN (1994)]	Grado de naturalidad	3	3	1	4	2	2	1	
	Grado de antropización	2	2	3	0	2	2	3	
	Investigación científica	B	B	C	A	B	B	C	
	Educación e interpretación ambiental	B	B	B	-	B	B	B	
	Turismo y recreación	A	A	B	-	A	A	B	
	Mejora de la calidad de vida de las comunidades locales	-	-	A	-	-	-	A	
	Utilización sostenible de los recursos	C	C	A	-	C	C	A	
	Protección de los sistemas naturales y de los hábitats característicos	A	A	B	A	A	A	B	
	Protección de especies y la diversidad genética (biodiversidad)	A	A	A	A	A	A	A	
	Protección de los procesos ecológicos esenciales	A	A	A	A	A	A	A	
	Protección de los atributos culturales, tradicionales y paisajísticos	B	B	A	-	B	B	A	
	Capacidad de carga humana para acoger actividad humana	Tipo de relación "actividad humana – medio"	Complementariedad	Neutralidad / complementariedad	Complementariedad	Complementariedad	Complementariedad	Complementariedad	Neutralidad / complementariedad
		Capacidad de carga del área protegida para acoger actividades humanas **	2 - 3	2 - 3	3 - 4	0 - 1	2 - 3	2 - 3	3 - 4
	Estrategias de gestión del riesgo de pérdida la calidad ambiental de los fundamentos de protección ambiental del territorio	Tipo de gestión territorial	Mitigación		Prevenición		Mitigación		Pasiva
Activa			Activa	Activa	Activa	Activa	Activa		

*** Valoración:
 0 – Nula
 1 – Baja
 2 – Media
 3 – Alta
 4 – Muy alta

**** Valoración:
 A.- Objeto principal: actividad vocacional propiciada
 B.- Objeto secundario
 C.- Objeto potencialmente aplicable
 No se aplica: actividad prohibida, bajo autorización especial o control estricto y regulado

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Legislativo 1/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias

su definición legal; asimismo, mientras que unas categorías no son óptimas para un determinado tipo de plan, programa, proyecto o actividad concreta, otras la acogen adecuadamente sin menoscabo de la calidad ambiental de las correspondientes áreas protegidas. Esta diversidad en cuanto a las capacidades de carga de áreas protegidas es la que otorga un grado de heterogeneidad a la composición de la estructura territorial proteccionista, en la medida en que configura un mosaico espacialmente heterogéneo en la que cada categoría acoge a un tipo concreto de tamaños y abundancia de unidades territoriales objeto de protección ambiental (cuadro 1b) en la relación con la diversidad de contenidos geográficos y la complejidad de sus relaciones espaciales.

Esta concepción de las categorías de protección ambiental del territorio las convierte en las referencias básicas que guían la gestión adecuada de las áreas protegidas que comprenden, pues los diferentes tipos y formas deben ajustarse a la imagen del modelo —escenario— territorial futuro y deseable proyectado prospectiva e implícitamente en el momento de su definición, formalización y aprobación legislativa. Así, en consonancia con el planteamiento de que «*para que una protección sea eficaz debe ser discriminada, gradual y selectiva, tanto en espacios como en recursos*» (Gómez Mendoza, 1995, 408), las propias conceptualizaciones y definiciones jurídicas de las categorías establecen diferencias en cuanto a los estándares de uso y de comportamiento más adecuados a los fines de la protección ambiental de su calidad ambiental, los cuales van a funcionar, a su vez, a modo de conjunto indisoluble, articulado y de obligada referencia para el proceso de toma de decisiones en lo relativo a su ordenación territorial, el cumplimiento de los objetivos y normas, así como la definición de manera específica, clara y precisa de las líneas de gestión.

Quinta premisa.- El fin de la política de declaración de áreas protegidas es la reducción del riesgo de deterioro o destrucción de la calidad ambiental del territorio

Según el Diccionario de la Lengua Española, la *protección* constituye «el conjunto de acciones a realizar para resguardar algo de un peligro». La aplicación de esta acepción a la política de declaración de áreas protegidas la convierte en una herramienta o «vehículo» para lograr el principio positivista que constituye el fin último de la misma: la perpetuación indefinida *in situ* de la integridad de la *calidad ambiental* de los *contenidos geográficos* del sistema territorial objeto de protección ambiental, de modo que supone una estrategia dirigida a evitar la destrucción, o al menos, a reducir a «aceptable» el deterioro de la cualidad, mérito o grado de excelencia —y, por ende, del valor de protección ambiental— de los elementos —abióticos, bióticos y antrópicos— constituyentes de los mismos, así como los procesos que los relacionan, favoreciendo, incluso, su mejora —y, por tanto, incremento— mediante acciones de restauración y/o recuperación (Simancas, 2003). La consecución de este fin articula al conjunto de objetivos proyectados para lograr con esta política territorial, que, para el caso de Canarias quedan recogidos en los cuadros 1a, 1b y 1c), los cuales se adecuan a los contemplados por la UICN (1994) y, más recientemente, a los Objetivos de Desarrollo para el Milenio de las Naciones Unidas, de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002) y del Convenio sobre la Diversidad Biológica (Kuala Lumpur, 2004).

Desde esta perspectiva, este tipo de política territorial supone la generación de un escenario normativo —y, por tanto, de anticipación— para el proceso de planificación y de toma

de decisiones estratégicas en base al denominado «principio de precaución». Así, la declaración de un área como «protegida» implica, en esencia, la transformación de las situaciones preoperacionales —con anterioridad a esa operación— *de incertidumbre*, en la que ni se conocen ni pueden controlarse las posibilidades de que el uso y aprovechamiento económico exceda la capacidad de carga, en otras *de riesgo*, en las que se conocen las probabilidades de ocurrencia efectiva de los consiguientes efectos adversos, convirtiéndolos en esperados y, por ende, en evitables, así como su intensidad o magnitud, entendida como la medida cuantitativa o cualitativa de la misma.

Esta situación de riesgo es consecuencia de la convergencia de dos factores básicos: las *amenazas* y la *vulnerabilidad* de los contenidos geográficos. Las primeras constituyen las acciones intraespaciales —origen interno al área protegida—, intraterritorial —interno al contexto territorial donde se inserta— e interterritorial —externo a dicho sistema territorial—, que, a modo de acciones «perturbadoras», derivan de las características y ubicaciones geográficas de las actividades o usos económicos; su evaluación supone la estimación tanto de la probabilidad de que se manifieste su impacto con potencial de alteración adversa de la calidad ambiental, como de su severidad, la cual es inversamente proporcional a la probabilidad de su materialización efectiva. Por su parte, la vulnerabilidad está íntimamente relacionada no sólo con la mencionada predisposición intrínseca de los fundamentos de protección ambiental del territorio a ser afectados o de ser susceptibles de padecer una pérdida de su calidad ambiental por la ocurrencia efectiva de tales amenazas, sino también con los grados tanto de susceptibilidad de padecer dicha disminución y tener dificultad o incapacidad de recuperación, como de «*exposición*», el cual hace referencia a los elementos y procesos objeto de protección ambiental que pueden verse afectados.

Considerando que dicha situación de riesgo no sólo deriva de la mera existencia de una amenaza latente asociada con la posibilidad de que se presenten acciones de peligro, sino también que se den unas condiciones propicias de vulnerabilidad que las predisponen a padecerla, resulta que es consecuencia de la interacción de ambos factores, la cual es susceptible de ser representada matemáticamente según la formulación general $R = A \times V$, de amplia aplicación en la literatura relativa al análisis de riesgos naturales, donde R = el riesgo, A = las amenazas y V = la vulnerabilidad o fragilidad. Así, en la medida en que los cambios en uno —o en ambos— parámetros modifican la situación de riesgo en sí misma, la política de declaración de áreas protegidas constituye una estrategia territorial de gestión del mismo, en la medida en que implica un proceso operacional de disminución proporcional de la propensión, susceptibilidad o tendencia de la totalidad o parte del sistema territorial objeto de protección ambiental a ser afectado por la ocurrencia efectiva de los efectos no deseados de las amenazas y, por tanto, del deterioro o destrucción de su calidad ambiental. Para ello, la acción de intervención de este tipo de política de PAT se dirige sobre alguno de los factores de dicha relación, con el fin de que el riesgo tienda a una intensidad próxima o igual a cero ($R = 0$), aunque el área protegida continúe estando expuesta. Ahora bien, teniendo en cuenta que no es posible reducir dicha situación en su totalidad, dicha acción implica su conducción hasta un nivel de riesgo lo suficientemente bajo como para que sea considerado como «aceptable» y, por tanto, admisible, asumido o tolerado al ser calificado como poco factible a juicio de las autoridades técnicas que regulan este tipo de decisiones, porque los beneficios obtenidos exceden los perjuicios que supone o porque existe la confianza que puede ser con-

trolado apropiadamente. Así, según los extremos de la escala de medición de dicho riesgo, esto es, de alta probabilidad pero baja magnitud y de baja probabilidad pero gran magnitud, podemos distinguir dos tipos de estrategias de reducción de la situación de riesgo:

- a) *De prevención*, entendida como la dirigida a la anulación de cualquier factor externo de riesgo de alteración negativa —actual o potencial— debido a la baja, e incluso, nula capacidad de carga de la correspondiente área protegida para acoger cualquier tipo de actuación o actividad humana. Se trata de intervenir directamente sobre la ocurrencia efectiva de las amenazas, mediante la «retirada» de los elementos objeto de protección ambiental expuestos, mediante la prohibición total de cualquier tipo, excepto aquellas con fines científicos, educativos o técnicos, previa autorización administrativa.
- b) *De mitigación*, la cual supone incidir sobre el otro factor de la relación con el fin de proporcionar mayores niveles de seguridad —o menor vulnerabilidad—, mediante acciones o medidas dirigidas a la disminución, control o supresión de la fragilidad de los fundamentos de protección ambiental bajo riesgo, mediante la modificación del grado de exposición. Se trata de intervenir sobre la «impotencia» del sistema territorial objeto de protección ambiental para absorber las modificaciones introducidas por las actividades o acciones antrópicas, atenuando significativamente las consecuencias esperadas y potenciales al adecuarlas a su resiliencia, que, entendida como el anverso de la vulnerabilidad, implica la consideración de su capacidad o grado de adaptación para recuperar sus condiciones o características anteriores a la alteración de su calidad ambiental tras el cese de la misma.

Desde este punto de vista, la política de declaración de áreas protegidas contribuye al desafío actual de transformar la orientación «reparadora» del ciclo de la gestión ambiental hacia la «anticipación», con lo cual se evitan los cambios sobre la marcha y la necesidad de resolver los problemas, así como se consolida la aplicación de alternativas de acción después de una adecuada evaluación de las ventajas, desventajas y los escenarios de interacción previstos. A este respecto, las categorías de protección ambiental del territorio conllevan, implícita o explícitamente, un proceso de evaluación o estimación del riesgo de menoscabo de la calidad ambiental de las áreas protegidas que comprenden, así como de su resiliencia, en función de su adecuación a un criterio de aceptabilidad, de modo que la capacidad de acogida de cualquier tipo e intensidad de uso o aprovechamiento depende del valor definido. Así, de manera general, comprobamos que la estrategia de mitigación es la que predomina en el conjunto de áreas protegidas de Canarias (el 97,7% de la superficie protegida), ya que la de prevención se aplica únicamente a las Reservas Naturales Integrales (cuadros 1a, 1b y 1c).

En esta línea argumental, el establecimiento de manera opcional (cuadro 3) de «Zonas Periféricas de Protección» supone la creación de ámbitos adyacentes, continuos y externos a las áreas protegidas, que deben evitar o minimizar los impactos ecológicos y, sobre todo, paisajísticos, de signo negativo procedentes del exterior; de esta manera, estas Zonas van a cumplir una función de amortiguación, interconexión, interacción, coherencia e integración territorial y funcional con su entorno circundante, que suavice la tensión existente entre los lados de la frontera que delimita a ambos ámbitos mediante la disminución del efecto borde. El fin último es «sumar protección» a las áreas protegidas *sensu stricto*, garantizando un

tratamiento completo y global de sus contenidos geográficos por medio de la implementación de medidas de control de las actividades autorizables que pudieran repercutir sobre las mismas, o lo que es lo mismo, que la efectividad de la declaración no quede obstaculizada por la presión de las áreas periféricas «no protegidas». Se trata, por tanto, de extender y aplicar las determinaciones de mitigación propias del régimen jurídico proteccionista más allá de los límites administrativos de la unidad declarada como «protegida», de modo que las Zonas Periféricas de Protección se conciben como parte de la misma y, por ende, como uno de los dos subsistemas que configuran al «sistema territorial protegido».

Un mecanismo similar supone la aplicación de la técnica y el procedimiento administrativo de evaluación de impacto ambiental. Se trata de una forma de implementación de estrategias de mitigación, en cuanto pretende detectar, evitar y/o minimizar de manera anticipada la incidencia negativa que pueden ocasionar cualquier proyecto o actividad, permitiendo, en todo caso, el conocimiento de sus repercusiones por parte de quien toma la correspondiente decisión. Para ello las áreas protegidas de Canarias han sido designadas como «Áreas de Sensibilidad Ecológica» (ASE) en virtud de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de Prevención del Impacto Ecológico, siendo, de este modo, consideradas como *«aquellas áreas que por sus valores naturales, culturales o paisajísticos intrínsecos, o por la fragilidad de los equilibrios ecológicos existentes o que de ellas dependan, son sensibles a la acción de factores de deterioro o susceptibles de sufrir ruptura en su equilibrio o armonía de conjunto [...]»* (artículo 23), y, por tanto, objeto de la obligatoriedad de que todo proyecto o actividad que requiera de autorización administrativa y que se vaya a realizar en las mismas deba someterse, como mínimo, a una «Evaluación Básica de Impacto Ecológico» y a una «Evaluación Detallada de Impacto Ecológico» para los incluidos en el anexo II de esa norma, resultando que, para ambos casos, la Declaración de Impacto Ecológico tiene un carácter vinculante, difiriendo en la condición académica mínima requerida a los redactores y firmantes del correspondiente Estudio, sus contenidos y el órgano ambiental. Esta designación no es uniforme a todas las categorías de protección ambiental (cuadro 3): mientras que es inherente a los Parques Naturales, las Reservas Naturales (Especiales e Integrales), los Monumentos Naturales y los Sitios de Interés Científicos, y, por tanto, al 61,7% de la superficie protegida, resulta que la competencia de declaración como ASE a los Paisajes Protegidos y a la totalidad o a partes concretas de los Parques Rurales corresponde a los Planes de Ordenación de Recursos Naturales, así como a los Planes Especiales y Decretos de declaración de los mismos y de las Zonas Periféricas de Protección en el caso de los primeros y a los Planes Rectores de Uso y Gestión en el segundo. El resultado es que el 91,5% de la superficie total designada como ASE en Canarias se corresponde con áreas protegidas.

Sexta premisa.- «Las áreas protegidas no son naturales»: la declaración de áreas protegidas supone la protección ambiental de una elevada diversidad de contenidos geográficos que no se limitan únicamente a los de tipo natural

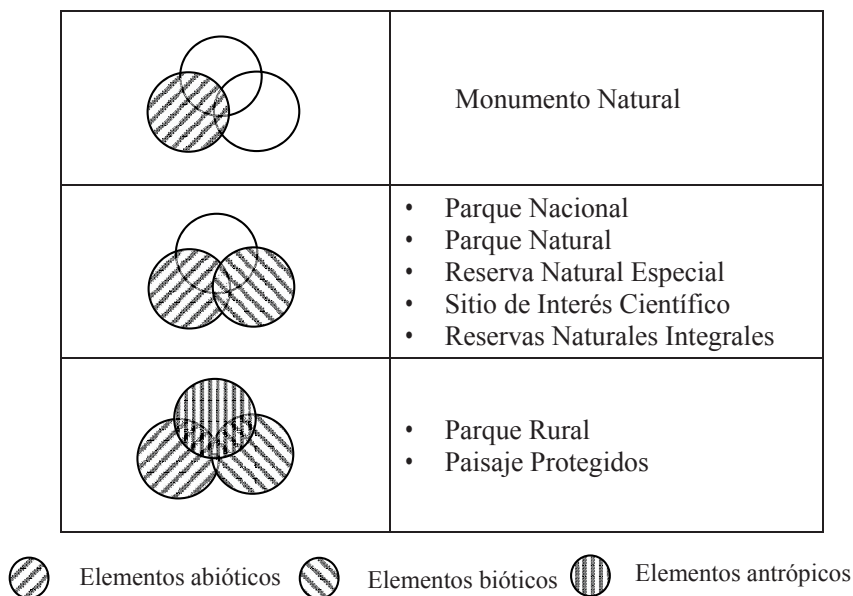
El entendimiento de las áreas protegidas como construcciones creadas «socialmente» induce a pensar que *«no son naturales»*, en la medida en que constituyen productos causales esencialmente de índole «cultural». Para ello exponemos a continuación una serie de argu-

mentaciones que, en cierta medida, pretenden ser una réplica a la habitual discusión acerca de la existencia de espacios «estrictamente naturales».

La primera se relaciona con la opinión de geógrafos como Bertrand (1975), quien plantea que los medios naturales no existen como tales desde hace ya muchas centurias, ya que «*el hombre y la naturaleza conforman un todo más o menos armónico según unas pautas tecnoculturales concretas*» (Ojeda, 2000, 276). Así, aunque el concepto original de «espacio natural protegido» se dirigió hacia una «*especie de museografía ecológica*» (Troitiño, 1995, 33), para lo cual se designaron áreas vírgenes, prístinas y sin una presencia —y, por tanto, modificación— humana significativa, aproximándose al concepto del *wilderness*, de difícil traducción al castellano, que refleja el concepto de naturaleza en estado puro o salvaje desde la aspiración romántica de generación de *santuarios* del idealismo platónico, cargada de mitificación, cierta ingenuidad y «nostalgia del edén», su implementación posterior se ha realizado sobre ámbitos geográficos que no puedan calificarse técnicamente como «naturales», en la medida en que su organización territorial es consecuencia de las transformaciones espaciales derivadas del desarrollo secular de sistemas de usos y aprovechamientos intensivos, que, en algunos casos, son los responsables de su calidad ambiental. Al mismo tiempo, la mayoría de este tipo de áreas no se corresponde con formaciones primarias, sino que son el resultado de procesos de recuperación y/o reversibilidad que favorecen el retorno a su estado «natural». De igual manera, consideramos que la mera decisión de someterlas al correspondiente control jurídico-administrativo general derivado del régimen proteccionista conlleva la «desnaturalización» de los sistemas territoriales al incidir sobre las condiciones normales de su estructura, funcionamiento y dinámica.

La segunda se refiere a que «lo natural» no constituye el fundamento de protección ambiental dominante en la estimación del mérito de la mayoría de las áreas protegidas de Canarias. Así, como se puede observar en los cuadros 1a, 1b y 1c, éstas son el resultado de la consideración de su valor perceptual y, por tanto, de criterios de carácter estético-visual de sus elementos naturales, seminaturales y culturales (figura 4), al estimarse su papel como elementos singularizados y característicos dentro del paisaje general. Por consiguiente, en lugar de limitarse a la mera consideración de manera diferenciada de los valores de los elementos bióticos o abióticos, de modo que su valor global se dedujo de su agregación, la operación de determinación de las unidades susceptibles de ser declaradas como «protegidas» se basó en una concepción del paisaje como «expresión visual y espacial del territorio», de manera que participa con el mismo «peso» que el resto de criterios de valoración. De esta manera, la red canaria de áreas protegidas se adecua a la acertada afirmación de Fernández, Pérez y de Lucio (1997) que la aplicación de algunos criterios científicos responden más bien a preferencias estéticas encubiertas. De la misma forma, convierte en banal cualquier simplificación naturalista e induce a que consideremos más conveniente relegar el adjetivo «natural» sólo para referirnos al concepto polisémico de «paisaje», sobre todo, cuando, entendido como imagen o expresión visual de la disposición y el orden de los elementos interrelacionados y más significativos que configuran la organización del territorio, es consecuencia de la mencionada supremacía de los componentes fisonómicos de tipo abiótico y biótico.

Figura 4
DOMINANCIA DE ELEMENTOS DEL PAISAJE POR CATEGORÍA DE PROTECCIÓN AMBIENTAL



La tercera argumentación se relaciona con el hecho de que el medio natural que hemos heredado es un «medio ambiente humanizado», es decir, un ecosistema en equilibrio relacionado con la explotación racional de sus recursos. Esta consideración justifica la protección ambiental de unidades territoriales que presentan un elevado grado de antropización, hasta el punto que la conformación de un «paisaje rural [...], de gran belleza o valor cultural, etnográfico, agrícola histórico o arqueológico [...]» constituye el fundamento de protección ambiental del 87,7% de las mismas, siendo, por tanto, el principal criterio utilizado (cuadro 1a). Así, los componentes antrópicos constituyen los principales contenidos geográficos objeto de protección ambiental, sobre todo, de las áreas protegidas correspondientes a las categorías de Parque Rural y Paisaje Protegido (figura 4), donde éstos son, por ejemplo, cultivos de plataneras, banales o «enarenados». De esta manera, este planteamiento se adecua a la estrategia inherente a la Directiva Hábitats, que en su preámbulo deja claro que, en determinados casos, la salvaguarda de la diversidad y magnitud de la riqueza ecológica podrá requerir la permanencia, e incluso, el estímulo, de las actividades humanas, perspectiva que supone una aproximación práctica de la sostenibilidad.

Estos argumentos determinan que la actual política canaria de declaración de áreas protegidas no se limita únicamente a la salvaguarda y mejora de la calidad ambiental de los factores y procesos físico-naturales del biotopo, sino que también considera las características, condiciones, exigencias y perspectivas económicas, sociales y culturales, y, por tanto, de la huella humana presente en una gran proporción de las mismas, y, por extensión, el concepto de «territorio», entendido como un sistema configurado por la interacción de los elementos,

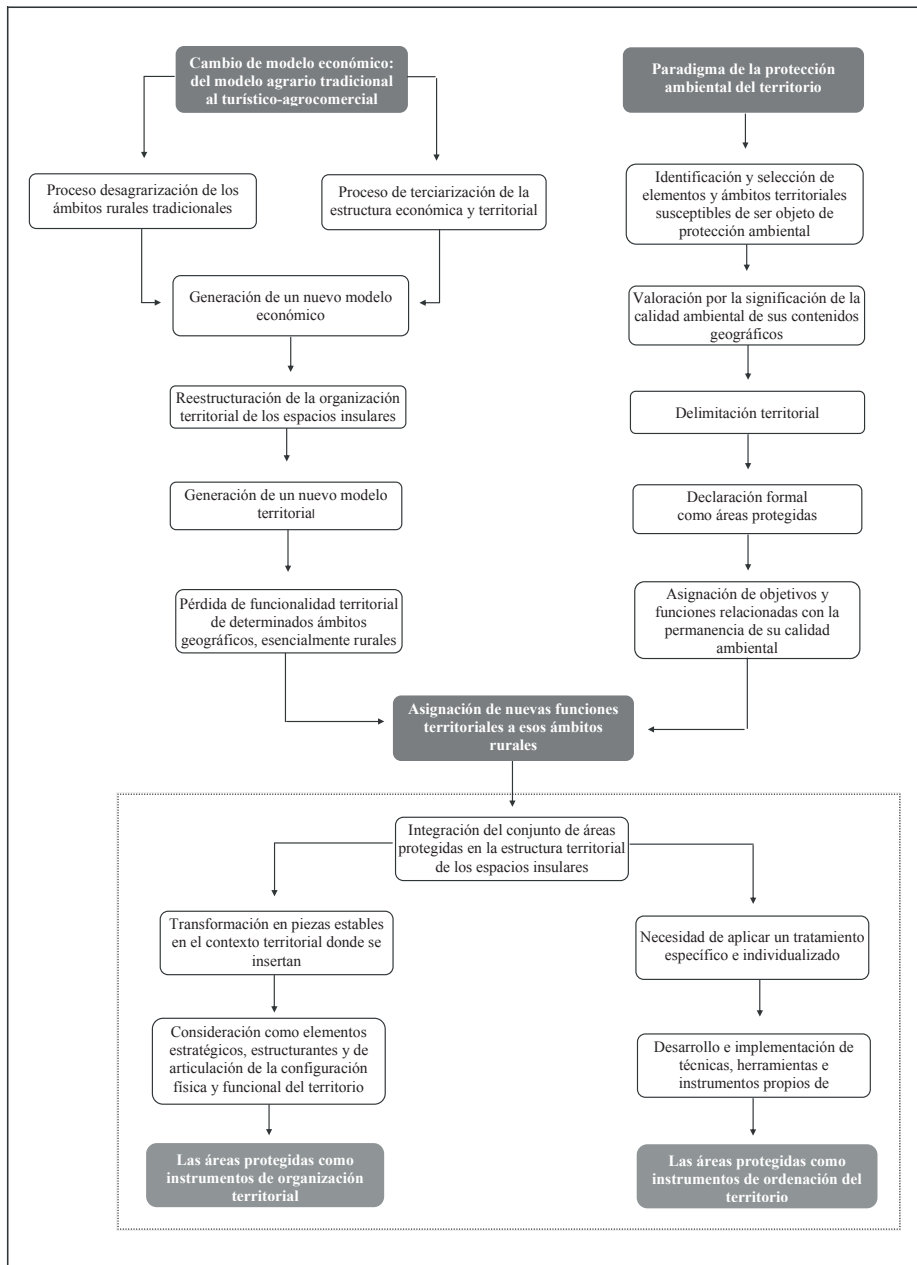
procesos y flujos que existen en la naturaleza con los humanos; esta concepción conlleva una valoración de las áreas susceptibles de ser protegidas por la importancia cultural de las que se conoce como áreas en «estado silvestre» (Phillips, 2003). Con ello, se produce un cierto abandono de la postura de que la estimación del valor de protección ambiental deriva de manera exclusiva de la aplicación de criterios naturalistas y, en particular, de carácter biológico o ecológico; de este modo, se relega la idea de que «lo natural» de los «espacios naturales protegidos» es ajeno a cualquier tipo y grado de intervención humana, entendida como «artificial», con la consiguiente aproximación a la consideración, cada vez más generalizada, que la calidad ambiental de un determinado ámbito territorial también es consecuencia de la presencia de elementos de carácter histórico-cultural. Esta orientación posibilita, a su vez, su adecuación a la propuesta contenida en la Carta de Aalborg (1994) de que la mejor propuesta para proteger un sistema territorial es construir redes ecológicas de espacios naturales y agrarios que interactúen entre sí y limiten la expansión urbana (Doménech, 2003).

Esta premisa es, en gran medida, consecuencia del elevado grado de antropización secular del territorio del Archipiélago canario, el cual ha inducido a la escasa presencia de «espacios naturales». Sin embargo, no podemos negar taxativamente la existencia de «paisajes naturales» con el suficiente mérito para su protección ambiental, entendiendo como tales a aquellos en los que se produce una predominancia jerárquica y exclusiva de los elementos abióticos y bióticos no antrópicos en consonancia con lo planteado por Tura y Ribas (1992) y, por consiguiente, una ausencia prácticamente total de la intervención humana desde la percepción visual y, por tanto, de la apariencia percibida y estéticamente valorada. Al mismo tiempo, tampoco exige de la existencia de áreas protegidas con un contenido geográfico que se corresponde a estructuras y elementos territoriales singulares de la geografía insular, tales como conos y coladas volcánicas, barrancos, roques, comunidades vegetales, etc., así como a ámbitos cuya explotación ha sido relativamente poco intensiva o que poco o nada han contado tanto en el anterior —el correspondiente al modelo agrario tradicional— como en el nuevo —el del modelo terciarizado— esquema de organización territorial, debido a su posición altitudinal o a su correspondencia con ámbitos abruptos y con pocas posibilidades alternativas de uso; en ambos casos, esta cualidad explica su actual calidad ambiental, así como que se encuentren en la actualidad más o menos exentos de ocupación humana.

Séptima premisa.- La declaración de áreas protegidas no constituye una estrategia defensiva sino un mecanismo de asignación de nuevas funciones territoriales desde la perspectiva ambiental

En consonancia con el fin último de la política de declaración de áreas protegidas, el mantenimiento de la calidad ambiental del correspondiente sistema territorial, éstas han funcionado en algunas situaciones como «trinchera» o «muro de contención» a la construcción de determinadas infraestructuras de transporte, así como a la expansión de ciertos desarrollos urbanísticos, como lo evidencian diversos ejemplos paradigmáticos (Simancas, 2004). Sin embargo, desde el punto de vista conceptual, consideramos que, en la actualidad, este tipo de política territorial no se restringe a la mera implementación de tales estrategias territoriales de carácter «defensivo». Así, considerando que, en gran medida, las áreas protegidas se corresponden con sistemas territoriales esencialmente de carácter rural que perdieron la fun-

Figura 5
LA POLÍTICA DE DECLARACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS COMO ESTRATEGIA DE ASIGNACIÓN DE NUEVAS FUNCIONES TERRITORIALES A LOS ESPACIOS INSULARES DE CANARIAS



cionalidad histórica vinculada exclusivamente con las actividades primarias que tuvieron en el modelo agrario tradicional, como consecuencia del reciente cambio de modelo económico y, por ende, del proceso de terciarización/urbanización, que ha inducido una pérdida de valor económico de sus recursos, un menoscabo de la rentabilidad, una desagrarización acelerada e irreversible y una descomposición estructural-funcional, con el consiguiente éxodo rural, abandono de las explotaciones, etc., resulta que la política proteccionista supone un mecanismo operativo y estratégico de reasignación funcional desde la temática ambiental a tales ámbitos territoriales. Esta proposición queda evidenciada para el caso canario por el hecho de que una isla no turística y con un cierto «carácter rural» como El Hierro tiene un 58,1% de su superficie declarada como «protegida», mientras que el porcentaje de un destino turístico de masas maduro como Fuerteventura sólo es del 28,7%. Este argumento adquiere una mayor relevancia al incorporar la futura Red Natura 2000: mientras el porcentaje de superficie protegida de un espacio insular no consolidado turísticamente como el de La Palma es del 54,7%, en otros consolidados como Lanzarote no supera la mitad de su extensión total (figura 6).

Esta perspectiva vincula la política de declaración de áreas protegidas «*al viejo mundo rural tanto perceptiva como administrativamente*» (Ojeda, 2000, 275-276), actuando como el factor de desbloqueo, e incluso, de superación de la crisis derivada de la citada dinámica territorial, al aportar el *argumento estructurante* que permite romper con el círculo vicioso planteado por Ramos y Cruz (1995). Asimismo, constituye una oportunidad, en la medida en que, lejos de los planteamientos agraristas —y, por extensión, del mantenimiento del binomio «rural-agrario»—, contrarresta la progresiva pérdida de su importancia relativa al incorporar nuevas reglas de juego que, a modo de funciones y usos relacionadas con la «conquista» del medio rural mediante la extensión de patrones y fenómenos urbanos, contribuyen a su inserción en el nuevo esquema de articulación y cohesión compleja del territorio, a la vez que contribuye a la ruptura de la dicotomía «campo-ciudad»; en la figura 5 se representa este proceso para el caso de Canarias. Al mismo tiempo, supone un mecanismo que contribuye a la complejidad, diversidad, plurifuncionalidad y multidimensionalidad de los espacios rurales, al aportar un nuevo elemento a su imagen estereotipada, tanto en lo relativo al predominio de «lo natural», de paisajes «poco artificiales», como de la pervivencia de los rasgos y prácticas agrarias tradicionales. Por consiguiente, este tipo de política supone un «proceso» antes que un «resultado», pues su implementación posibilita una especie de «reinención» del citado sistema rural, incidiendo, por tanto, en su dinámica territorial.

Aunque desde su origen histórico, las áreas protegidas se han considerado como «bienes públicos» y «de interés general» por su mera existencia, con la consiguiente primacía de una concepción «*ecocentrista*» fundamentada tanto en posturas utópicas de apreciación de sus valores de uso no consuntivo, como en los planteamientos «antidesarrollistas» y la valoración ética de la *wilderness*, el anterior planteamiento convierte a este tipo de política territorial en una estrategia de *tematización* y especialización multifuncional del territorio. Esta concepción posibilita que, en función de la categoría de protección ambiental, las áreas protegidas pueden ser objeto al mismo tiempo de cualquier tipo de uso o aprovechamiento económico, actual o futuro, aunque restringido a la mencionada condición *sine qua non* de que no suponga un riesgo de deterioro o destrucción de su calidad ambiental. Además, induce a que su actual funcionalidad no se limite sólo a la salvaguarda de los valores ecológi-

cos y estéticos del correspondiente sistema territorial —y, por ende, de la vida silvestre y las bellezas escénicas espectaculares— por la única consideración de su «valor de existencia», al plantearse, como se aprecia en los cuadros 1a y 1c, el cumplimiento al mismo tiempo de otras funciones y objetivos ambientales, sociales y económicos relacionados con los usos directos —bienes y servicios— e indirectos —funciones ambientales—, presentes y futuros según el «valor de opción». Para ello es preciso insistir acerca de la necesidad de sustituir las posturas muy ambiciosas que entendían a este tipo de política de PAT como una «utilización» o «uso del suelo» excluyente de cualquier otro, por una estrategia más posibilista basada en la complementariedad —o al menos, compatibilidad— de los usos y aprovechamientos económicos con las acciones dirigidas al mantenimiento de los niveles de calidad ambiental requeridos, mediante la racionalización de criterios relacionados con el binomio «protección ambiental del territorio-desarrollo socioeconómico» y el equilibrio territorial.

En consonancia con los elocuentes lemas de «Parques para el Desarrollo» y «Parques para la vida» de los III y IV Congresos Mundiales de Parques de la UICN de Bali (1982) y Caracas (1992), respectivamente, esta perspectiva añade una dimensión instrumental, utilitarista, e incluso, «mercantilista» al valor intrínseco de las áreas protegidas, en la medida en que satisfacen necesidades en forma de productos concretos relacionados con el uso público, la potenciación de las actividades y prácticas tradicionales, etc., así como de bienes y servicios ambientales de diversa índole. Dicha contribución resulta de especial interés, pues permite incluir lo que en economía ambiental se denominan como los valores «de no-mercado» o «de no-uso» en la evaluación económica de este tipo de estrategia proteccionista y, por tanto, en los procesos de toma de decisiones. De igual manera, le aporta eficiencia, la cual, en último término, posibilita su adaptación a los modos de acción de las corrientes dominantes de desarrollo económico. Esta cuestión posibilita, a su vez, su inserción en los esquemas de organización y ordenación del territorio.

En relación con esta última cuestión, resulta que, considerando la capacidad de intervención y gobierno territorial de esta clase de política territorial, así como su potencial capacidad como un factor de desarrollo rural, las áreas protegidas han intensificado su consideración como instrumentos de innovación en la gestión territorial (Troitiño y otros, 2005) tanto de los sistemas territoriales objeto de protección ambiental como sus entornos circundantes, lo que otorga una dimensión estratégica a la misma. La idea es aprovechar las potencialidades de dinamización y puesta en valor de los recursos desde la «explotación» de la imagen de marca «área protegida», que, a modo de «denominación de origen», es reconocida y apoyada por parte de la sociedad, para lo cual es preciso una aproximación a la sostenibilidad a través de la combinación de diversos planes, programas, proyectos o iniciativas que sean técnicamente viables, económicamente rentables, socialmente justas y ambientalmente coherentes. Este posicionamiento supone una respuesta eficaz a las actuales necesidades de la gestión de las áreas protegidas, superando, a su vez, el aislamiento y estrechez de un excesivo localismo, y, sobre todo, posibilitando que la sociedad perciba el valor de las mismas, en el más amplio sentido, lo cual contribuye a que asuma, acepte y apoye su razón de ser. Además, contribuye a relegar la decisión de utilizar criterios de selección excesivamente naturalistas, que, de manera habitual, abunda en la idea de que la eficacia de esta política territorial sólo se logra a costa de la privación de derechos, así como a eliminar el riesgo de que se confeccione «*un anecdotario naturalístico sin posibilidades de ser gestionado eficazmente*» (De Lucio et al., 1997).

Del mismo modo, considerando la amplia afección social y económica de este tipo de política de PAT, esta orientación contribuye a otorgarle el necesario componente económico, contrarrestando uno de sus puntos débiles, el cual determina, a menudo, la oposición a cualquier declaración proteccionista, pues, considerando la posición geográfica generalmente apartada y económicamente marginal de las áreas protegidas, resulta que toda imposición adicional reglamentada diseñada desde el punto de vista ambiental se aprecia como una carga para la población local. Para ello, la doctrina canaria ha planteado dos mecanismos de compensación: la delimitación de «Áreas de Gestión Integrada» y la ampliación de la designación de «Áreas de Influencia Socioeconómica» a la totalidad de la superficie de los términos municipales donde los Parques Naturales y Rurales se encuentren ubicados total o parcialmente, así como a sus correspondientes Zonas Periféricas de Protección.

El primer mecanismo, de uso habitual para los Parques Nacionales, se ha planteado con el fin de compensar económicamente a las poblaciones afectadas por las rentas perdidas por priorizar la utilidad pública de los efectos ambientales en las áreas protegidas correspondientes a las citadas categorías de protección ambiental. El resultado es que sesenta y dos de los ochenta y siete municipios, el 81,5% de la extensión total del Archipiélago, quedan designados como tales, pudiendo, por tanto, acogerse a los programas extraordinarios de inversiones públicas de la propia Comunidad Autónoma reglamentadas en virtud del Decreto 45/1998, de 2 de abril; a este respecto, resulta particularmente significativa la situación de Fuerteventura, La Gomera y El Hierro, donde su totalidad ha sido designada como tal.

Por su parte, la delimitación de «Áreas de Gestión Integrada», que, si bien se ideó originariamente de manera exclusiva para las áreas protegidas, finalmente se legitimó para cualquier instrumento de ordenación territorial, en la medida en que se comporta como un mecanismo de coordinación e integración de las acciones de las administraciones públicas afectadas. Supone una «forma de ejecución» contemplada en la Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio de Canarias, para su aplicación en aquellos ámbitos territoriales donde «haya de realizarse una gestión integrada de todos sus recursos, buscando el equilibrio entre su conservación y las demás actividades que en ella tengan lugar» (artículo 140), mediante la constitución obligatoria de un consorcio por parte de los Ayuntamientos territorialmente competentes y del correspondiente Cabildo Insular, con forzosa cesión de competencias municipales e insulares al ente consorcial resultante. Otros efectos de su delimitación son la afectación a los objetivos del área del 20% de la recaudación anual de la totalidad de los tributos locales o autonómicos que graven las actividades económicas radicadas o desarrolladas en el ámbito territorial de que se trate, la habilitación para el establecimiento y recaudación de tasas o precios públicos, así como la sujeción de todas las transmisiones de la propiedad dentro del área, a favor de la organización consorcial, de los derechos de tanteo (tres meses) y de retracto (un año) regulados en la propia Ley 9/1999.

En cualquier caso, el éxito de la implementación de esta concepción de la política de declaración de áreas protegidas se debe proyectar en el marco de la relación, la coordinación y el consenso entre las administraciones públicas que inciden sobre el territorio protegido y el conjunto de colectivos que desarrollan actividades en el mismo desde una perspectiva de una gestión ampliamente participativa, adaptativa, con sensibilidad política, en detrimento de las tradicionales formas reactivas dentro de una escala de tiempo limitada, de manera tecnocrática (Phillips, 2003). Se trata, por tanto, de optar por una gestión «proactiva», en la medida

en que proporciona una mayor sensibilización, información y corresponsabilización de los actores implicados, en cuanto induce a la democratización de las decisiones, superando, por tanto, «la tiranía de las decisiones técnicas» y la mera información pública; para ello, ambos se han incorporado a la estructura organizativa de los órganos oficiales de gestión territorial de las áreas protegidas. Asimismo, el conjunto de técnicas, estrategias e instrumentos administrativos o reglamentarios, así como los contratos y acuerdos con particulares en el marco de la denominada «custodia del territorio» se revelan como mecanismos adecuados para fomentar esta forma de cooperación. Por consiguiente, mientras las administraciones públicas competentes —enfoque «desde arriba»— determinan en gran medida el éxito de la estrategia proteccionista, los agentes implicados desempeñan un papel fundamental en su implementación eficiente siguiendo un enfoque «desde abajo».

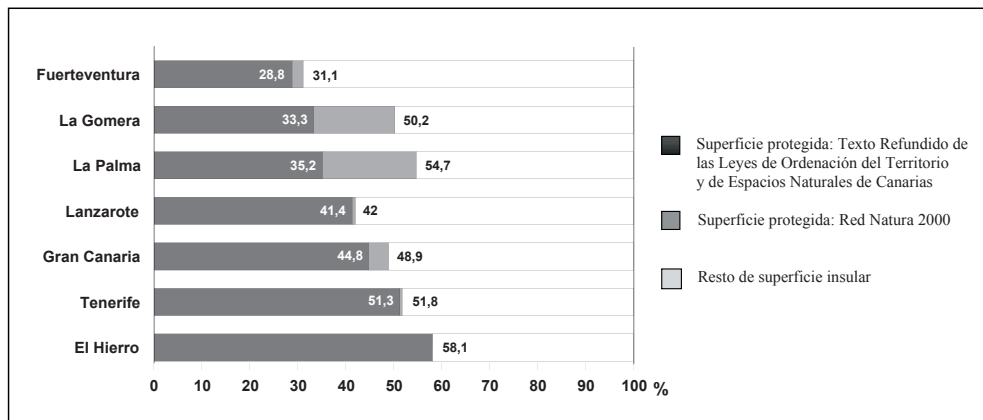
Octava premisa.- Las áreas protegidas como elementos estables y estructurales de la organización del territorio

Como se ha comentado, la política de declaración de áreas protegidas implica la *creación institucional* de uno de los *sistemas territoriales* que conforman el todo coherente, complejo, heterogéneo y multifuncional, que, a su vez, interacciona estrechamente con otros sistemas socioeconómicos y territoriales de los que depende y a los que aporta —o debe aportar— múltiples funciones, hasta configurar el suprasistema que constituye cada espacio insular. El resultado es que de manera análoga a otras estructuras y sistemas territoriales como las ciudades o las redes de transporte y comunicaciones, los conjuntos de áreas protegidas han adquirido una elevada significación, trascendencia e importancia como piezas claves, sólidas y estables de organización territorial, configurándose no sólo como un tipo concreto de organización formal del espacio, sino también como elementos estructurantes y de articulación de los esquemas físicos y de la lógica funcional de los espacios geográficos donde se insertan. Por tanto, como cualquier sistema territorial, el configurado por las áreas protegidas, evoluciona de acuerdo con los condicionantes internos y externos, a las influencias recíprocas, en que intervienen tanto componentes físicos como sociales.

Esta proposición hace que la configuración de la organización del territorio resultante, entendida como la distribución física de las mismas, así como su disposición respecto al resto de elementos estructurantes del sistema territorial en el que se insertan, adquiera una dimensión estrictamente estructural o morfológica. Así, siguiendo los conceptos y planteamientos formalizados desde la disciplina de la Ecología del Paisaje por Forman & Godron (1986), las áreas protegidas constituyen manchas, fragmentos o telas conformando un mosaico que sigue una determinada pauta sobre la matriz territorial (el fondo). Desde esta perspectiva, la cobertura proteccionista es la que configura la matriz en prácticamente la totalidad de los espacios insulares canarios, ya que, a excepción de Fuerteventura y, en menor medida, Lanzarote, donde las áreas protegidas constituyen meras «perforaciones» de la misma, su superficie protegida supera o se equipara a la no protegida (figura 6).

Sin embargo, a pesar de esta predominancia de la estructura territorial proteccionista, resulta que su impacto sobre la organización territorial de los espacios insulares canarios es relativo, al verse condicionado por tres factores básicos. El primero se relaciona con el desplazamiento de los ejes de estructuración y desarrollo económico de la organización

Figura 6
PROPORCIÓN DE LA SUPERFICIE OBJETO DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN RELACIÓN CON LA EXTENSIÓN TOTAL DEL ESPACIO INSULAR



territorial de los ámbitos insulares en la horizontal hacia el este en los de menor altitud (Lanzarote y Fuerteventura), y en la vertical —altitudinal— hacia la costa en el resto, como consecuencia del reciente cambio de modelo económico y, por ende, del mencionado proceso de terciarización/urbanización con la consiguiente descomposición estructural-funcional del modelo agrario tradicional. El segundo se vincula con la distribución hipsométrica en las estructuras territoriales insulares de la superficie objeto de protección ambiental, ya que el 82,7 y 67% de la misma a escala regional se localiza en franjas altitudinales superiores a los 500 y 1.000 metros, respectivamente (Simancas, 2003), ocupando, de este modo, una situación «marginal» o, mejor dicho, paralela, respecto a los citados ejes. El tercero se refiere a que el resto de superficie protegida se distribuye en un conjunto de fragmentos de menor entidad que, de manera dispersa y localizándose esencialmente por debajo de esas cotas, coinciden con elementos cuyos límites aparecen claramente diferenciados, exentos y aislados de su contexto territorial, como conos volcánicos, acantilados, «malpaíses», barrancos, etc., y, por tanto, con teselas que coinciden con ámbitos «improductivos» para el actual modelo económico. Consecuentemente, el rasgo común en los esquemas físicos y funcionales de organización territorial de los espacios insulares de Canarias es el predominio de una relación de cierta complementariedad, simbiosis, e incluso, sinergia, o cuando menos, de neutralidad, compatibilidad, coexistencia, indiferencia o armonización, entre la red de áreas protegidas y los ejes de estructurantes del desarrollo económico, favoreciendo una adecuada integración y vertebración territorial. Esta articulación resulta de gran trascendencia, ya que el éxito de este tipo de política de PAT radica en que las áreas protegidas y, por tanto, los componentes ambientales de la organización y ordenación de los territorios insulares, no interfieran sobre los de tipo económico-sectorial y urbanístico, pues en las situaciones de conflictividad, incompatibilidad, disfuncionalidad, colisión o

tensión, que dificultan el funcionamiento integral de esos sistemas territoriales, resulta que los últimos suelen prevalecer sobre los primeros, induciendo, incluso, a la desclasificación total o parcial de las mismas.

Novena premisa.- De redes a sistemas: la estructura territorial de las áreas protegidas se debe diseñar desde una perspectiva sistémica en interacción con su entorno circundante

La actual forma de implementación territorial en Canarias de la política de PAT se caracteriza por una concepción sistémica y globalizadora. Ésta implica un entendimiento de las áreas protegidas como un conjunto de elementos —subsistemas— de muy desigual naturaleza territorial en función de las distintas categorías de protección ambiental, que no sólo presentan una estructuración siguiendo un patrón que las organiza holísticamente —y, por extensión, a los procesos que tienen lugar *dentro* y *entre* las áreas protegidas—, sino también un funcionamiento conjunto y unitario, con el fin de no perder su sentido y, sobre todo, la coherencia —externa e interna— de su estructura global y de la organización jerárquica. La idea es garantizar la vertebración del sistema territorial en el que las áreas protegidas se insertan y, por tanto, las sinergias derivadas de las interacciones con lo que sucede fuera de sus límites. Así, el conjunto de áreas protegidas es inexplicable por la mera aposición de sus partes integrantes, ya que su integridad supera la simple agregación y, por tanto, su entendimiento como un conglomerado, en la medida en que están interconectados; de esta manera, las relaciones causales y/o interdependencias funcionales que han operado dentro de los distintos niveles de la globalidad y que han determinado los patrones de su comportamiento general resultan fundamentales en cuanto mantienen procesos funcionales. Esta concepción implica la comprensión de las áreas protegidas como un «sistema» desde una doble escala geográfica, la del propio conjunto y la del contexto territorial en el que se insertan.

La primera escala constituye el fundamento que marca el nuevo modelo de estructuración territorial de los conjuntos de áreas protegidas, basado en la premisa de que las estrategias de supervivencia a largo plazo de las poblaciones de especies y de sus hábitats no pueden lograrse mediante la protección ambiental de espacios físicos concretos y aislados, a modo de «burbujas»; por el contrario, se deben proyectar siguiendo la proposición de que el mantenimiento de la trama de relaciones ecológicas existentes entre los diferentes elementos que lo conforman resulta más trascendental que el de las propias especies y el de los límites exactos de tales unidades territoriales. Así, se han evitado los planteamientos que caracterizaron a las configuraciones espaciales de las primeras declaraciones proteccionistas relacionadas con el grupo de Parques Nacionales declarados en la década de los cincuenta (Teide y La Caldera de Taburiente) y el conformado por los creados en la de los setenta (Timanfaya) y ochenta (Garajonay), consistentes en la mera delimitación de unidades territoriales concretas y separadas funcionalmente del resto del territorio, con una estructura territorial a modo de «islotos en un mar de desarrollo» e «islas de protección ambiental en un archipiélago de desarrollo», respectivamente, (Simancas, 2003), en la que la planificación y gestión territorial de cada área protegida se realizaba de manera individual. De igual manera, se ha intentado eludir los esquemas de organización territorial de «archipiélagos de protección ambiental con islas de desarrollo» de la primera etapa autonómica (Simancas, 2003), derivados de la idea de configurar colecciones de «espacios naturales protegidos» desde su entendimiento como «catálo-

gos» e «inventarios» de áreas con interés natural por la representatividad de los ecosistemas, hábitats, especies, etc., y que se encontraban sometidas a un elevado grado de presión susceptible de reducir su calidad ambiental.

Por el contrario, el esquema de las actuales estructuras territoriales proteccionistas se ha proyectado desde un criterio de integración de las áreas y los corredores ecológicos, así como de eliminación de la habitual desconexión de las unidades objeto de protección ambiental de su contexto territorial. El principal fin es la superación, por un lado, de las limitaciones y los problemas derivados de ciertos modelos de planificación sectorial y de la política de PAT basados en la idea de extraer a determinadas unidades territoriales del marco jurídico común para someterlas a una tutela específica justificada por sus elevados valores ambientales, y por otro, de la tendencia al aislacionismo instrumental y territorial, el concepto de «isla de naturaleza» y las teorías proteccionistas clásicas que sintonizaban con el equilibrio inmutable de la naturaleza, y, por consiguiente, con unos enfoques que no dejaban de implicar una visión excesivamente parcial y estática —que, en algunos momentos, también estética— de la estrategia de declaración de áreas protegidas.

Para lograr ese esquema se ha aprovechado la oportunidad que supone la aplicación de la Directiva Hábitats y, en concreto, la designación de los LIC, para solventar los déficits y omisiones detectadas en las estructuras territoriales proteccionistas preexistentes a escala insular durante el importante esfuerzo de inventario y cartografía de los hábitats representativos de este ámbito geográfico realizado durante el proceso de elaboración de las Listas de propuestas de LIC, sobre todo los referidos al desajuste de las delimitaciones de las áreas protegidas con los límites del objeto geográfico que se pretende someter a protección ambiental, la existencia de unidades de alto valor para ser declaradas como «protegidas» y que no formaban parte de la red canaria, así como la falta de conexión territorial de determinados hábitats, especialmente los de interior con los de costa; esta estrategia queda, sobre todo, evidenciada en la estructura territorial resultante de las redes Natura 200 y canaria de áreas protegidas de La Palma, La Gomera y, en menor medida, Gran Canaria (figura 6). Así, a pesar del elevado grado (del 92,3%) de correspondencia territorial entre la actual red canaria de áreas protegidas y la futura Natura 2000, su futura integración de manera efectiva va a posibilitar, entre otras cuestiones, que se logre una estructura territorial proteccionista a escala insular que, a excepción de Lanzarote y Fuerteventura, se caracteriza por presentar una continuidad y coherencia territorial, con la consiguiente conectividad espacial y funcional de las unidades objeto de protección ambiental, en consonancia con los principios generales de la Ecología del Paisaje, aplicados para el establecimiento de sistemas de áreas protegidas, entre otros, por Shafer (1994). Esta cualidad se manifiesta en la existencia como elemento común de una gran y única unidad territorial, conformada por la agregación de LIC, ZEPA y áreas protegidas «autóctonas», de manera individual o solapada, que acapara el mayor porcentaje de la superficie de cada ámbito insular, en concreto, el 99,5%, 92%, 90,8% y 81,9 en los casos de La Palma, La Gomera, Gran Canaria y Tenerife, respectivamente.

El resultado es que las actuales estructuras globales de organización territorial de los sistemas insulares canarios se adecuan al modelo propuesto por la iniciativa EECONET (Bennett, 1991) que, inspirado en la «arquitectura» espacial de las Reservas de la Biosfera, se configuran como un «puzzle» conformado por tres tipos de piezas con diferentes capacidades de acogida —y, por tanto, tratamientos particulares—, las cuales encajan unas con

otras. El primero se corresponde a aquellas teselas, exentas de cualquier tipo de actividad antrópica, constituyendo los «núcleos». El segundo se compone por aquellos elementos que habitualmente se corresponden con los corredores biológicos y/o con las áreas protegidas con un mayor grado de artificialidad, los cuales funcionan a modo de «tampón» o «de amortiguación», en la medida en que salvaguardan a las anteriores de las amenazas procedentes del exterior, el territorio no protegido. Éste último conforma el tercer grupo, el «de transición», que, constituido por un conjunto de manchas naturales, seminaturales, intensivas y artificiales, se plantean como los ámbitos territoriales de conexión, enlace y de relación entre los que si lo tienen. La correspondencia espacial entre este modelo de estructura territorial y las categorías de protección ambiental requiere la compatibilidad de su gestión territorial, que para el caso de la red de áreas protegidas de Canarias, queda contemplada en el cuadro 2.

Cuadro 2

COMPATIBILIDAD ENTRE LAS CATEGORÍAS DE PROTECCIÓN AMBIENTAL DEL TERRITORIO DE CANARIAS Y EL MODELO DE ESTRUCTURA TERRITORIAL PROTECCIONISTA

Parque		Núcleo	Amortiguación	Transición
	Nacional	si	no	no
Natural	si	no	no	
Rural	posible	si	posible	
Reserva Natural	Integral	si	no	no
	Especial	si	si	no
Monumento Natural	si	no	no	
Sitio de Interés Científico	si	si	no	
Paisaje Protegido	no	si	posible	

si: compatibilidad con el objetivo de gestión territorial de la categoría de protección ambiental.

no: incompatibilidad con el objetivo de gestión territorial.

posible: el objetivo de gestión del territorio puede ser compatible.

Fuente: Adaptado de Bridgewater et al. (1996).

La segunda escala geográfica posibilita la incorporación de la idea de «globalidad sistémica» a la anterior estructura territorial, al incluir a la totalidad del territorio —y, por tanto, a la matriz— en la medida en que ésta es considerada como la unidad funcional objeto de ordenación territorial. El fin es lograr una coherencia externa con el resto del territorio, desde la consideración del principio rector de que las áreas protegidas son un instrumento destinado a garantizar la integridad ecológica del conjunto (Múgica et al., 2002), así como a expandir las estrategias y medidas proteccionistas fuera de sus límites geográficos en consonancia con el lema «Beneficios más allá de las fronteras» del V Congreso Mundial de Parques de la UICN (Durban, 2003); de esta manera, la función de PAT no queda limitada exclusivamente a las áreas protegidas, sino que se va a extender a otras con distintos grados de intervención humana. El resultado es que el conjunto de áreas protegidas queda inscrito armónicamente en esa totalidad configurada por teselas, conectores y matriz, conformando un «sistema», de

manera que se crea una estructura funcional e interconectada mediante la coordinación de los instrumentos de ordenación del territorio.

Para lograr el anterior planteamiento, el sistema de ordenación territorial proyectado a escala insular al amparo del vigente Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado mediante el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo, resulta adecuado para plantear la gestión activa de ese «todo» desde la dimensión ambiental y, en particular, de aquellas «piezas» que, por su funcionalidad como puntos de enlace o por su estructura lineal, sirven de corredores ecológicos entre las áreas protegidas de la red canaria. En dicha norma, éstas se integran en un marco espacial más amplio —insular y regional—, con el fin de superar las limitaciones y los problemas derivados de la planificación sectorial, en consonancia con las recomendaciones del Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado español. El resultado es la estructuración del conjunto de instrumentos de ordenación territorial, tanto los de planificación sectorial a escala supramunicipal y de planeamiento urbanístico —escala municipal—, como los de planificación ambiental —los *planes* y *normas de conservación* (cuadro 3)—, a modo de «sistema único, integral y jerarquizado», configurado como un único «proceso de planificación» (Castanyer, 1991) desde el planteamiento de una organización dirigida a lograr una «planificación en cascada». Así, en lugar de plantearse como una suma de instrumentos y, por ende, desde su concepción aislada, desarticulada y descoordinada, se han proyectado como un todo coherente, complejo, sistémico e interrelacionado, de manera que, aunque cada uno de ellos tiene existencia propia, su interconexión les dota de un significado trascendente y de una articulación que supera las respectivas individualidades. El funcionamiento de esta «arquitectura» de instrumentos se fundamenta en una «escala» que hemos denominado «temática», la cual determina el predominio de los criterios y determinaciones de la ordenación de estricto contenido ambiental sobre los de índole sectorial y urbanístico, que pasan a ocupar una posición de dependencia respecto a los mismos. A su vez, esa escala incide sobre otra de tipo «geográfica» (Hernández y Simancas, 2003) y, por ende, competencial —la de la Administración Autónoma, Cabildos Insulares y Ayuntamientos—, mediante el establecimiento de reglas jerárquicas de prevalencia-dependencia y de especialización (García y Santana, 1999). La consecuencia es que los instrumentos de planificación de las áreas protegidas ocupan una posición de supremacía en el citado sistema en función de la siguiente regla: mientras se ubican por debajo de los de ordenación territorial de alcance regional —las Directrices de Ordenación general y específicas— e insular —los Planes Insulares de Ordenación—, teniendo que ajustarse consecuentemente a sus contenidos, quedan con una lógica situación de preeminencia territorial y funcional —y, por ende, de vinculación jurídica estricta— respecto al resto de instrumentos, de manera que tanto los de planificación territorial —los Planes Territoriales de Ordenación (Parciales y Especiales), los Proyectos de Actuación Territorial y las Calificaciones Territoriales— como los de planeamiento urbanístico —los Planes Generales de Ordenación, los Planes Parciales de Ordenación, los Planes Especiales de Ordenación y los Estudios de Detalle— están obligados a seguirlos y adecuarse a los mismos, llegando a su modificación, e incluso, a su desplazamiento en caso de que sus determinaciones sean contrarias.

Ambas medidas constituyen una auténtica innovación en el sistema jurídico español, en cuanto no tiene precedente jurídico ni en la normativa estatal ni en la del resto de las Comu-

nidades Autónomas españolas. En este sentido, posibilitan que la política de declaración de áreas protegidas haya adquirido un elevado componente horizontal vinculada con la Ordenación del Territorio, en la medida en que se introduce en la planificación y gestión de las restantes políticas que inciden o repercuten en el territorio y, por ende, en la ecuación que interactúa en el mismo, esto es, las sectoriales de carácter económico o infraestructural, las urbanísticas y las ambientales (Cruz, 2004), estableciendo criterios o fijando indicadores de control de otras actividades públicas y privadas. Asimismo, supone una solución que contrasta el hecho de que, con cierta frecuencia, se acude al sometimiento al régimen proteccionista y, por ende, al correspondiente proceso de planificación, a ámbitos territoriales extensos debido a la ausencia de una ordenación integral del territorio, así como a la estrategia de limitarlo a ámbitos claramente diferenciados, exentos y aislados del resto de la trama territorial en la que se insertan y las contiene. De igual manera, se integra en la política de ordenación integral del territorio, reduciendo su carácter sectorial y atribuible exclusivamente al órgano administrativo ambiental correspondiente. Se trata, por tanto, de un intento de llevar a la práctica la idea de que «lo que hace falta no es pegar sellos en un sobre (declarar áreas protegidas), sino gestionar el sobre (la matriz)» (Rodá, 2003).

En definitiva, el actual esquema de organización territorial de los espacios insulares canarios supone un nuevo paradigma que se enmarca en un proceso mucho más general en base al concepto de «coherencia interna del territorio», que coincide con la «coherencia ecológica» global requerida por la Directiva Hábitats, y, por tanto, con la configuración de un conjunto de unidades territoriales (teselas y conectores) dirigidos al logro de la necesaria conectividad —física y funcional-instrumental— desde una doble perspectiva. La primera se refiere a la «coordinación administrativa o institucional» y, por ende, sin sentido espacial (Múgica et al., 2002; De Lucio et al., 2003). La segunda a la «territorial», la cual supone una aproximación a la concepción de «sistema» en detrimento a la de «red» y, por consiguiente, a la idea de que los grupos de áreas protegidas no sólo se conforman por elementos de muy desigual naturaleza, con un funcionamiento unitario e integrado mediante conexiones funcionales, fruto de las relaciones que se establecen entre las diversas partes del conjunto, sino que también constituyen construcciones dinámicas de distintos tipos de unidades singulares con un cierto parecido, que se encuentran unidas por medio de relaciones físicas o flujos tanto entre sí como entre ellas y el contexto territorial donde se insertan (González Bernáldez, 1989).

Décima premisa.- Las declaración de áreas protegidas como mecanismo estratégico de ordenación territorial y, por tanto, como técnica de delimitación de la propiedad del suelo

La actual política de declaración de áreas protegidas de Canarias no se limita a diseñar un escenario —un «continente»—, al que se asocia una serie de objetivos o metas estratégicas a alcanzar, sino que también propone las trayectorias o líneas estratégicas que deben llevarse a su consecución con el fin de incidir sobre su «contenido»; esta potencialidad constituye uno de los argumentos que ha llevado a que el sistema mundial de áreas protegidas sea calificado en los Acuerdos derivados del V Congreso Mundial de Parques de la UICN (Durban, 2003) como «uno de los compromisos más grandiosos de la historia de la humanidad en materia de uso colectivo de la tierra». Para ello, mientras el sistema de áreas protegidas proporciona un

aspecto normativo a las decisiones técnico-políticas, así como la planta básica a la ordenación territorial, su planificación contribuye a la definición de su estructura, a la vez que hace explícita su lógica funcional. Si se admite este planteamiento, las fronteras administrativas que delimitan a las áreas protegidas no constituyen la componente esencial de la identidad de este tipo de política de PAT, como pretende transmitirse con alguna frecuencia de manera trivial, sino que, por el contrario, deriva de su capacidad para generar lo que el Grupo Aduar (2000, 351) ha denominado como «*espacios manejados*». A este respecto, la Ley 12/1994 constituyó un modelo en la legislación autonómica, en cuanto transformó la concepción de «ley declarativa o defensiva» de la Ley 12/1987 y, por extensión, la concepción de áreas protegidas «de papel» inherente a la misma, para convertirla en una norma «reguladora» (Simancas, 2006).

Desde este punto de vista, las áreas protegidas son objeto de ordenación territorial y, por tanto, de regulación de sus usos y actividades a través del proceso regulable y racional de toma de decisiones que implica, el cual, desde su entendimiento como un intento inteligente y organizado de simulación y elección de las mejores alternativas, tiene como principal objetivo el «*diseño de un sistema territorial futuro y de la forma en que se puede llegar a conseguirlo*» (Gómez Orea, 2002, 66), incidiendo, por tanto, en la dinámica del sistema territorial objeto de protección ambiental. De este modo, este tipo de política territorial da cuenta, por una parte, de la organización territorial de las áreas protegidas y, por tanto, de su «cubierta» u «ocupación del suelo», mediante la definición de estrategias de estructuración física y funcional del correspondiente sistema territorial, y, por otra, de su funcionamiento al definir la «utilización» o «uso del suelo» y, por consiguiente, los esquemas que van a guiar la estrategia específica y adecuada de gestión territorial, en la medida en que incide sobre el destino o finalidad atribuido al mismo en coherencia con las categorías de protección ambiental. A este respecto, éstas van a constituir las referencias básicas y obligatorias para ese proceso —y, por tanto, la intervención territorial—, en la medida en que marcan la táctica proteccionista y, por tanto, las principales metas a alcanzar, así como las reglas o guías que expresan los límites dentro de los que debe ocurrir en el ejercicio de dominio, control, regulación y dirección del correspondiente sistema territorial y, por ende, de su uso y aprovechamiento por parte de los agentes públicos y privados. Así, considerando las modalidades de gestión territorial de las figuras de protección ambiental, destacamos el hecho de que, siguiendo el principio de Pareto, el 78,5% de la superficie protegida de la red canaria de áreas protegidas se encuentra sometida a una «gestión activa» (cuadros 1a, 1b y 1c), con la consiguiente acción técnica dirigida a la regulación y ordenación pormenorizada del territorio desde la convicción de la esterilidad de las medidas proteccionistas de carácter esencialmente «curativas», así como de la necesidad de minimizar la «gestión pasiva» inherente a los Paisajes Protegidos y Monumentos Naturales, dirigida únicamente a la mera fijación de un conjunto de restricciones a los usos y, por consiguiente, a la leve acción orientativa de administración, tutela y control territorial. Esta capacidad de someter a ordenación al sistema territorial objeto de protección ambiental —y, por ende, de organizar su espacio geográfico—, no se limita a las áreas protegidas, sino que también se extiende fuera de sus fronteras, incidiendo sobre la ordenación del territorio de los espacios insulares canarios (cuadro 3).

Cuadro 3
MECANISMOS Y TÉCNICAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN DE LAS ÁREAS PROTEGIDAS DE CANARIAS

Categorías de protección ambiental del territorio	Fuera de las áreas protegidas				Dentro de las áreas protegidas													
	Zona Periférica de Protección		Zona de Influencia Socio-económica		Área de Sensibilidad Ecológica		Tipos de determinaciones mínimas a contener por los instrumentos de ordenación territorial					De gestión, desarrollo y actuación						
	De ordenación territorial		De ordenación territorial		De ordenación territorial		De ordenación territorial					De ordenación urbanística						
Parque	Nacional	Mediante PRUG según la legislación específica	El conjunto de municipios donde se abarquen y su Zona Periférica de Protección	Inherente a la totalidad del ámbito territorial protegido y de sus respectivas Zonas Periféricas de Protección	A1	A2	A3	B1	B2	B3	B4	B5	B6	B7	C1	C2	C3	C4
	Natural																	
Reserva Natural	Rural	Decreto		Inherente a la totalidad del ámbito territorial protegido														
	Integral			Opcional, siendo declarada total o parcial de su ámbito territorial por el Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) o por el correspondiente PRUG														
Monumento Natural	Especial	Orden		Inherente a la totalidad del ámbito territorial protegido														
Sitio de Interés Científico		Norma de Conservación	No															
Paisaje Protegido		Plan Especial		Opcional, siendo declarada la totalidad de su ámbito territorial por el PORN, o por el correspondiente Decreto de declaración o Plan Especial														

- A1.- Zonificación del ámbito territorial protegido
- A2.- Clasificación y categorización del suelo de los ámbitos territoriales que resulten de la anterior zonificación
- A3.- Regulación detallada y exhaustiva del régimen de usos e intervenciones sobre cada uno de los ámbitos resultantes de la anterior ordenación territorial
- B1.- Normas, directrices y criterios para la organización de la gestión del área protegida
- B2.- Directrices y contenidos para la formulación de los programas específicos a desarrollar, por la Administración responsable de la gestión, para la protección y conservación, la investigación, la educación ambiental, el uso público y disfrute por los visitantes y el progreso socioeconómico de las poblaciones que viven en el área protegida o en su zona de influencia
- B3.- Relación de las ayudas técnicas y económicas a la población local afectada, destinadas a compensar las limitaciones derivadas de las medidas de protección ambiental
- B4.- Delimitación de ámbitos y materias sobre los que, por su problemática específica, deban formularse programas que desarrollen la ordenación establecida por el PRUG, con señalamiento de los criterios que deben respetarse
- B5.- Delimitación, en su caso, de «Áreas de Gestión Integrada»
- B6.- Previsión de las acciones necesarias para alcanzar los objetivos y, en su caso, programación y estudio financiero de las mismas
- B7.- Señalamiento de los criterios o condiciones que permitan evaluar la conveniencia y oportunidad de la revisión del Plan
- C1.- Categorizar el suelo rústico clasificado por un instrumento de planeamiento general en vigor
- C2.- Reclasificar como suelo rústico los terrenos designados como urbano o urbanizable
- C3.- Reclasificar como suelo urbano o asentamientos rurales o agrícolas los terrenos clasificados o calificados de otra forma en las zonas de uso general y/o especial por un instrumento de planeamiento general en vigor
- C4.- Excepcionalmente, reclasificar como suelo urbanizable los terrenos clasificados de otra forma en las zonas de uso general y/o especial por un instrumento de planeamiento general en vigor, con el fin de absorber los crecimientos previsibles de carácter residencial permanente, comprendiendo exclusivamente a los mismos

Fuente: Elaboración propia a partir del Decreto Legislativo 1/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.

En cuanto a la ordenación territorial fuera de las áreas protegidas, ésta se concreta en las mencionadas operaciones de delimitación de Zonas Periféricas de Protección, de designación de Zonas de Influencia Socioeconómica, así como la integración de los planes y normas de conservación en el sistema de ordenación territorial único, integral y jerarquizado proyectado en la Ley 9/1999, de Ordenación del Territorio de Canarias, y, por ende, en el Texto Refundido. Su existencia supone un reconocimiento implícito de la idea de que «lo que sucede fuera de las áreas protegidas afecta lo que ocurre dentro de las mismas», así como la superación de la premisa de concentrar la protección ambiental en unidades territoriales concretas, a favor de la inserción de la planificación y gestión de las partes del sistema territorial que las contiene en las exigencias del conjunto del mismo.

Por su parte, la ordenación territorial interna de las áreas protegidas se logra mediante el procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación legal de los planes y normas de ordenación territorial. Así, concebidos desde la noción instrumental de «proyectos» o «modelos territoriales», tales planes y normas constituyen mecanismos de planificación física y funcional del territorio y de programación de actuaciones, las cuales hacen explícita el sentido territorial de la estrategia de PAT proyectada en la correspondiente categoría de protección ambiental, entendida como un paso intermedio entre el establecimiento de metas y la definición de las citadas acciones específicas para lograrlas. A este respecto, nos parece conveniente recordar que éstos son simplemente un medio para un fin, de manera que el producto —y no los instrumentos en sí mismos— deben concentrar la atención del proceso de planificación territorial; en la misma línea, debemos destacar el hecho de que el proceso de planificación territorial de las áreas protegidas no supone la mera elaboración de planes y programas, aunque éstos son una parte importante del mismo, así como tampoco son colecciones de proyectos, aunque sean poderosas herramientas para su aplicación.

Como cualquier política pública territorial, uno de los retos de la declaración de áreas protegidas en Canarias es elucidar el modo de ponderar y complementar adecuadamente a los diferentes agentes públicos —generales— y privados —particulares— con competencias e intereses concurrentes. Así, su capacidad de ordenación e intervención territorial y, en concreto, la potestad de concretar y establecer un conjunto de determinaciones, cánones y reglas, la convierte en un mecanismo adecuado para la definición de un corsé que impone deberes y obligaciones precisas sobre el estatuto de propiedad. Por esta razón, los planes resultantes del proceso de ordenación territorial están conceptuados por la jurisprudencia como instrumentos que configuran el derecho de propiedad (Lobo, 2003), definiendo, además, la función social que delimita su contenido mediante su calificación de dominio público, e incluso, los de titularidad privada, cuestión que, entre otros, ha sido analizado por Jiménez (2000) y Villar (2003). Así, mientras la correspondiente norma de declaración precisa las facultades y obligaciones legales básicas que conforman dicho derecho, definiendo su extensión y alcance mínimo, los diferentes instrumentos de planificación ambiental lo perfilan, concretando los derechos y deberes de los propietarios para cada caso. A este respecto, resulta significativo que la doctrina canaria ha fijado que la creación de una nueva área se debe producir mediante una norma legislativa de diferente rango en función de las categorías de protección ambiental, siendo significativo que para los Parques Naturales y Rurales y las Reservas Naturales (Especiales e Integrales) sean por Ley del Parlamento de Canarias (cuadros 1a, 1b y 1c), con

el fin de estar en clara consonancia con los artículos 33.2 y 53.1 de la Constitución española, en los que se impone que los aspectos básicos y la delimitación del derecho de propiedad debe hacerse por Ley (Villar, 2003).

Desde esta perspectiva, los instrumentos de planificación territorial de las áreas protegidas de Canarias se comportan como marcos conceptuales programáticos, ejecutivos y operativos que, a modo de referencia y guía de la intervención territorial, permiten obtener una idea general pero sintética de los atributos que interesan de la estructura, funcionamiento y dinámica de cada sistema territorial objeto de protección ambiental, seleccionar las alternativas, definir los criterios y objetivos de relevancia, diseñar estrategias y programar las directrices de actuación que deben emprenderse para tener un futuro bajo control; así, permiten la corrección de las tendencias no deseadas a través de la selección de la distribución espacial, el tipo y la intensidad de utilización y aprovechamiento, así como de su distribución espacial más óptima en función del escenario deseado y establecido jurídicamente. A su vez, permiten «territorializar», adaptar, definir y legitimar con el suficiente grado de detalle el contenido abstracto de las distintas normas y actuaciones de ejecución general que tienen como origen a la legislación sectorial con incidencia sobre dicho sistema territorial y, por ende, las diversas políticas públicas que repercuten en el mismo; a este respecto, considerando el porcentaje de superficie protegida a escala regional e insular, la declaración de áreas protegidas constituye una de las políticas de «gobierno del territorio» más importante de las implementadas en la actualidad en Canarias y, por consiguiente, de racionalización del conjunto de acciones públicas que inciden o repercuten en el mismo (Parejo, 1998). Al mismo tiempo, suponen herramientas prospectivas de naturaleza normativa dirigidas a la regulación en positivo de las áreas protegidas de manera pormenorizada, exhaustiva, integral y completa, en cuanto vincula a los terrenos y las construcciones o edificaciones a los correspondientes usos y destinos que se establecen con su elaboración y aprobación; el resultado de esta potestad planificadora se concreta no sólo en el establecimiento de un régimen jurídico general y específico de usos y actividades, que, para el caso de Canarias, tendrán la consideración de «permitidos», «prohibidos» y «autorizables», sino también en la definición para cada área protegida de sus condiciones particulares que quedan fijadas a través de una normativa sectorial, así como una serie de determinaciones vinculantes, disposiciones directivas y criterios orientativos. Para todo ello, aunque hasta la fecha no se ha promulgado el Reglamento que ha de desarrollar el contenido mínimo y los requisitos documentales que los distintos instrumentos de ordenación territorial deben contener, la práctica ha generalizado que su documento normativo-operativo contenga, como mínimo, las directrices y determinaciones vinculantes en materia de ordenación territorial, de gestión, desarrollo y actuación, así como de ordenación urbanística contempladas en el cuadro 3, entre los que destacamos dos mecanismos: la zonificación del sistema territorial objeto de protección ambiental y la clasificación y categorización del suelo de los ámbitos territoriales resultantes de la anterior operación.

El primero posibilita la adecuada sectorización o división del ámbito territorial objeto de protección ambiental en «zonas» homogéneas y, por tanto, la graduación del riesgo de deterioro o destrucción de su calidad ambiental en coherencia con la vocación y la fragilidad del territorio, sobre las que se va aplica un régimen específico de usos según la mencionada clasificación. Consideramos que el modelo de estructura territorial de la zonificación más

apropiado es, de nuevo, el fundamentado en el esquema de las Reservas de la Biosfera, en la medida en que permite la diferenciación espacial del área protegida para acoger a un determinado uso y aprovechamiento de acuerdo a su ausencia/presencia e intensidad más adecuada. El resultado es la organización territorial de cada área protegida según un esquema espacial configurado por una zona denominada «de exclusión», equiparable al «núcleo», que queda exenta de cualquier tipo de uso antrópico por corresponderse con el ámbito territorial de mayor fragilidad y nula aptitud para acogerla ($R = 0 \times V$), rodeada de otras a modo de zonas de amortiguación, las «de uso restringido», «moderado» y «general», que presentan una desigual capacidad de carga para acoger usos antrópicos: mientras que la primera permite un reducido uso, utilizando medios pedestres y sin que sean admisibles infraestructuras tecnológicas modernas, las otras dos constituyen las más óptimas debido a su menor calidad ambiental relativa dentro del área protegida, hasta el punto que, según la propia normativa canaria, las «de uso general» son las más adecuadas para acogerlo. La proporción de superficie ocupada por cada zona constituye un magnífico indicador de la calidad ambiental y de la funcionalidad específica atribuida a las áreas protegidas, la cual depende de las propias categorías de protección ambiental en consonancia con la regla fijada por Martín Esquivel y Redondo (2001): las zonas designadas como «de uso moderado» deben corresponder al menos a un 50% de la superficie total de los Parques Rurales, Paisajes Protegidos, Parques Naturales y Reservas Naturales Especiales, como «de uso tradicional» o ambas en el caso de las dos primeras figuras, como de ésta y de la «de uso restringido» en el de las dos últimas y en las Reservas Naturales Integrales, y «de exclusión» o ambas con respecto a esta última; por su parte, mientras que las «zonas de exclusión» son inexistentes en el caso de los Paisajes Protegidos, y las «de uso tradicional» y «de uso especial» en las Reservas Naturales, los otros tipos de zonas pueden estar presente aunque no son dominantes en el resto de categorías.

Por su parte, la clasificación, categorización y, en su caso, calificación urbanística del suelo, supone una particularidad innovadora de la doctrina canaria, en cuanto otorga facultades puramente urbanísticas a los instrumentos de ordenación de las áreas protegidas, las cuales son directamente aplicables por la Administración competente, restando, por tanto, potestad a los generales de planificación territorial y de planeamiento urbanístico, a los que se equipara funcionalmente. Para ello, esa operación se realiza en función de la siguiente diferenciación según las categorías de protección ambiental: a excepción de los Parques Naturales y los Rurales, donde pueden darse puntualmente suelo urbano, urbanizable o apto para urbanizar, la totalidad del suelo declarado como «protegido» queda clasificado de manera automática como «rústico», dentro del que se establecerán todas o algunas de las trece categorías contempladas en el Texto Refundido, que se clasifican en cuatro bloques, de protección ambiental, de protección de valores económicos, de formas tradicionales de poblamiento rural y de protección territorial, sobre las que van a definir y aplicar no sólo los derechos y deberes del correspondiente estatuto jurídico derivado de las citadas facultades urbanísticas, sino también el régimen específico de PAT de los destinos, usos y actividades; de igual manera, los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Rurales y los Planes Especiales de los Paisajes Protegidos adquieren la capacidad de desclasificar suelo, procediendo a la clasificación como rústico del urbanizable. Ambas medidas se justifican por el hecho de que la clasificación del suelo rústico se ajusta al ver-

dadero sentido de este tipo de política de PAT, pues evita cualquier transformación incompatible con la calidad ambiental de las áreas protegidas al eliminar cualquier contenido artificial inherente a la clasificación como urbanizable y urbano —y, por consiguiente, cualquier proceso de desarrollo urbano y, por ende, de urbanización y/o edificación—, el cual depende de una voluntad pública exterior y ajena a la del propietario, la del legislador primero y la del planificador después (Fernández, 1999). Asimismo, la capacidad de diferenciar entre las distintas clases de suelo —y, con ello, sus aprovechamientos— desde una perspectiva global o conjunta, posibilita la definición precisa de las fronteras del citado derecho de propiedad, cuyo contenido y extensión varía en cada supuesto. El resultado es que, como mínimo, el 38,3% de la superficie protegida y, por tanto, prácticamente la totalidad de la red canaria de áreas protegidas y el 25,8% de la extensión total del Archipiélago queda clasificada únicamente como suelo rústico, estando, por tanto, obligadas a subrogarse a sus derechos y deberes. Además, esta medida tiene un significativo impacto sobre la ordenación territorial —y, por tanto, la gestión del suelo— de los municipios canarios, ya que el 74,7% presenta un porcentaje de superficie protegida superior al 20%, el 32,2% supera el 50% y que únicamente dos quedan exentos de que su planeamiento urbanístico esté condicionado por el régimen de PAT (Simancas, 2003). A este respecto, los casos de Betancuria (Fuerteventura) y Tejeda (Gran Canaria) destacan sobremedida, pues el 91,2 y 98% de su extensión está declarada como «protegida», respectivamente, lo que supone que la operación de definición del modelo de ordenación urbanística de su ámbito territorial se sustrae prácticamente a la correspondiente competencia municipal, que queda, incluso, desplazada; en este sentido, resulta cuando menos llamativo, que ambas Corporaciones Locales no pusieron objeción a esta medida durante el trámite parlamentario de la Ley 9/1999 que dio lugar a esa determinación (Villodre, 1999).

En síntesis, esta capacidad de la política canaria de declaración de áreas protegidas para ordenar el territorio le dota de un «funcionalismo» en detrimento de una mera concepción «formal». Esta cuestión determina que sea más adecuado referirnos a estas unidades territoriales como «área» en lugar de «espacio», ya que mientras esta expresión no supone carácter, propiedad o forma de uso, haciendo referencia a un «concepto teórico, que aplicamos al mundo objetivo material y al mundo de los objetos mentales (o ideológicos) y lingüísticos» (Ortega, 2000: 514), y, por tanto, al mero escenario-soporte de los planes, programas, proyectos o actividades, sin contenido específico y carente de entidad sustantiva u objetiva, a modo del «continente de todos los objetos sensibles que existen» según la acepción del Diccionario de la Lengua Española, la primera hace alusión a la existencia de una organización estructural, circunstancial u operativa, derivada de su sujeción a un determinado tipo de dominio competencial, así como de un proceso de transformación con el fin de adaptarlo a las necesidades, propósitos y posibilidades cambiantes del grupo o de la sociedad que toma la decisión de someterlas a protección ambiental. Por tanto, consideramos que, mientras que el concepto de «espacio natural protegido» conlleva una concepción de este tipo de unidades territoriales como una herramienta, el de «área protegida» un proceso para indagar en los caminos más adecuados para lograr un fin, la protección ambiental del territorio.

III. CONCLUSIÓN

En este trabajo hemos intentado ofrecer una revisión de algunas de las aportaciones renovadoras de la política de declaración de áreas protegidas planteadas desde la doctrina canaria. Ésta se ha liberado de la subordinación a la dimensión aislacionista, restrictiva y naturalista, en la medida en que se ha abandonado la pura teoría y, por tanto, su virtualidad, circunstancia que le ha posibilitado que adquiera toda su plenitud y madurez, evitando de algún modo que sea una entelequia. Así, su actual conceptualización e implementación territorial supone su consolidación como una de las funciones de la acción pública con mayor impacto en los espacios insulares, lo que ha contribuido a su reconocimiento institucional, administrativo, político, normativo, e incluso, social, que, como recurso, le permite ponerlo en valor. De esta manera, este tipo de política de PAT se adecua al cambio de paradigma propuesto por Phillips (2003), que, a su vez, responde a los avances del conocimiento científico, la experiencia adquirida y la diversificación de la administración competente en materia de áreas protegidas.

En relación con esta cuestión, consideramos que las áreas protegidas no son elementos territoriales simples y estáticos de organización territorial, sino, por el contrario, son estructuras complejas y estratégicas inmersas en matrices territoriales más amplias y sometidas a una dinámica evolutiva constante. Ello supone una modificación de la idea inicial de proceder a su implementación de manera sectorizada, para enfocarla de modo efectivo a partir de la definición y gestión de sistemas territoriales, así como su integración progresiva en su contexto territorial. De esta manera, las áreas protegidas no pueden calificarse, en ningún caso, como unidades territoriales de posición «marginal» o «periférica» en los actuales esquemas de organización territorial y, por tanto, como elementos de un espacio dual propio del modelo centro-periferia, con la consiguiente tendencia al desequilibrio territorial, por cuanto esta última es un concepto relativo que sólo tiene sentido en relación con un centro. A este respecto, la actual política canaria de declaración de áreas protegidas se proyecta desde el gobierno de cada ámbito insular, en la medida en que éstos son concebidos como un todo continuo, a modo de sistema conformado por elementos interrelacionados con diferente capacidad de carga para acoger usos y actividades económicas. En el mismo sentido, las áreas protegidas constituyen instrumentos de ordenación territorial, lo cual hace que deban estar plenamente integradas en el marco de las políticas públicas que inciden o repercuten en el territorio; a este respecto, se trata de insertar a las áreas protegidas tanto en los procesos de Ordenación del Territorio como en la nueva cultura y orientación relativa al proceso de toma de decisiones estratégicas por parte de los órganos políticos-administrativos competentes desde la premisa de eliminar la dicotomía entre lo protegido y lo no protegido.

En definitiva, las premisas planteadas constituyen los argumentos para considerar más adecuado el término de «área protegida», que, con una evidente connotación geográfica, se asimila a la expresión «*protected areas*», de uso corriente a escala internacional, en lugar de «espacio natural protegido». Así, a pesar de su empleo convencional y aparentemente unívoco por disciplinas de muy diverso espectro y que está asumida tanto por la sociedad como por la propia comunidad técnica-profesional y científica, consideramos que la utiliza-

ción del segundo término es poco apropiada y no exenta de riesgos desde el punto de vista conceptual y funcional. Este cambio de denominación no se debe limitar únicamente al plano epistemológico, sino que, como se ha intentado demostrar, encierra una modificación de su conceptualización como política pública con incidencia territorial.

BIBLIOGRAFÍA

- ATAURI MEZQUIDA, J.A.; MÚGICA DE LA GUERRA, M.; GÓMEZ-LIMÓN GARCÍA, J. y DE LUCIO FERNÁNDEZ, J. V. (2005): *Procedimiento de asignación de las categorías de manejo UICN a los espacios naturales protegidos*. Madrid, Oficina Técnica de EUROPARC-España, 50 pp.
- BENNET, G. (editor) (1991): *EECONET: Towards a European Ecological Network*. Institute for European Environmental Policy. Holland, Arnhem, 80 pp.
- BERTRAND, G. (1975): «Pour une histoire écologique de la France Rurale», en DUBY, G. y WALON, A. (dir.): *Histoire de la France Rurale*. París, Suil, T. I.
- BISHOP, K.; DUDLEY, D.; PHILLIPS, A. y S. STOLTON, S. (2004): *Speaking a common language. The uses and performance of the IUCN System of Management Categories for Protected Areas*. Gland, Suiza y Cambridge, UK, IUCN.
- BRIDGEWATER, P.; PHILLIPS, A.; GREEN, M. and AMOS, B. (1996): *Biosphere Reserves and the IUCN System of Protected Area Management Categories*. Camberra, UICN-ANCA-MAB/UNESCO, 24 pp.
- CANO, G. J. (1978): *Derecho, política y administraciones ambientales*. Buenos Aires, Depalma.
- CASTANYER VILA, J. (1991): «La planificación de espacios protegidos: un mandato legal», en CASTROVIEJO, M. (editor): *Prácticas para la planificación de espacios naturales*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 15-38.
- CONESA FERNÁNDEZ-VÍTORA, V. (1997): *Instrumentos de la gestión ambiental de la empresa*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 541 pp.
- CRUZ VILLALÓN, J. (2004): «Una nueva cultura para el gobierno del territorio: la concertación y cooperación interadministrativa», en ROMERO GONZÁLEZ, J. y FARINÓS DASÍ, J. (editores): *Ordenación del territorio y desarrollo territorial*. Gijón, Ediciones Trea, pp. 233-240.
- DE LUCIO, J. V. et al. (1997): *Metodología de evaluación multiobjetivo/multicriterio para el apoyo a la toma de decisiones en la selección de zonas especiales de conservación (Natura 2000). Unión Europea en la Comunidad de Madrid*. Madrid, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional.
- DE LUCIO, J. V.; ATAURI, J. A.; SASTRE, P. y MARTÍNEZ, C. (2003): «Conectividad y redes de espacios naturales protegidos. Del modelo teórico a la visión práctica de la gestión», en GARCÍA MORA, M. R. (coord.): *Conectividad ambiental: las áreas protegidas en la cuenca mediterránea*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, pp. 29-53.
- DOMÈNECH, M. (2003): «La planificación y gestión de los espacios libres en la provincia de Barcelona», en FOLCH, R. (coordinador): *El territorio como sistema*. Barcelona, Diputación de Barcelona, pp. 159-177.

- EUROPARC-España (2002): *Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español*. Madrid, Ed. Fundación Fernando González Bernáldez, 168 páginas.
- EUROPARC-España (2004): *Anuario EUROPARC-España del estado de los espacios naturales protegidos 2003*. Madrid, Ed. Fundación Fernando González Bernáldez, 123 pp.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (1999): *Manual de Derecho Urbanístico*. Madrid, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 287 pp.
- FERNÁNDEZ SAÑUDO, P.; PÉREZ CORONA, E. y DE LUCIO, J. V. (1997): *Criterios de definición de las categorías de protección de espacios naturales protegidos del Estado Español*. Madrid, Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional / Centro de Investigaciones Ambientales de la Comunidad de Madrid «Fernando González Bernáldez».
- FLORIDO TRUJILLO, G. y LOZANO VALENCIA, P. (2005): «Las figuras de protección de los espacios naturales en las Comunidades Autónomas españolas: una puesta al día», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 40, pp. 57-81.
- FORMAN, R. & GODRON, M. (1986): *Landscape Ecology*. New York, John Wiley & Sons.
- GARCÍA MÁRQUEZ, F. y SANTANA RODRÍGUEZ, J. J. (1999): «La ordenación de los recursos naturales y del territorio», en PAREJO ALFONSO, L. (dir.): *Derecho canario de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística*. Madrid, Instituto Pascual Madoz del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente / Consejería de Política Territorial y Medio Ambiente de Canarias / Marcial Pons, pp. 169-206.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1995): «Desarrollo rural y espacios naturales protegidos», en RAMOS REAL, E. y CRUZ VILLALÓN, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 381-410.
- GÓMEZ OREA, D. (1992): *Evaluación de impacto ambiental*. Madrid, Editorial Agrícola Española, 260 pp.
- GÓMEZ OREA, D. (2002): *Ordenación Territorial*. Editorial Agrícola Española / Mundi-Prensa, Madrid.
- GÓMEZ-LIMÓN, J.; DE LUCIO FERNÁNDEZ, J. V. y MÚGICA DE LA GUERRA, M. (2000): *De la declaración a la gestión activa. Los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español en el umbral del siglo XXI*. Fundación Fernando González Bernáldez.
- GONZÁLEZ BERNÁLDEZ, F. (1989): «Relación entre espacios naturales protegidos y protegibles. Los términos de una polémica», en VV. AA.: *Supervivencia de los Espacios Naturales. Coloquio hispano-francés sobre espacios naturales*. Madrid, Casa de Velásquez / Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 45-59.
- GRUPO ADUAR (2000): *Diccionario de geografía urbana, urbanismo y ordenación del territorio*. Barcelona, Ariel Geografía, 384 pp.
- HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, J. y SIMANCAS CRUZ, M. R. (2003): «La insularidad como condicionante en el análisis socioeconómico y territorial. Los instrumentos de ordenación de los espacios insulares», en VV. AA.: *Informe Anual 2003 del Consejo Económico y Social sobre la situación económica, social y laboral en Canarias durante el año 2002*. Colección Informes Anuales 1. Las Palmas de Gran Canaria, Consejo Económico y Social de Canarias, pp. 453-494.

- JIMÉNEZ JAÉN, A. (2000): *El régimen jurídico de los Espacios Naturales Protegidos*. Madrid, McGraw-Hill / Interamericana de España, 400 pp.
- LOBO RODRIGO, A. (2003): «El planeamiento territorial y urbanístico», en VILLAR ROJAS, F. (director): *Derecho Urbanístico de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife, Instituto de Estudios Canarios / Cabildo Insular de Tenerife, pp. 97-144.
- LOCKE, H. y DEARDEN, P. (2005): «Rethinking protected area categories and the new paradigm», *Environmental Conservation* 32 (1), pp. 1-10.
- LÓPEZ RAMÓN, F. (1980): *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*. Bolonia, Colegio de España, 436 pp.
- MARCHENA, M. (1994): *Ocio y turismo en los Parques Nacionales Andaluces*. Sevilla, Empresa Pública de Turismo de Andalucía.
- MARTÍN ESQUIVEL, J. L. y otros (1995): *La Red Canaria de Espacios Naturales Protegidos*. Santa Cruz de Tenerife, Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno de Canarias, 412 pp.
- MARTÍN ESQUIVEL, J. L. y REDONDO ROJAS, C. (2001): «Conservación en las áreas protegidas», en FERNÁNDEZ-PALACIOS, J. M^a y MARTÍN ESQUIVEL, J. L. (editores): *Naturaleza de las Islas Canarias. Ecología y Conservación*. Santa Cruz de Tenerife, Publicaciones Turquesa, pp. 407-413.
- MARTÍN MATEO, R. (1997): *Tratado de Derecho Ambiental*. Tomo III. Madrid, Trivium, 586 pp.
- MATA OLMO, R. et al. (2005): *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio*. Serie monografías EUROPARC-España. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid. 120 páginas.
- MÚGICA DE LA GUERRA, M. et al. (2002): *Integración territorial de espacios naturales protegidos y conectividad ecológica en paisajes mediterráneos*. Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, 124 pp.
- MULERO MENDIGORRI, A. (2002): *La protección de Espacios Naturales de España*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa, 309 pp.
- OJEDA RIVERA, J. F. (2000): «Espacios naturales protegidos y desarrollo sostenible», en VALLE BUENESTADO, B. (coordinador): *Los espacios protegidos en España*. Asociación de Geógrafos Españoles / Federación Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, pp. 273-286.
- ORTEGA VALCÁRCCEL, J. (2000): *Los horizontes de la Geografía*. Barcelona, Editorial Ariel.
- PAREJO ALFONSO, L. (1998): «La ordenación del territorio y el urbanismo», en PAREJO ALFONSO, L. JIMÉNEZ-BLANCO, A. y ORTEGA ÁLVAREZ, L.: *Manual de Derecho Administrativo*. Volumen 2. Editorial Ariel. Barcelona, pp. 287-360.
- PHILLIPS, A. (2003): «Un paradigma moderno», *Conservación mundial*, n° 2, pp. 6-7.
- RAMOS, E. y ROMERO, J. J. (1995): «Para una concepción sistémica del desarrollo rural», en RAMOS REAL, E. y CRUZ VILLALÓN (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 49-89.
- RODÁ, F. (2003): «La matriz del paisaje. Funciones ecológicas y territoriales», en FOLCH, R. (coordinador): *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*. Barcelona, Diputación de Barcelona, pp. 43-55.

- SHAFER, C. (1994): «Beyond park boundaries», en COOK, E.A. y VAN LIER, H.N. (eds.): *Landscape planning and ecological networks*. Amsterdam, Isomul, Elsevier, pp. 201-223.
- SIMANCAS CRUZ, M. R. (2003): *La protección ambiental del territorio y su impacto en las transformaciones recientes de los paisajes rurales de Canarias*. Tesis doctoral. Departamento de Geografía. Universidad de La Laguna. 1.188 pp.
- SIMANCAS CRUZ, M. R. (2004): «El impacto de las grandes infraestructuras de transporte sobre la descalificación de áreas protegidas en Canarias», en *II Congreso Internacional de Ingeniería Civil, Territorio y Medio Ambiente*. Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, pp. 1469-1483.
- SIMANCAS CRUZ, M. R. (2006): *La política de protección ambiental del territorio en Canarias. Cincuenta años de áreas protegidas en espacios insulares*. Santa Cruz de Tenerife, Idea Press.
- TROITIÑO VINUESA, M. A. (1995): «Espacios naturales protegidos y desarrollo rural: una relación territorial conflictiva», *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 20, pp. 7-37.
- TROITIÑO VINUESA, M. A. y otros (2005): «Los espacios protegidos en España: significación e incidencia socioterritorial», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 227-265.
- TURA BOVET PLA, M^a y RIBAS VILÀS, J. (1992): *Clasificación por dominancia de elementos*, en BOLÓS, M^a. (dir.): *Manual de Ciencia del Paisaje. Teoría, métodos y aplicaciones*. Barcelona, Masson, pp. 69-80.
- UICN (1994): *Guidelines for Protected Area Management Categories*. Gland, Switzerland and Cambridge, IUCN.
- VILLAR ROJAS, F. (2003): «El derecho de propiedad del suelo», en Villar Rojas, F. (director): *Derecho Urbanístico de Canarias*. Santa Cruz de Tenerife, Instituto de Estudios Canarios / Cabildo Insular de Tenerife, pp. 64-96.
- VILLOBRE, J. (1999): «Los Planes de Espacios Naturales Protegidos y de Especies Amenazadas en la Ley del Territorio», *Medio Ambiente Canarias*, nº 15, pp. 14-16.
- ZOIDO NARANJO, F. (1998): «Geografía y ordenación del territorio», en *Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, nº 16, pp. 19-31.

