

ALFONSO MULERO MENDIGORRI Y RAFAEL GARZÓN GARCÍA

Departamento de Geografía y Ciencias del Territorio. Universidad de Córdoba

## *Espacios naturales protegidos y desarrollo rural en España: los Planes de Desarrollo Sostenible*

### RESUMEN

Se exponen algunas causas del fracaso de los espacios naturales protegidos españoles como instrumentos de desarrollo sostenible, tales como la complejidad derivada del enorme catálogo de figuras protectoras, la confusión conceptual y el reducido soporte jurídico a favor de la relación entre espacio protegido y desarrollo socioeconómico. Tras resumir los logros registrados en España en esta materia, se aborda el caso de Andalucía, por su condición pionera y porque los Planes de Desarrollo Sostenible aprobados allí muestran la limitada eficacia de este tipo de instrumentos.

### RÉSUMÉ

*Espaces naturels protégés et développement rural en Espagne: Les Plans de Développement Durable.*- On expose quelques raisons de l'échec des espaces naturels protégés espagnols comme des instruments de développement durable, telles que le complexe relevé de catégories de protection, la confusion conceptuelle et le faible support juridique en faveur du rapport entre espace protégé et développement socio-économique. Après une synthèse des réussites en Espagne en cette matière, on aborde le cas de l'Andalousie, région pionnière à ce sujet où les Plans de Développement Durable y adoptés montrent la maigre efficacité de cette sorte d'instruments.

### ABSTRACT

*Rural development and natural protected areas: The Sustainable Development Plans.*- We expose some reasons of the failure of Spanish natural protected areas in terms of instruments for a sustainable development, such as the complex set of protection categories, the conceptual confusion about this matter and the weak legal support concerning the connection between protected areas and socioeconomic development. After a synthetic view of main Spanish achievements in this matter, we deal with Andalusia case, a pioneering region where the approved Sustainable Development Plans are an exemplary evidence of the little efficiency of this kind of planning.

### *Palabras clave / Mots clé / Key words*

Espacios naturales protegidos, planes de desarrollo sostenible, parque natural, desarrollo rural.

Espaces naturels protégés, plans de développement durable, parc naturel, développement rural.

Natural protected areas, Sustainable Development Plans, natural park, rural development.

## I INTRODUCCIÓN

**L**A VINCULACIÓN entre los conceptos «espacio protegido» y «desarrollo» goza ya de bastante antigüedad. En efecto, pronto se cumplirán cuatro décadas (Conferencia de la Unesco de 1968) desde que el innovador diseño de la Reserva de la Biosfera, en el contex-

to del Programa MAB, la erigió en la primera figura comprometida en asociar la protección de áreas naturales con el desarrollo socioeconómico de las mismas. Desde entonces todos los grandes foros internacionales centrados en la conservación de la naturaleza han apostado por aproximar ambos extremos y, en buena medida, la acelerada declaración de nuevos espacios protegidos ha obedecido a la voluntad de plasmar territorial-

mente esta nueva y necesaria orientación. Un notable impulso en este sentido lo dio la U.I.C.N. con la promulgación en 1980 de la *Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza y de sus Recursos*, sobre todo porque incorporó explícitamente entre sus objetivos el de

«asegurar la utilización sostenida de especies y ecosistemas (vida silvestre, bosques, pastizales...), que son el soporte de millones de comunidades rurales y asimismo de importantes industrias»;

así, esta estrategia se declaró firme partidaria del fomento del desarrollo, en armonía con una conservación del medio natural que pretendiera ser efectiva. En realidad, tan importante manifiesto, actualizado y continuado más tarde en *Cuidar la Tierra. Estrategia para el futuro de la Vida* (UICN, 1991), no hizo otra que cosa que anticipar parcialmente las tesis que el Informe Brutland (1987) aglutinó bajo el tan celebrado concepto de «desarrollo sostenible»; desde ese momento, dichas tesis quedaron incorporadas al discurso político y a la planificación medioambiental de todas las instituciones intergubernamentales, estatales, regionales y locales, desde la propia Cumbre de Río de Janeiro (1992) hasta el V Programa Marco de la Unión Europea *Hacia un Desarrollo Sostenible* (1993), o la elaboración de «Agendas 21» por parte de todas las administraciones públicas.

Bajo esta nueva perspectiva, las políticas de espacios naturales protegidos han variado notablemente sus planteamientos en las tres últimas décadas y, sin renunciar al tradicional objetivo conservacionista, han incorporado (o reforzado) otras muchas funciones con trasfondo social, tales como la educación ambiental, el uso recreativo, la investigación científica, el fomento del desarrollo económico de los municipios implicados en la protección o la preservación del patrimonio cultural vinculado a los ámbitos ahora protegidos.

## II

### ALGUNAS RAZONES DE LA ESTRECHA VINCULACIÓN PROGRAMÁTICA ENTRE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE EN ESPAÑA

En el contexto global antedicho, de interés por armonizar la relación entre medio ambiente y desarrollo a través del concepto de sostenibilidad, en España ha ido forjándose y difundiendo con inusitada rapidez la idea de que los espacios naturales protegidos son un instrumento de primer orden para impulsar un desarrollo de carácter sostenible en extensos territorios rurales del país. Sin

duda los nuevos postulados del discurso medioambiental internacional han tenido mucho que ver en esta fulgurante aceptación, pero es innegable que también concurren algunos factores endógenos muy importantes. Entre éstos es preciso observar que la extraordinaria debilidad de la red española de espacios protegidos hasta la configuración del estado autonómico provocó, ya desde los inicios del nuevo marco político, una reacción protectora igualmente excepcional; recordemos que en 1980 la superficie protegida en España era de 211.940 hectáreas (0,4% del territorio estatal), que veinte años después ha alcanzado 3.322.508 hectáreas (6,6%) y que los veintiocho espacios protegidos en aquella fecha han pasado a superar los seiscientos<sup>1</sup> (MULERO, 2002). En este mismo sentido, la proliferación de categorías de protección es fiel reflejo del devenir reciente de la política española en la materia; de hecho, las cuatro establecidas en la ley de espacios naturales protegidos de 1975 se han transformado en ¡cuarenta y siete! durante el período de referencia<sup>2</sup>, y ello sin incluir las diversas tipologías regladas en las iniciativas de carácter internacional (Reservas de la Biosfera, Red Natura, etc).

Parece evidente que tal expansión cuantitativa y cualitativa ha sido paralela a la sustitución de la concepción protectora de corte conservacionista e interés puramente ecológico, dominante desde comienzos del siglo XX, por otra más abierta e integradora, como ya se ha dicho. De una parte, este cambio de orientación ha sido demandado desde distintos ámbitos sociales y científicos, pero a la par ha venido impuesto por las circunstancias. Pensemos que la gran ampliación de la red protectora española se ha hecho a partir de la declaración de grandes parques que abarcan en ocasiones extensas comarcas rurales, que han sido delimitados sobre el asiento de una propiedad privada muy mayoritaria; además, en su concepción, se ha contando «a priori» con lograr el respaldo de las colectividades locales vinculadas históricamente a estos territorios, misión a veces nada fácil por tratarse de unas iniciativas diseñadas y auspiciadas desde instancias político-administrativas externas. En tal contexto aflora inmediatamente el debate en torno a las limitacio-

<sup>1</sup> Y esto si nos atenemos exclusivamente a los declarados conforme a las figuras protectoras reconocidas en la legislación específica estatal y autonómica, es decir, sin incluir las diversas tipologías regladas en las iniciativas de carácter internacional (Reservas de la Biosfera, Red Natura, etc).

<sup>2</sup> En realidad hoy sobrepasan el medio centenar, puesto que al recuento que efectuamos en nuestro trabajo arriba citado, deben añadirse las nuevas figuras contempladas en las dos últimas leyes autonómicas de espacios protegidos aprobadas: Galicia (2001) y La Rioja (2003).

nes sobre los derechos de propiedad y uso en los «nuevos» espacios, tutelados ahora por la administración autonómica o estatal, y, como respuesta política, se esgrime inmediatamente la idoneidad de los nuevos espacios protegidos como vehículo de desarrollo y progreso para tales colectividades (el maná del desarrollo sostenible); se trata de una estrategia que, indudablemente, ha cosechado una notable rentabilidad en términos políticos, a la par que ha contribuido a eliminar o, al menos, neutralizar muchos de los movimientos sociales de resistencia u oposición surgidos a raíz de la declaración de nuestros más recientes espacios protegidos.

Sin embargo, con independencia de tal oportunismo, los nuevos planteamientos se han apoyado en una realidad objetiva: la existencia de extensas áreas de montaña en situación desfavorecida, cuando no en franco retroceso socioeconómico, pero donde pervive un rico patrimonio natural. Ambos rasgos, siempre íntimamente unidos, han convertido a aquéllas en las candidatas idóneas para impulsar el «nuevo modelo integrado de conservación», mediante la profusa declaración de parques naturales<sup>3</sup>, declaración que, en sí misma, ha de auspiciar un desarrollo sostenible. Justamente en este discurso radica el éxito y la aceptación social y científica alcanzados en los últimos años por la identificación espacio protegido-desarrollo sostenible. No obstante, en nuestra opinión, tan favorable acogida es claramente inmerecida, básicamente porque, en realidad, las expectativas generadas en torno a esta cuestión carecen de bases sólidas. Es obligado, por tanto, evidenciar en las siguientes páginas el escaso apoyo legal destinado a promover medidas concretas para el desarrollo sostenible en los espacios protegidos, así como la confusión conceptual que hoy rodea a esta cuestión y que está en el origen de algunos enjuiciamientos críticos tempranos.

### III FRUSTRACIÓN Y PRIMERAS CRÍTICAS ANTE LA INOPERATIVIDAD DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS COMO VEHÍCULO EFICAZ DE DESARROLLO

Resulta cuando menos llamativo que, ya desde mediados de la década de los noventa, comiencen a prolife-

rar las críticas en torno al papel de los espacios protegidos como instrumentos de desarrollo, anunciando una frustración temprana ante las expectativas generadas.

De una parte, se denuncia el bloqueo de Planes de Desarrollo que contemplen las medidas específicas demandadas por las entidades locales, sospechando que tales planes han podido ser utilizados como señuelo para superar las reticencias iniciales de aquéllas (TROITIÑO, 1995); en la misma línea se afirma que, en el dilema por armonizar las tres aspiraciones básicas de un parque (conservación, progreso económico y disfrute público), el desarrollo local ha sido el gran sacrificado al no ser objeto de iniciativas concretas ni tener asignados más recursos financieros de los normales, de forma que, tras la declaración de intenciones, sólo se han arbitrado algunas medidas compensatorias, poniendo en marcha mecanismos no exentos de paternalismo y folclorismo (GÓMEZ, 1995).

De otro lado, la crítica se centra en las limitaciones financieras que dificultan la puesta en marcha de los instrumentos precisos. Así Valle (1995) concluye que el modelo de desarrollo endógeno en los espacios protegidos ha dado pocos resultados debido a la carencia de recursos financieros destinados a afrontar la crisis que padece la actividad agraria, compensar las limitaciones de uso impuestas por la nueva ordenación y asumir el extraordinario coste social que tiene la protección medioambiental. Del mismo modo, Cabero (2001) ha hecho hincapié en la grave deficiencia que supone la ausencia de planes efectivos de desarrollo sostenible y, específicamente, la indefinición de los regímenes de compensación en las áreas de influencia socioeconómica de los parques.

Aunque son muchos y conocidos los enjuiciamientos negativos en esta línea, es no obstante complicado llegar a extraer conclusiones concretas a partir de los mismos, básicamente porque, en España, el debate en torno al desarrollo sostenible como objetivo de los espacios protegidos se ha venido apoyando en diversas premisas erróneas o imprecisas; entre ellas cabe destacar: la infundada creencia de que existe una base jurídica sólida a favor de tal objetivo, o la equívoca equiparación entre desarrollo rural y desarrollo sostenible, y, por último, la identificación entre parque natural y espacio natural protegido, soslayando la complejidad de una realidad española que reconoce en su territorio más de medio centenar de figuras protectoras distintas. Intentaremos a continuación situar estas cuestiones en sus justos términos.

<sup>3</sup> A la hora de interpretar la predilección por esta figura protectora ha de tenerse en cuenta su flexibilidad normativa y la notable diversidad de objetivos que se le han encomendado, relacionados con la conservación, el desarrollo y el uso público.

## 1. DE LA ASPIRACIÓN AL DESARROLLO SOSTENIBLE A LA CONSECUCCIÓN DE CIERTOS LOGROS EN MATERIA DE DESARROLLO RURAL

Por las razones expuestas al comienzo de este artículo la noción de desarrollo sostenible se ha extendido con rapidez en los ámbitos políticos, técnicos y científicos relacionados con los espacios protegidos. Sin embargo, como Ojeda (2000) apuntó certeramente:

«(...) a pesar de su gran fortuna y difusión su conformación teórica no está acabada en absoluto y menos elaborado todavía el método para su traslación a la práctica en contextos y problemáticas locales y comarcales. A la postre, tal éxito político puede ser paradójicamente uno de sus principales desactivadores. Sin haber alcanzado la edad adulta, el desarrollo sostenible puede morir a fuerza de popularidad y por exceso de ambigüedad (...)».

En efecto, hoy parece claro que el deseo de aunar protección y desarrollo bajo el complejo paraguas de la sostenibilidad choca con la realidad de una formulación incompleta y ambigua para lograrlo. Resulta evidente que se ha abusado de un concepto que implica una verdadera revolución en los modos habituales de proceder; ya el anterior autor insistía en el imprescindible cambio de mentalidades que ha de preceder a la «aplicación» de cualquier plan o estrategia de desarrollo a escala local guiada por parámetros de sostenibilidad. En realidad alrededor de dicho concepto se sitúan una serie de valores y actitudes como la tolerancia, la solidaridad, la cooperación y la diversidad (IZQUIERDO, 1996) que le son intrínsecos, pero cuya asunción en una comunidad determinada necesita de una prolongada maduración y reflexión previa<sup>4</sup>. Por ello, insistimos, sin el adecuado sustrato cultural difícilmente pueden prosperar intervenciones, planes, programas, etc que pretendan ser sostenibles. Tal es la razón de que, en realidad, bajo el paraguas del desarrollo sostenible en los espacios protegidos se estén aplicando «iniciativas de desarrollo rural a secas», más o menos novedosas, más o menos respetuosas con el medio, o con mayor o menor protagonismo

de los agentes locales. Quede claro, por tanto, que en la práctica existe una identificación generalizada entre desarrollo sostenible y desarrollo rural cuando se está interviniendo en los espacios protegidos españoles, y que, aunque se viene aspirando al primero, sólo se están alcanzando ciertos logros, no excesivos, propios del segundo.

En el plano de lo concreto, las actuaciones vienen marcadas por la premura política, arriba señalada, en abordar un problema de fondo: la extraordinaria extensión de muchos de los nuevos parques naturales, algunos de ellos asentados sobre varias decenas de municipios rurales y delimitados sobre la base de una propiedad privada muy mayoritaria. Estas circunstancias obligan a contemplar un modelo protector compatible con cierto desarrollo socioeconómico, entendido éste generalmente en términos de crecimiento, sin el cual tales parques pueden ser percibidos como excesivamente prohibitivos o coercitivos. Sin embargo, incluso un modelo desvirtuado como éste, a falta de una regulación jurídica clara en la mayor parte del Estado, sin instrumentos de planificación efectivos y ante la ausencia de recursos financieros, pronto se ha demostrado inoperante. En consecuencia, la situación de bloqueo creada ha llevado a muchos a pretender hacer pasar las actuaciones de desarrollo rural preexistentes (especialmente las vinculadas a Leader y Proder en comarcas con algún parque natural, u otras ligadas a inversiones públicas sectoriales) como iniciativas de desarrollo sostenible derivadas de la protección. Ésta es la razón de que en muchos de los espacios donde se están formulando Planes de Desarrollo Sostenible o similares, el diseño de éstos se asemeje bastante a otros instrumentos comarcales de desarrollo rural ya en marcha, cuando por su finalidad, por su gestión y por su ámbito de actuación debieran contemplar enfoques completamente diferentes. Ciertamente, la planificación de los espacios protegidos no puede ni debe disociarse de la ordenación del territorio y del desarrollo rural (TROITIÑO, 1995), pero mucho menos debe quedar diluida o confundida con tales.

<sup>4</sup> Quede claro, desde un principio, que el concepto de desarrollo sostenible en relación con los espacios protegidos españoles se sigue interpretando en términos de un crecimiento que conduzca a una mejora de los índices socioeconómicos, y no en el sentido de una satisfacción de las necesidades más solidaria, equilibrada y compatible con la biodiversidad, que sería la acepción fiel del término. La identificación con el crecimiento socioeconómico es el mensaje dominante en los discursos políticos al uso, en respuesta a una demanda mayoritaria de las colectividades locales en tal sentido, que aspiran simple y llanamente a que el espacio protegido contribuya a mejorar su nivel de vida. Es cierto que en algunos casos se afina más y se identifica como desarrollo sostenible a un crecimiento sostenido, sin tomarse conciencia de que «aunque en la letra ambos términos suenan a lo mismo, en su espíritu son conceptos antagónicos y excluyentes» (IZQUIERDO, 1996).

## 2. UN LIMITADO RESPALDO JURÍDICO AL FOMENTO DEL DESARROLLO EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS ESPAÑOLES

Paradójicamente, si se analiza con detalle la legislación básica, estatal y autonómica, reguladora de los espacios naturales protegidos podemos llegar a considerar infundadas buena parte de las críticas que cuestionan, de forma genérica, la política española de protección

en base a sus insuficientes o fallidas estrategias de desarrollo. En primer lugar, ha de quedar claro que la ley básica en la materia (Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres) es un texto eminentemente conservacionista, que regula la protección de determinados espacios y fija medidas para una mejor ordenación, gestión y aprovechamiento de los «recursos naturales» en la totalidad del territorio español, pero que no va más allá en la cuestión que nos ocupa. En ninguno de sus artículos se contemplan los espacios protegidos como ámbitos preferentes de desarrollo socioeconómico ni, por lo tanto, se reglamentan instrumentos de planificación específicos para ello (Planes de Desarrollo Sostenible o similares); por contra, sí se establecen los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), obligando a su elaboración. Es cierto que en ocasiones se interpreta que la citada ley respalda la redacción de Planes o Programas de Desarrollo Sostenible en espacios protegidos (OJEDA, 2000), a partir de lo dispuesto en su Título I, art. 2.2:

«Las administraciones competentes garantizarán que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras».

Ciertamente el concepto de sostenibilidad está bien presente, pero el legislador se está refiriendo a su aplicación en el manejo de los recursos naturales en todo el territorio estatal y no sólo en los ámbitos protegidos, y, por otra parte, en modo alguno se alude o respaldan estrategias o planes de desarrollo similares a los que están impulsando algunas autonomías.

Abundando en la anterior observación, el tratamiento que otorgan las legislaciones autonómicas a la regulación de esta cuestión tampoco justifica, ni por asomo, una concepción genérica, que en España se viene manejando con excesiva asiduidad, según la cual los espacios protegidos han de ser ámbitos implicados en el fomento de un desarrollo al que se califica de sostenible (aunque en la práctica éste se viene identificando con la mejora de los índices socioeconómicos de las comunidades rurales afectadas, como ya hemos reiterado). Es cierto, no obstante, que las situaciones regionales son muy diversas y también es bastante probable que cierta regulación favorable a tal concepción, recogida explícitamente por las leyes de algunas comunidades autónomas, esté en el origen de la confusión generalizada y de las expectativas generadas alrededor de este

asunto. De cara a ilustrar el panorama regional, podemos establecer cuatro niveles de compromiso jurídico en el actual marco autonómico regulador de los espacios protegidos:

*A. Leyes autonómicas que se comprometen a establecer medidas específicas de desarrollo en todas sus categorías de espacios naturales protegidos y regulan áreas de influencia socioeconómica beneficiarias de las mismas*

Sólo tres autonomías españolas (Castilla-León, Aragón y el País Vasco) han contraído un compromiso general y firme que obliga a los espacios protegidos a convertirse también en instrumento de desarrollo. En consecuencia únicamente a estos entes regionales cabe hacerles una crítica general en caso de incumplimiento de las medidas que a continuación detallamos:

La ley castellano-leonesa (Ley 8/1991, de 10 de mayo) introduce como novedad que los PORN han de contemplar entre sus objetivos determinar la potencialidad de las actividades económicas y sociales compatibles con la conservación del espacio y ayudar al progreso socioeconómico de las poblaciones vinculadas a los Espacios Naturales, y, con tal fin, los PORN están obligados a fijar planes y programas específicos que concreten las medidas para alcanzar tal progreso. Para encauzar las ayudas citadas la ley delimita las «zonas de influencia socioeconómica», que aquí se definen como la superficie abarcada por los términos municipales que tienen todo o parte de su territorio incluido en el espacio natural protegido o su zona periférica de protección, de forma que las entidades locales correspondientes tendrán derecho preferente en la adjudicación de concesiones de prestación de servicios con que se haya de dotar al espacio para su gestión. El conjunto de «ayudas técnicas, económicas y financieras» que la Junta de Castilla y León establecerá en las Zonas de Influencia, se basa en los criterios y finalidades recogidas en el artículo 42<sup>5</sup>, y van desde la dotación de infraestructuras y

<sup>5</sup> Tanto Aragón como Castilla-León y País Vasco, que tienen establecidas ayudas de este tipo, se han inspirado en lo dispuesto por la ley andaluza de 1989, como puede comprobarse en los enunciados de las mismas. Sin embargo, estas Comunidades, a diferencia de Andalucía, las han hecho extensivas al conjunto de sus figuras protectoras y, además, en algún caso se han introducido líneas de actuación importantes que no aparecían en el enunciado andaluz; por ejemplo, en Aragón se contempla como objetos de las ayudas «la compensación adecuada a los afectados por las limitaciones establecidas y el impulso al desarrollo socioeconómico de las poblaciones incluidas en tales áreas».

equipamientos hasta compensaciones por las limitaciones de uso determinadas.

La Comunidad de Aragón dispone ya en la propia Exposición de Motivos de su Ley 6/1998, de 19 de mayo, que la creación de espacios naturales protegidos debe responder a tres finalidades: conservación de la naturaleza, «promoción y desarrollo socioeconómico» y ser lugar de esparcimiento y disfrute público. En su artículo 16 establece las áreas de influencia socioeconómica, con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y promover el desarrollo socioeconómico de las poblaciones asentadas en ellos o en su periferia. Aquéllas estarán integradas por el conjunto de términos municipales donde se halle ubicado el espacio natural que se trate y su zona periférica de protección, y, además, tales áreas podrán ampliarse a otros municipios limítrofes cuando con los anteriores constituyan una unidad territorial o económica que así lo recomiende. El procedimiento explícito para beneficiar a las áreas de influencia se desarrolla en el Título VI de la ley, dedicado por completo a las medidas de fomento y financiación; en tal sentido el Gobierno de Aragón otorgará ayudas técnicas, económicas y financieras u otros estímulos de acuerdo con distintos criterios y finalidades (art. 69); además, el compromiso adquirido por el texto aragonés se encuentra reforzado por otras dos estipulaciones interesantes: podrá darse prioridad en los programas de desarrollo a las actuaciones e inversiones para obras y servicios de competencia municipal en los territorios incluidos en áreas de influencia socioeconómica (art. 71), e igualmente se podrán conceder ayudas para la realización de programas de conservación a los titulares de terrenos o derechos reales, o asociaciones sin ánimo de lucro cuyo fin principal tenga por objeto la conservación de la naturaleza, siempre que dichos programas afecten especialmente al ámbito de un Espacio Natural Protegido (art. 72).

La Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco (Ley 16/1994, de 30 de junio) aboga ya desde el Preámbulo por un aprovechamiento ordenado de los recursos naturales que redunde en beneficio de las poblaciones integradas en los espacios naturales. Esta pretensión se concreta en los artículos 22 y 36: en el primero de ellos se regulan las áreas de influencia socioeconómica, con una definición similar a las descritas arriba, y en el segundo se fija el establecimiento de programas para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones integradas en las áreas de influencia, que preverán las ayudas económicas e incentivos que fueran necesarios. Los criterios y finalidades concretas de

tales programas tienen una clara inspiración en el texto castellano-leonés por lo que son bastantes similares a los establecidos en éste.

### *B. Leyes autonómicas que contemplan la promoción del desarrollo socioeconómico sólo en los parques y sus áreas de influencia*

Andalucía y Canarias también se encuentran entre las autonomías que han adquirido un compromiso firme en relación con el fomento del desarrollo socioeconómico en los espacios protegidos, pero éste queda únicamente circunscrito a la figura de Parque Natural en Andalucía, y de Parque Rural en Canarias. Por tanto, no cabe en estos casos interpretar sus ambiciosas políticas de espacios protegidos en clave de instrumentos de desarrollo, porque tal aspiración queda limitada a dos figuras concretas de entre el amplio elenco que existe en ambas Comunidades.

Las estipulaciones de la ley andaluza (Ley 2/1989, de 18 de julio) son bien precisas en este asunto. Aunque en la Exposición de Motivos se afirma que la conservación de la naturaleza tiene que ir aparejada al fomento de la riqueza socioeconómica, lo cierto es que, a la hora de concretar tan importante doctrina, ésta queda reducida a la figura de Parque Natural, en relación con la cual aparecen algunos compromisos claros:

– Al Consejo de Gobierno le corresponde regular ayudas técnicas y financieras para el ámbito territorial de los Parques Naturales y sus áreas de influencia, con distintas finalidades enumeradas en el artículo 13.

– Se establecen los denominados Planes de Desarrollo Integral o PDI (actualmente Planes de Desarrollo Sostenible) y Programas de Fomento, para los municipios incluidos en el Parque Natural y en su zona de influencia socioeconómica (art. 20). Los primeros tienen por objeto la dinamización de las estructuras socioeconómicas salvaguardando la estabilidad ecológica medioambiental, de conformidad con lo dispuesto en el Plan Rector de Uso y Gestión; los segundos estarán orientados a actualizar, priorizar e individualizar las líneas de actuación previstas en el PDI, materializando la ejecución de los proyectos empresariales a acometer. Y, en relación con lo anterior, se dispone la creación de las denominadas Gerencias de Promoción del Parque Natural, a cuyo frente estará un gerente designado por el Instituto de Fomento de Andalucía (I.F.A.).

Por su parte, la Ley de Espacios Naturales de Canarias (Ley 12/1994, de 19 de diciembre) recoge una es-

estrategia similar a la andaluza, aunque con un menor grado de compromiso. Ya entre los objetivos generales asignados a los espacios protegidos canarios se contempla la mejora de la calidad de vida de las comunidades locales vinculadas a las áreas de influencia socioeconómicas de los mismos; sin embargo, en el desarrollo del texto, tal finalidad queda circunscrita a la figura de Parque Rural, cuya declaración tiene por objeto «la conservación y la promoción del desarrollo armónico de las poblaciones locales y mejoras en sus condiciones de vida», un fin al que no aspira el Parque Natural canario en su definición. En cualquier caso, de cara a encauzar las medidas de fomento, también en Canarias se delimitan las áreas de influencia socioeconómica (art. 29) tanto para Parques Rurales como Naturales, con la misma definición que hemos visto en las Comunidades anteriores; en Canarias las poblaciones de tales áreas se verán beneficiadas con la realización de obras de infraestructura y equipamiento y, tanto municipios como personas residentes, podrán acogerse a la concesión de ayudas y subvenciones en virtud de diversos requisitos que la propia ley fija. Un último compromiso se recoge en el mismo artículo 29, cuando dice que las necesidades económicas para hacer frente a las anteriores actuaciones tendrán que ser presupuestadas en el ejercicio económico inmediatamente posterior a la puesta en marcha de cada uno de los planes rectores de uso y gestión. Ahora bien, a diferencia de Andalucía, en la ley canaria no se ha previsto ningún instrumento específico de carácter planificador, en la línea de los Planes de Desarrollo Sostenible o Programas de Fomento antes citados.

*C. Leyes autonómicas que, sin compromiso o regulación explícitos, se limitan a señalar la posibilidad de emprender algún tipo de iniciativa de desarrollo*

Otras siete autonomías apuntan, con diferentes enunciados, la posibilidad futura de diseñar planes o programas de desarrollo o de delimitar áreas de influencia socioeconómica, pero sin contraer un compromiso firme. En consecuencia, en la mayoría de los casos estas hipotéticas medidas quedan supeditadas a las disponibilidades presupuestarias, lamentablemente siempre escasa o a impulsos políticos coyunturales.

En Cataluña la Ley de Espacios Naturales (Ley 12/1985, de 13 de junio) estipuló que el Plan de Espacios de Interés Natural contemplaría una definición de los beneficios técnicos y financieros para las poblacio-

nes de la zona, si bien el grado de concreción ha sido mínimo. Por otra parte, la única medida explícita se deriva del artículo 30.2, cuando dice que la Generalitat «podrá establecer ayudas técnicas y financieras para el ámbito territorial del espacio protegido», un enunciado que no implica la ejecución cierta de ninguna actuación.

La Ley de Protección de Espacios Naturales de Asturias (Ley 5/1991, de 5 de abril) determina, en último lugar, entre las finalidades de los espacios protegidos asturianos, que «éstos habrán de favorecer el desarrollo socioeconómico de las áreas integradas en la red, de forma compatible con los objetivos de conservación»; sin embargo no establece compromiso firme concreto ni estipula instrumento de planificación específico a tal efecto, quedando todo ello pendiente de lo que se recoja en los sucesivos Planes Rectores de Uso y Gestión. No obstante, se da la paradoja de que, aun cuando no existe formulación o compromiso en su legislación básica, Asturias ha impulsado y aprobado dos de los planes de desarrollo sostenible pioneros en nuestro país (Parque Natural de Redes y Parque Natural de Somiedo), una iniciativa aislada que demuestra la heterogeneidad de modos y procedimientos a que se enfrenta la red española de espacios protegidos, a la par que ilustra bien el grado de improvisación y de dependencia del impulso político coyuntural que sufren hoy tales ámbitos.

La Comunidad de Extremadura también optó por un presupuesto similar desde el momento en que su Ley de Conservación de la Naturaleza y de Espacios Naturales (Ley 8/1998, de 26 de junio) al tratar de las áreas de influjo socioeconómico (art. 43), sostiene que éstas se establecerán sólo si la situación presupuestaria lo permite.

Tampoco se compromete a nada la Ley de Conservación de la Naturaleza de Castilla-La Mancha (Ley 9/1999, de 26 de mayo), pues la única referencia a la relación entre espacios naturales protegidos y desarrollo es la enunciada en el artículo 99, donde se alude al «posible establecimiento de áreas de influencia socioeconómica sólo en caso necesario», sin detallar en qué consistirían los hipotéticos beneficios de éstas.

La Comunidad Valenciana introduce un planteamiento distinto, aunque también sumamente tibio; en su Ley de Espacios Naturales Protegidos (Ley 11/1994, de 27 de diciembre) atribuye al PORN la competencia para decidir si es conveniente declarar áreas de influencia socioeconómica, en cuyo caso deberá indicar el programa de equipamientos, ayudas y subvenciones necesarias para su desarrollo (art. 34).

Galicia cuenta con una de las leyes autonómicas más recientes (Ley 9/2001, de 21 de agosto, de Conservación de la Naturaleza) que se limita a contemplar en su art. 30 las «áreas de influencia socioeconómica» pero sin definir las expresamente, pues su existencia se estipulará en el procedimiento declarativo de cada nuevo espacio protegido. Y, también con carácter general, se afirma que para contribuir a las mejoras de calidad de vida de sus habitantes y al desarrollo sostenible en tales ámbitos, la Junta de Galicia propiciará el desarrollo de actividades tradicionales y fomentará otras compatibles con la conservación del espacio de que se trate.

La Rioja ha sido hasta el momento la última de las comunidades autónomas en dotarse de una ley propia en la materia (Ley 4/2003, de 26 de marzo, de Conservación de Espacios Naturales). Sin embargo, su articulado es sumamente tibio a la hora de considerar los espacios protegidos riojanos como vehículos impulsores de un desarrollo que redunde en las poblaciones implicadas. De una parte, se reconoce la posibilidad de declarar áreas de influencia socioeconómica (art. 21), pero con unas miras realmente estrechas<sup>6</sup>; de otra, se recoge el posible establecimiento de ayudas técnicas, económicas y financieras en las citadas áreas (art. 34) con distintos criterios y finalidades, entre los cuales resulta interesante el expresado en el apartado f: compensar suficientemente las limitaciones establecidas y posibilitar e impulsar el desarrollo socioeconómico de las poblaciones incluidas en estas áreas; aunque, lamentablemente, no se concreta nada ni se diseñan planes o programas específicos para tales fines.

#### *D. Leyes autonómicas que no contemplan a los espacios protegidos como vehículos de desarrollo socioeconómico*

Las cinco comunidades autónomas restantes o se limitan a expresar, de forma genérica en sus respectivas leyes, que la política de espacios protegidos habrá de ser compatible con el desarrollo de las actividades tradicionales (Navarra y Baleares), o carecen aún de legislación específica sobre la materia (Madrid, Murcia y Cantabria), y su referente fundamental es la ley estatal 4/1989,

<sup>6</sup> El art. 21 dice: «Con el fin de contribuir al mantenimiento de los Espacios Naturales Protegidos y, en su caso, compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas se podrán declarar como Áreas de Influencia Socioeconómica los territorios de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural protegido de que se trate y su Zona Periférica de Protección».

que bajo ninguna fórmula considera a los espacios protegidos como instrumento o vehículo de desarrollo.

### 3. LA CONFUSIÓN CONCEPTUAL EN TORNO A LAS FIGURAS DE PROTECCIÓN Y SU VIABILIDAD COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO

El sistema español de espacios naturales protegidos es heterogéneo y sumamente dispar de unas regiones a otras, y el mejor exponente de tal disparidad es, sin duda, la utilización que se ha hecho de las categorías o figuras de protección. Hace años que se viene advirtiendo de la proliferación de una auténtica batería de espacios protegidos que es necesario conocer, tanto en el momento de abordar la planificación ambiental como al intentar poner en marcha cualquier programa de desarrollo rural (TROITIÑO, 1995). Y según hemos podido constatar en algún trabajo reciente, las peores previsiones en este sentido se han visto ampliamente superadas: A partir de las cuatro figuras de referencia estipuladas en la ley estatal de 1989 (Parque, Reserva Natural, Monumento Natural y Paisaje Protegido) las comunidades autónomas, acogiendo a su derecho a establecer otras diferentes, han procedido de una forma generalmente precipitada, injustificada en términos ecológicos y, lo que es peor, en completa ausencia de coordinación interregional, dando paso a un elenco que hoy supera el medio centenar de figuras distintas (MULERO, 2002). Tal despropósito, en sí mismo, nos permite comprender la notable confusión que reina en este terreno incluso entre los propios especialistas, muchos de los cuales, ante la complejidad del asunto, han optado por simplificarlo excesivamente, prescindiendo de la extraordinaria variedad de espacios protegidos al teorizar sobre el desarrollo sostenible en los mismos. En consecuencia, los que así obran incurren en un doble error de partida: de un lado, cuando olvidan que la mayor parte de figuras vigentes tienen una vocación netamente conservacionista que limita extraordinariamente la presencia de actividades productivas y, por tanto, nunca podrán ser entendidas como vehículos de dinamización socioeconómica; de otra parte, cuando ignoran que entre las figuras flexibles (del tipo Parque Natural, Parque Regional, Parque Rural...) son muchos los casos cuyas leyes reguladoras no les reconocen la misión de promover la socioeconomía del territorio protegido, ni bajo criterios de sostenibilidad ni de otro tipo.

No obstante, además del irracional catálogo de figuras protectoras, existe otra razón básica que explica la

confusión reinante. Es sabido que entre las numerosas categorías vigentes sobresale la de Parque Natural, puesto que aglutina más del 60% de la superficie española protegida, localizándose las dos terceras partes de este porcentaje en Andalucía bajo una variante propia y singular de esta figura; dicha variante ha sido diseñada para vincular estrechamente conservación y desarrollo, a través de Planes de Desarrollo Sostenible ya reconocidos y regulados en la propia ley andaluza de espacios protegidos. Ha ocurrido, en definitiva, que se ha tendido a identificar una parte (los parques naturales andaluces) con el todo (el conjunto de los parques naturales y, por extensión, de los espacios naturales protegidos), lo que equivale a pensar que el modelo andaluz se repite en todas las autonomías y para todas las figuras protectoras, algo que no es así en modo alguno.

#### IV

#### LOS PLANES DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN ESPACIOS PROTEGIDOS ESPAÑOLES: UN POBRE BALANCE

Las reflexiones expuestas en las páginas precedentes permiten una mejor interpretación de los parcos resultados logrados hasta la fecha en materia de planificación para el desarrollo, una vez transcurridos quince años desde la reorientación de la política española de espacios protegidos iniciada con la ley estatal de 1989. En un balance general, la tan publicitada concepción de nuestros espacios protegidos como vehículos de desarrollo ha quedado muy devaluada si consideramos que el estado de las realizaciones concretas se reduce a la aprobación reciente de siete Planes de Desarrollo Sostenible en Andalucía<sup>7</sup> y otros dos en Asturias, para una red de espacios protegidos que integra más de 600 ámbitos, de los cuales aproximadamente un centenar son parques naturales.

Junto a los procedimientos asturiano y andaluz cabe anunciar como realizaciones prometedoras la elabora-

ción, regulada mediante una ley reciente, de un futuro plan para el Parque Natural del Alto Tajo (Castilla-La Mancha) e, igualmente, la redacción de algunos documentos de base para los proyectados planes de desarrollo de los parques aragoneses<sup>8</sup>.

En Asturias los logros se limitan al Parque Natural de Redes y su base jurídica se encuentra en el Decreto 48/1997, de 24 de julio, por el que se regulan los órganos de administración y se definen los instrumentos para la gestión del parque, entre los que se estableció el Plan de Desarrollo Sostenible de su área de influencia socio-económica. Éste es complementario del Plan Rector de Uso y Gestión, de modo que ambos se han tramitado conjuntamente y tienen el mismo período de vigencia (cuatro años desde su aprobación mediante Decreto de 28 de mayo de 1999).

El caso de Andalucía es distinto porque los planes de desarrollo sostenible (originalmente planes de desarrollo integral) se entendieron como pieza clave de la política protectora autonómica y, en consecuencia, fueron incorporados y definidos en la ley andaluza de espacios protegidos de 1989; ésta, en su artículo 20, determina que el Consejo de Gobierno aprobará planes de desarrollo para los municipios integrados en los parques naturales (véase apartado 3.1 de este trabajo). No obstante, en la práctica ha habido que esperar doce años desde aquel mandato legal para que Andalucía disponga de los primeros documentos planificadores, correspondientes a los Parques Naturales de Sierra Mágina y Los Alcornocales (Acuerdo del Consejo de Gobierno de 13 de marzo de 2001). Por fortuna, parece que ahora las directrices políticas respaldan la conclusión del proceso redactor para los veintitrés parques naturales andaluces durante la presente legislatura, y, de hecho, recientemente han sido aprobados<sup>9</sup> los planes correspondientes a otros siete parques: Cazorla, Segura y Las Villas; Sierra de las Nieves; la Breña y Marismas del Barbate; Sierra Norte de Sevilla; Cabo de Gata-Níjar; Sierras Subbéticas; Sierra de Aracena y Picos de Aroche.

<sup>7</sup> Prescindimos en nuestro análisis del denominado «Plan de Desarrollo Sostenible del Entorno de Doñana» por tratarse de una iniciativa excepcional y aislada, con una extraordinaria financiación, que responde a impulsos e intereses políticos de mayor envergadura. Téngase en cuenta que este instrumento fue aprobado en 1993 como resultado de las conclusiones formuladas por una Comisión Internacional de Expertos que el año anterior se pronunció sobre el proyecto turístico «Costa Doñana». El modelo de planificación aplicado en Doñana ha contado con el respaldo financiero y la implicación de la Unión Europea, el Gobierno de España y la Junta de Andalucía. Para su ejecución surgió en 1997 la Fundación Doñana 21, que incorporó en su estructura de gestión un Patronato con amplia representación institucional y social.

<sup>8</sup> Caso aparte debe ser considerada también la experiencia murciana concretada en el denominado «Plan de Desarrollo Sostenible y Ordenación de los Recursos Naturales de la Comarca Noroeste de la Región de Murcia», presentado el 25 de marzo de 2003. Se trata, en este caso, de un documento planificador de alcance comarcal bajo los presupuestos de la sostenibilidad, que plantea estrategias generales de desarrollo para el todo el área, incluyendo una propuesta de las figuras protectoras necesarias.

<sup>9</sup> Acuerdos del Consejo de Gobierno de 7 de octubre de 2003 y 27 de enero de 2004.

Una tercera iniciativa se sitúa en la comunidad castellano-manchega, donde se ha optado por una vía diferente a la hora de formular su primer plan de desarrollo sostenible, correspondiente al Parque Natural del Alto Tajo. En realidad estamos ante un proceder más ortodoxo y acorde con las directrices de ordenación y planificación fijadas en la ley estatal de 1989, ya que se ha partido de la elaboración y aprobación preceptiva de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (Decreto 204/1999) como instrumento marco encargado de establecer el régimen de protección adecuado para el área del Alto Tajo. A continuación tal régimen se ha hecho efectivo a través de la ley 1/2000, de 6 de abril, por la que se declara el Parque Natural del Alto Tajo, en cuyo articulado se plasma, finalmente, la necesidad de elaborar un plan de desarrollo sostenible para el área de influencia socioeconómica del parque (art. 8), bajo la responsabilidad coordinada de las consejerías competentes en materia de medio ambiente, economía y hacienda, amén de los ayuntamientos de la zona.

Finalmente, la Comunidad de Aragón ha planteado una estrategia más pausada para lograr el objetivo de promoción y desarrollo socioeconómico en espacios protegidos, que aparecía explicitado en su propia ley reguladora de 1998. Hasta la fecha se ha preferido impulsar la realización de estudios socioeconómicos previos que habrán de ser la base de los futuros planes de desarrollo sostenible, tales como el *Estudio de bases para la redacción del plan de desarrollo socioeconómico del entorno del Parque Natural de la Sierra y Cañones de Guara*, que es el primero de una serie iniciada para parques declarados y en trámite de declaración (Posets-Madaleta, Tres Valles, Sierra de Gúdar, etc). A pesar del estado germinal en que se encuentra el proceso de planificación, el objetivo final del mismo, según se desprende de los documentos antedichos, no es otro que evaluar la situación del área de influencia de los parques, detectar las medidas potenciales que ayuden al progreso socioeconómico de la población y, finalmente, aprobar los planes y programas que sancionen la ejecución de tales medidas.

## V

### PROTAGONISMO E INEFICACIA DE LA ESTRATEGIA ANDALUZA

Tras el escueto balance anterior, reflejo del actual panorama español, es obligada una aproximación a la estrategia seguida en Andalucía pues, como se ha dicho,

ésta es la única Comunidad Autónoma con planes en vigor o en redacción para el conjunto de sus parques naturales; estos planes han empezado a ver la luz recientemente como logro tardío del compromiso explícitamente formulado por el gobierno andaluz en la ley protectora de 1989. Recordemos que tal compromiso consistió en impulsar el desarrollo socioeconómico de extensas áreas, mayoritariamente de montaña, a través de una profusa red de parques cuya extensión territorial equivale (téngase presente) a las dos terceras partes de la superficie protegida bajo esta categoría en el conjunto de España. En consecuencia, puesto que en buena medida las expectativas en torno a los espacios protegidos como vehículos de desarrollo se han generado desde Andalucía, resulta imprescindible una valoración de los logros cosechados hasta el momento en esta región.

Los Planes de Desarrollo Sostenible andaluces (en adelante Pds) responden a unas directrices comunes, estipuladas por la Consejería de Medio Ambiente, que han de seguir los distintos equipos redactores. Por lo tanto, la estructura de estos documentos es bastante similar en todos los casos y se apoya en cuatro apartados básicos: Un «diagnóstico territorial» previo, donde se han de recoger los rasgos fundamentales de índole ambiental, demográfica, económica e institucional de los municipios en que se asienta cada parque. Un segundo apartado, el de mayor importancia sin duda, que precisa las «medidas del Plan de Desarrollo Sostenible», para lo que se apoya en la elaboración de una matriz DAFO (debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades), a partir de la cual se establecen los grandes problemas presentes en el ámbito protegido y su área de influencia, así como los objetivos básicos que deben alcanzarse a través del plan; para el cumplimiento de cada objetivo se diseña un programa específico cuyo éxito final depende de la ejecución de muy diversas líneas y medidas de actuación que se indican. El tercer apartado de los planes determina el «modelo de gestión», con justificación y detalle del reparto de responsabilidades y de la forma de manejar el plan durante su período de vigencia (seis años); aquí se indican expresamente los condicionantes institucionales y de financiación existentes. Y, finalmente, los planes se clausuran con un capítulo dedicado a su «evaluación y seguimiento», donde se concretan los instrumentos de supervisión y las responsabilidades que a tal efecto tienen los distintos agentes implicados.

Pues bien, desde la perspectiva de tales directrices generales, el análisis de los planes concluidos que hemos efectuado (haremos especial referencia a los de Sierra Mágina y Los Alcornocales (2001-2006), por ser los

que cuentan ya con un cierto período de vigencia) manifiesta algunos graves problemas de índole tanto conceptual como estructural, que realmente cuestionan su credibilidad y complican mucho su viabilidad como instrumentos eficaces para el período de vigencia establecido. A continuación trataremos de concretar algunas de estas cuestiones fundamentales que, a nuestro juicio, son la demostración de la falta de maduración y de la confusión reinante en torno a este tipo de iniciativas que ya hemos venido anunciando en páginas precedentes.

### 1. CARENCIAS BÁSICAS DE ÍNDOLE METODOLÓGICA Y CONCEPTUAL

De entrada, la delimitación del ámbito de actuación de los PDS, asunto capital del que depende su propia credibilidad, no se resuelve de forma adecuada. Es cierto que la normativa andaluza resuelve que los planes se redactarán para el territorio de los parques y sus respectivas áreas de influencia socioeconómica, entendidas éstas como la totalidad de los municipios con algún territorio en el espacio protegido. Sin embargo, en ocasiones tales directrices se están aplicando al pie de la letra y con excesiva rigidez, incluyéndose en el ámbito de acción del plan términos municipales completos que siendo muy extensos sólo aportan una mínima parte de su territorio al parque<sup>10</sup>; de este modo quedan delimitados contornos extraordinariamente mayores que el propio espacio protegido. Por otra parte, cuando conviene al equipo redactor, la adulteración se efectúa ampliando el área de influencia socioeconómica a municipios limítrofes sin representación en el parque, aduciendo una continuidad funcional que no se justifica. En realidad lo que se busca en estos casos es una correspondencia territorial con unidades comarcales donde ya se han venido ejecutando otro tipo de iniciativas de desarrollo, generalmente a través de grupos de desarrollo rural creados al socaire de programas Leader o Proder, con la intención de aprovechar los resultados y el apoyo técnico de los mismos en la redacción de los nuevos PDS. Éste es, por ejemplo, el criterio aplicado en el Parque Natural de Sierra Mágina, donde sin ninguna argumentación sólida se delimita un área de actuación integrada por dieciséis

municipios (152.586 hectáreas), siete de los cuales no aportan territorio a un parque que, en realidad, se extiende por apenas 19.900 hectáreas.

Estamos ante un proceder metodológico precipitado y escasamente fundamentado cuyos resultados se están concretando en la elaboración de diagnósticos territoriales y socioeconómicos muy genéricos e imprecisos y para ámbitos muy extensos, a imagen de un modelo de plan general de desarrollo comarcal. Por desgracia, resulta evidente que los documentos finales no son, en sentido estricto, planes específicos para auspiciar un desarrollo sostenible a partir de las circunstancias, condiciones y potencialidades propias de un espacio protegido, sino planes tradicionales de desarrollo para extensos ámbitos rurales, elaborados con el pretexto de la existencia de un parque natural. Y con esta perspectiva se comprende que el parque, en lugar de ser el centro de estudio y análisis, pase a contemplarse como un valor de carácter ambiental en el contexto de tales documentos; es bien significativo a este respecto que los redactores del PDS de Sierra Mágina, tras la elaboración de la matriz DAFO, incluyeran entre las fortalezas detectadas ¡la existencia de un parque natural!, considerando a éste, por lo tanto, como atributo y no como base del plan.

Si ya los propios límites de muchos espacios protegidos son claramente artificiosos y dificultan los objetivos de la conservación, debiera aprovecharse la oportunidad que brinda la redacción de los PDS para establecer el ámbito real de influencia del área sujeta a protección, o aquél donde perviven las relaciones y flujos generados por las actividades tradicionales que han modelado el espacio protegido tal y como hoy lo apreciamos y valoramos.

Por otra parte, en un plano conceptual, los redactores de los PDS insisten en que éstos rompen, por su propia naturaleza y pretensiones, con el modo usual de intervención administrativa paternalista, evitando una planificación impuesta «desde arriba», que ha sido certeramente cuestionada (OJEDA, 2001). Realmente el paradigma vigente sobre el papel que han de desempeñar hoy los espacios protegidos sostiene que el gran reto consiste en implicar a la sociedad rural en la estrategia, combinando el desarrollo y la conservación, pues el uno sin la otra no tienen futuro; en términos concretos se trataría de:

«Fomentar la participación social, promocionar la cohesión social y animar a la gente a articular un planteamiento cooperante a favor de la satisfacción de sus necesidades personales, de las aspiraciones de bienestar y de la conservación del patrimonio colectivo» (IZQUIERDO, 1996).

<sup>10</sup> Por ejemplo, en el Parque Natural de los Alcornocales, Jerez de la Frontera sólo aporta 19.170 de sus 118.830 hectáreas, Arcos de la Frontera lo hace con 1.720 de sus 52.760, etc y, sin embargo, el Plan los considera en su totalidad, de modo que para un parque natural de 168.598 hectáreas se elabora un instrumento de desarrollo que analiza y diagnóstica un territorio global de 474.720 hectáreas.

Esto, como explica el citado autor, no es otra cosa que un «proceso de ingeniería social»<sup>11</sup> que precisa de nuevas habilidades que aún no han prendido ni en los partidos políticos, ni en los gobiernos, ni en las cada vez más burocratizadas y estancadas administraciones públicas. Y sirvan los casos estudiados por nosotros como prueba fehaciente de tal aserto: como decíamos, los distintos equipos redactores han insistido en la necesidad de la participación social como pieza clave en el proceso de elaboración de sus respectivos planes (SÁNCHEZ, 2004) y, para lograrla, han recurrido a agentes públicos y privados que puedan, tanto facilitar información de primera mano como aportar opiniones a través de la celebración de los denominados «talleres de participación». Es ésta una iniciativa, en nuestra opinión, enriquecedora y necesaria, pero que no supone en sí misma un cambio profundo respecto del proceder habitual en la materia<sup>12</sup>: la confusión respecto a lo que debe ser la cooperación social y el protagonismo local se repite. No se olvide que los planes se han formulado desde el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, conforme a unas directrices estipuladas desde la Consejería de Medio Ambiente, que financia todo el proceso, y son redactados en un tiempo récord por equipos designados por aquélla; hasta este punto la participación de los colectivos y agentes sociales es mínima. A continuación, tras ofrecer éstos su «colaboración informativa» directa a través de los citados talleres, e indirecta por medio de grupos de desarrollo rural y otras vías, vuelven a tener un papel insignificante en el diseño del modelo de gestión propuesto, en la toma de decisiones y en la evaluación del plan, procesos básicamente tutelados desde la propia administración autonómica. Se podrá argumentar que la Junta Rectora del Parque es el órgano responsable del seguimiento del plan y que tiene una composición representativa; sin embargo, cualquier conocedor

de la configuración de tal órgano y de su funcionamiento ordinario convendrá con nosotros en que, amén de la escasa agilidad, eficacia y estabilidad que viene manifestando en los últimos años, en su seno predomina abrumadoramente la representación institucional, con un peso muy destacado de la administración autonómica, sobre la de propietarios de tierras, empresarios y colectivos vecinales diversos. Además, de cara a la evaluación y seguimiento de los PDS, son patentes las ausencias en las Junta Rectoras de los municipios que, sin aportación territorial a los parques, han sido sin embargo incluidos en el área de influencia socioeconómica establecida por algunos planes, caso de Sierra Mágina; y también se echa en falta la representación de los Grupos de Desarrollo Rural que vienen trabajando en tales áreas y cuya colaboración en la redacción de varios PDS ha sido y está siendo fundamental.

## 2. DOS GRANDES CUESTIONES ESTRUCTURALES QUE RESTAN CREDIBILIDAD A LOS PLANES DE DESARROLLO SOSTENIBLE

A nuestro juicio existen también dos importantes deficiencias que ponen en entredicho la eficacia y viabilidad de estos documentos planificadores. Éstas tienen que ver con la falta de concreción de las medidas propuestas y, especialmente, con el impreciso y dudosamente eficaz modelo de coordinación y gestión establecido.

De una parte, los «problemas» que se detectan y los «objetivos-programas» que se indican para abordarlos son excesivamente amplios, difusos y, en parte, obvios, como puede apreciarse en el Cuadro I. En realidad tales enunciados vienen a ratificar la impresión de encontrarnos en presencia de documentos genéricos que se limitan a seleccionar diversos obstáculos para el desarrollo de extensas áreas rurales, en un tipo de diagnóstico donde el componente «espacio protegido» queda difuminado. Obsérvese que las «medidas de actuación» propuestas por los equipos redactores conforman un catálogo de nada menos que 151 propuestas de la más variada índole y notable calado<sup>13</sup> para Sierra Mágina, y 149 para los

<sup>11</sup> En este sentido observamos, como indicador lamentable, una escasísima presencia de profesionales especializados en el campo de la antropología y de la sociología rural entre los miembros de los equipos redactores de los PDS, en contraste con la profusión de otro tipo de especialistas vinculados a la economía, la ecología y el territorio. Entre los datos curiosos a este respecto se encuentra el que algunos Departamentos universitarios de Administración y Organización de Empresas ostenten la responsabilidad de los diagnósticos de algunos planes.

<sup>12</sup> La escasa participación de la población es una carencia ya habitual en los modelos españoles de planes de desarrollo sostenible. Respecto del único precedente de importancia en nuestro país (Plan de Desarrollo Sostenible de Doñana de 1993) recuérdese que se ha insistido reiteradamente en el escaso papel desempeñado por los colectivos sociales en la aplicación y seguimiento del Plan (ESPARC, 2002). Una conclusión que, entre otros foros, quedó claramente de manifiesto en las «Jornadas de Balance de una Década de Desarrollo Sostenible en Doñana», celebradas los días 24 y 25 de junio de 2003 en Aznalcázar (Sevilla).

<sup>13</sup> Obsérvese la magnitud, la inconcreción y el coste financiero público de las medidas que se proponen en los elencos del PDS de Sierra Mágina, con un tipo de enunciado que, con variaciones, puede hacerse extensible a cualquiera de los restantes:

«Elaboración de un estudio sobre las potencialidades de las energías renovables en los municipios del área de influencia socioeconómica; creación de un Centro de Artesanía que divulgue y capacite en los aprovechamientos de recursos del parque natural; promoción del asociacionismo de los ganaderos y de las

CUADRO I. *Problemas y objetivos recogidos en los planes de desarrollo sostenible de los Parques Naturales de Sierra Mágina y Los Alcornocales*

P.D.S. Sierra Mágina		P.D.S. Los Alcornocales	
Problemas detectados	Objetivos propuestos	Problemas detectados	Objetivos propuestos
1. Baja diversificación de la estructura productiva local.	1. Diversificación de la estructura productiva local.	1. Insuficiente articulación y diversificación de la estructura económica local.	1. Diversificar y articular la estructura económica local con capacidad para sustentar el desarrollo.
2. Deficiente conservación del medio natural.	2. Conservación del medio natural.	2. Escasa calidad y diferenciación de recursos y productos.	2. Recursos naturales y productos diferenciados y de calidad.
3. Escasa formación del capital humano para el desarrollo sostenible.	3. Formación del capital humano para el desarrollo sostenible.	3. Inadecuada ordenación del medio natural.	3. Adecuada ordenación del medio natural.
4. Déficit de infraestructuras básicas.	4. Dotación de infraestructuras básicas para impulsar el desarrollo local.	4. Baja cualificación de recursos humanos y escasa educación ambiental.	4. Recursos humanos locales capacitados.
5. Débil institucionalidad de apoyo a la producción local.	5. Fortalecimiento de las instituciones de apoyo a la producción local.	5. Escaso conocimiento e investigación sobre aprovechamientos productivos del parque.	5. Aumento del nivel de conocimiento e I+D sobre aprovechamientos productivos del Parque Natural.
		6. Diseño de infraestructuras básicas supeditado a una lógica productiva exógena al Parque Natural.	6. Infraestructuras básicas adecuadas para el impulso del desarrollo económico local.
		7. Escasa valoración del Patrimonio Histórico-Local.	7. Aprovechar los recursos del patrimonio histórico local como activos de desarrollo.
		8. Falta de coordinación entre los niveles territoriales e institucionales de la administración pública y de los actores locales.	8. Coordinación eficiente de las administraciones, los organismos y los actores sociales del área de influencia del Parque Natural.

Fuente: Elaboración propia a partir de los Pds de ambos parques.

Alcornocales, con indicación de la Consejería de la Junta de Andalucía responsable del impulso de cada una, y

ayudas para la modernización de sus instalaciones; elaboración de un estudio de aprovechamiento de los residuos y posterior reciclaje de éstos (neumáticos, barnices, etc) en las actividades productivas del área de influencia del parque; elaboración de un estudio para la denominación de origen de la carne de vaca retinta; promocionar las ayudas a las empresas para que puedan realizar inversiones en nuevas tecnologías de la información (...); conservación de masas forestales existentes; creación de un jardín botánico; ordenación de los montes públicos y fomento de la ordenación de los privados; puesta en marcha de Programas de Formación en gestión de empresas, gerencia comercial, análisis de mercado, etc; promover las ayudas para que los jóvenes agricultores y ganaderos puedan acceder a la propiedad y gestión de las explotaciones agrarias para asegurar el relevo generacional...» y así hasta 151 medidas.

todo ello para un período de vigencia de seis años. Se trata de unas medidas que, además, rebasan claramente el ámbito competencial de lo que debiera ser un Pds. En cualquier caso, resulta obvio que proponer un número tal de intervenciones equivale a no seleccionar nada, y que, de no establecerse un plan de actuaciones concreto y realista (es decir, detallando las que son prioritarias, una vez debidamente justificadas y maduras), tan considerables elencos quedarán en papel mojado o en una especie de ambiciosa «carta a los Reyes Magos». Téngase en cuenta igualmente que, junto a cada medida, se indica la Consejería encargada de la misma, de modo que finalmente todo el desarrollo de los planes va a depender de la retroalimentación financiera del sector pú-

blico y, específicamente, de la administración autonómica. ¿Dónde están la inversión externa, el empresariado, las entidades privadas e incluso las restantes administraciones, desde la local a la comunitaria?

Es necesaria una dosis de sosiego y de sentido común a la hora de seleccionar prioridades y estrategias en torno a los criterios de desarrollo y conservación en los espacios protegidos (IZQUIERDO, 1996) y, en cualquier caso, aquéllas han de centrarse en fortalecer los usos y actividades agrarias tradicionales garantes de la pervivencia de ese patrimonio natural que ahora se aprecia y se intenta conservar. Es obvio, pues, que los problemas a resolver en primer lugar son de índole social antes que ecológica.

En segundo término, el «modelo de gestión» propuesto para llevar a buen puerto los planes de desarrollo carece del más mínimo realismo<sup>14</sup>. Desde las páginas de los distintos planes, y como requisitos de los que dependerá el éxito o fracaso de éstos, se reconoce que su gestión debe basarse en una estructura compartida entre todos los agentes implicados y bajo una dirección fuerte que garantice la necesaria coordinación; sin embargo, a la hora de la verdad, se ha formulado un modelo de gestión común en todos los casos y claramente tutelado por la propia Junta de Andalucía. Así, inicialmente, la coordinación general se deja en manos de las Delegaciones del Gobierno en cada provincia, de modo que una función de extraordinaria importancia depende de unos insuficientes servicios técnicos y no capacitados para ello,

sobre todo si consideramos la vigencia conjunta de varios planes de desarrollo en cada provincia. No obstante, ya en los Planes de Desarrollo Sostenible aprobados tras los dos iniciales (Sierra Mágina y Los Alcornocales) el modelo de gestión se ha ido retocando, en un proceder que denota improvisación y ausencia de ideas claras; parece que se ha tomado conciencia de la debilidad de la propuesta inicial y en planes posteriores, como los de Sierras Subbéticas cordobesas o Sierra de Aracena y Picos de Aroche, se estipula ahora que los citados servicios serán apoyados por Unidades Técnicas de Promoción del PDS, que habrán de ser creadas y dirigidas desde el Instituto de Fomento de Andalucía (IFA)<sup>15</sup>.

Otra notable paradoja se plantea al asignar a las Juntas Rectoras el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los planes de actuación, ya que, además de la débil operatividad manifestada por tales órganos en muchos casos (escasez de reuniones, considerable inasistencia de sus miembros, bajo nivel de compromiso por parte de algunos presidentes, etc), ha de tenerse en cuenta que fueron diseñados con unos objetivos concretos, relacionados con la gestión del parque natural, y no para evaluar el cumplimiento de unos planes cuyo radio de acción sobrepasa con mucho, en lo temático y en lo territorial, el ámbito protegido<sup>16</sup>. Por último, es de lamentar la inexistencia de mecanismos e indicadores fiables que permitan realizar una evaluación continuada de la gestión e, igualmente, de los logros reales de los PDS durante su período de vigencia.

<sup>14</sup> Téngase presente que el problema de la gestión de los instrumentos de desarrollo es ya antiguo en Andalucía. El modelo definido para los parques naturales en la Ley 2/1989, basado en el triple soporte de los Planes de Desarrollo Integral, los Programas de Fomento y las Gerencias de Promoción, éstas bajo responsabilidad del Instituto de Fomento de Andalucía (IFA) y con la misión de ejecutar las medidas concretas estipuladas en planes y programas, no ha tenido prácticamente repercusión (a excepción de alguna iniciativa dispersa como las gerencias creadas en Los Alcornocales o Sierra de Aracena y Picos de Aroche).

<sup>15</sup> Organismo éste al que parece volver a darse protagonismo, tras ser contemplado en la propia ley autonómica de espacios protegidos de 1989, en el modelo de gestión de los PDS andaluces. La confusión intrínseca a dicho modelo de gestión se ratifica al leer la distribución de competencias del mismo recogida en la página web de la Consejería de Medio Ambiente [www.juntadeandalucia.es/medioambiente/espacios\\_naturales/PdsParques/gestion.html](http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/espacios_naturales/PdsParques/gestion.html).

<sup>16</sup> De hecho, entre las funciones específicas encomendadas a las Juntas Rectoras figuran las de informar sobre el P.O.R.N., y aprobar provisionalmente el P.R.U.G., así como colaborar en el cumplimiento de los objetivos de ambos planes, pero no se estipula función similar relacionada con los P.D.S. Véase el Decreto 239/1997, de 15 de octubre, por el que se regula la constitución, composición y funciones de las Juntas Rectoras de los Parques Naturales de Andalucía. (BOJA nº 133, de 15 de noviembre de 1997).

Este trabajo ha sido realizado en el contexto del proyecto de investigación «Modificaciones paisajísticas, transformaciones agrarias y nuevos usos y aprovechamientos en espacios naturales protegidos de Andalucía» (SEJ2004-01129-Secretaría de Estado de Universidades e Investigación, con financiación FEDER).

## B I B L I O G R A F Í A

- ALLENDE, J. (1995): «Desarrollo sostenible. De lo global a lo local». *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, nº 104, págs. 267-282.
- BARRAGÁN, J. M. (1997): *Medio ambiente y desarrollo en áreas litorales*. Oikos-Tau, Barcelona, 160 págs.
- CABERO DIÉGUEZ, V. (1996): «Los espacios naturales protegidos: el dilema entre conservación y desarrollo local». En: *Dinamismos socio-económicos e (re) organización territorial: procesos de urbanização e de reestruturação produtiva*. Coímbra, Instituto de Estudios Geográficos, Universidad de Coímbra, págs. 501-510.
- CABERO DIÉGUEZ, V. (2001): «Espacios naturales protegidos y conservación del medio». En GIL, A. y GÓMEZ, J.: *Geografía de España*. Ariel, Barcelona, págs. 207-221.
- CAMPILLO, X. (1994): «Conservación, ocio y desarrollo en los parques naturales: tres modelos europeos (Alemania, Francia, España)». *Revista de Estudios Europeos*, nº 6, págs. 33-48.
- COLÓN DÍAZ, M. (1989): «Promoción y control de la actividad económica en los espacios naturales. El desarrollo regional y la protección de espacios naturales». *Supervivencia de los Espacios Naturales*. Madrid, M.A.P.A.-Casa de Velázquez, págs. 549-558.
- DÍAZ DEL OLMO, F. y MOLINA VÁZQUEZ, F. (1985) «Parques naturales andaluces: una estrategia de conservación y desarrollo en regiones deprimidas». *Revista de Estudios Andaluces*, nº 4, págs. 147-156.
- ESPARC (2002): *Espacios protegidos: Oportunidades para el desarrollo sostenible*. Actas del 8º Congreso de Europarc-España. Madrid, Fundación Fernando González Bernáldez, 97 págs.
- GARAYO URRUELA, J. M. (2001): «Los espacios naturales protegidos: entre la conservación y el desarrollo». *Lurralde*, nº 24, págs. 271-293.
- GÓMEZ MENDOZA, J. (1995): «Desarrollo rural y Espacios Naturales Protegidos». En RAMOS, E. y CRUZ, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. M.A.P.A., Serie Estudios nº 99, Madrid, págs. 381-410.
- IZQUIERDO, J. (1996): «Medio natural, desarrollo sostenible, participación social y juvenil». *Quercus*, Colección Mañuales, nº 3.
- LARRUBIA, R., NAVARRO, S. y LUQUE, D. M. (2001): «Desarrollo sostenible en espacios protegidos. La comarca mala-gueña de la Sierra de las Nieves». *Cuadernos Geográficos*, nº 31, págs. 173-200.
- MARTÍN BARAJAS, S. (coord.) (1999): *Incidencia social y económica de los espacios naturales protegidos sobre las poblaciones de su entorno*. Ecologistas en Acción, Madrid, 58 págs.
- MAURÍN ÁLVAREZ, M. (1999): «Espacios naturales, ordenación territorial y desarrollo sostenible en la Asturias de hoy». *Ería*, nº 50, págs. 291-303.
- MUGICA, M. (ed.) (1999): «Implicaciones socioeconómicas derivadas de la declaración de espacios naturales protegidos». *Actas del 4º Congreso EUROPARC-España*. ESPARC'98, 106 págs.
- MULERO MENDIGORRI, A. (1994): «La política de Parques Naturales en Andalucía: retos de una gran expansión territorial». *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural*. Universidad de Córdoba-A.G.E. (Serie Estudios de Geografía, nº 7), Córdoba, págs. 417-423.
- MULERO MENDIGORRI, A. (2000): «La red andaluza de espacios naturales protegidos: Proceso de configuración y cuestiones sin resolver». En VALLE, B. (coord.): *Geografía y Espacios Protegidos*. Asociación de Geógrafos Españoles-Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, Murcia, págs. 253-272.
- MULERO MENDIGORRI, A. (2002): *La protección de espacios naturales en España*. Mundi-Prensa, Madrid, 309 págs.
- OJEDA RIVERA, J. F. (2000): «Espacios naturales protegidos y desarrollo sostenible». En VALLE, B. (coord.): *Geografía y Espacios Protegidos*. Murcia, Asociación de Geógrafos Españoles-Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, págs. 273-286.
- PLAZA GUTIÉRREZ, J. I. (2000): «Espacios naturales, territorio y desarrollo (Reflexiones teóricas y sobre formas de gestión. Algunos ejemplos de la región castellano-leonesa)». En VALLE, B. (coord.): *Geografía y Espacios Protegidos*. Asociación de Geógrafos Españoles-Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, Murcia, págs. 311-331.
- REQUEJO LIBERAL, J. (1991): «Los Planes de Desarrollo Integral y los Planes de Fomento de Andalucía: El proceso de elaboración». En Varios Autores: *Prácticas para la planificación*.

*ción de espacios naturales*. ICONA (Col. Técnica), Madrid, págs. 291-314.

ROMERO, R., MARTÍN LOU, M. A. y MARTÍNEZ, J. (2002): «Nuevas perspectivas de desarrollo rural en espacios protegidos. Un caso de estudio en la Comunidad de Madrid». En: *Geografía y territorio. El papel del geógrafo en la escala local*. Servicio de Publicaciones de la Universidad de las Islas Baleares, Palma de Mallorca, págs. 287-293.

SÁNCHEZ MARTÍNEZ, J. D. (2004): «Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural de las Sierras de Cazorla, Segura y Las Villas». *Cuadernos Geográficos*, nº 34, págs. 211-214.

SACH, I. (1981): «Ecodesarrollo: concepto, aplicación, beneficio y riesgos». *Agricultura y Sociedad*, nº 18, págs. 9-32.

TROITIÑO VINUESA, M. A. (1995): «Espacios naturales protegidos y desarrollo rural: una relación territorial conflictiva». *Boletín de la A.G.E.*, nº 20, págs. 23-37.

VALLE BUENESTADO, B. (1995): «Propiedad y actividad agraria en espacios naturales protegidos». En: *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural (Ponencias)*. A.G.E.-Universidad de Córdoba (Serie Estudios de Geografía, nº 9), Córdoba, págs. 109-145.