

LA GESTION EN LOS ESPACIOS NATURALES ANDALUCES *

*Juan C. RUBIO GARCIA ***

1. INTRODUCCION

La existencia de una protección aislada de espacios naturales no garantiza una eficaz política de conservación, antes al contrario, la experiencia actual y los estudios de los últimos años, demuestran que dicha política de poco o nada sirve si el conjunto del territorio no queda subsumido en una amplia protección de cara a evitar su degradación (Ribaut, 1986).

La conservación de la naturaleza y cualquier política de espacios protegidos debe sustentarse en una adecuada "Ordenación del Territorio" que marque las líneas maestras de la planificación de las actividades, del uso racional de los recursos y clasifiquen estrictamente el espacio geográfico en relación a sus distintas vocaciones (Gómez Orea, 1978; Anglada, 1985).

Esta ordenación lleva a un desarrollo sostenido, armónico y equilibrado, que debe ser respetuoso con una de las exigencias del hombre moderno y la sociedad postindustrial, la "conservación integral" de aquellos enclaves territoriales que presentan todavía unas características ecológicas inalteradas, o unos ecosistemas primigenios o en perfecta armonía con las actividades tradicionales humanas, apareciendo el hombre como un elemento más dentro de la trama ecológica.

La progresiva presión humana y el deterioro de los ecosistemas, así como la creciente demanda de uso público, han hecho ineludible la intervención decidida del hombre sobre el patrimonio natural a conservar (Aboal, 1980; Abreu y Pidal, 1981), desarrollándose toda una teoría conocida como "La gestión de la naturaleza" (Moseley y otros, 1974; Miller, 1980).

* Con el título "Los espacios naturales andaluces", la primera versión de este trabajo fue presentada en las I.º Jornadas Ecológicas Gaditanas, celebradas en El Puerto de Santa María (Cádiz) en julio de 1987. En esta publicación se ha prescindido de los aspectos generales de los dos primeros epígrafes de la primitiva ponencia (C.R.)

** Doctor en Biología. Director-Conservador del Paraje Natural de las Marismas del Odiel (Huelva).

2. LA GESTION COMO METODO DE TRABAJO

Para la delimitación del concepto de gestión y su aplicación, seguiremos lo expuesto por Aboal (1980):

“La gestión de los recursos es la suma de una ordenación previa, una correcta administración, un acertado manejo, una exacta ejecución, una preservación localizada, una protección generalizada y una conservación adecuada”.

Vemos pues que la gestión engloba una serie de vocablos con significado diferente que se utilizan habitualmente de forma errónea o como sinónimos, cuando en realidad representan conceptos distintos aplicados a un mismo problema global. El uso correcto actual en los medios profesionales dedicados a la gestión de la naturaleza son los siguientes:

- Conservación: Utilización humana de la biosfera con producción del mayor y sostenido beneficio para las generaciones actuales, manteniendo su potencialidad para las futuras.
- Preservación: Toma de las medidas precisas para mantener el estado actual de un área o de un taxón determinado impidiendo su deterioro.
- Protección: Puesta en práctica de normas y acciones con la finalidad de defender un área o unas comunidades contra la influencia modificadora de agentes perniciosos.
- Ordenación: Asignación de usos y aprovechamiento económico máximo, compatible con la persistencia y capacidad de renovación de los recursos.
- Administración: Uso acertado de los recursos tras una adecuada planificación.
- Manejo: Conducción de un recurso a una situación preconcebida con el empleo de opciones alternativas.

La gestión de los espacios naturales requiere un profesional generalista que aborde los problemas desde una perspectiva sistemática, empleando siempre como instrumento fundamental la “capacidad de decisión” (Aboal, 1980), que le permita la aplicación de medidas idóneas para cada problema, al margen de la existencia de un documento básico de planificación (P.R.U.G.), en el que se señalen los objetivos y las estrategias y tácticas para alcanzarlos.

Es necesario para todo ello un enfoque de la gestión lo suficientemente dialéctico como para que permita introducir modificaciones en el modelo utilizado en respuesta a cambios del ambiente no internalizados o a nuevos enfoques de las actividades humanas presentes en el espacio protegido.

3. TIPIFICACIONES DECLARATIVAS. FIGURAS NACIONALES. EL CASO ANDALUZ

A pesar de las críticas ya señaladas anteriormente a la política de espacios protegidos, el régimen de protección selectiva sigue siendo hoy en día un pilar fundamental de la conservación de la naturaleza en todo el mundo, lo que ha determinado que se hayan elaborado en los distintos países leyes específicas que desarrollan diferentes figuras de protección adaptadas a condiciones ambientales y objetivos particulares (UICN, 1978).

En la legislación española existe una amplia normativa encaminada a proteger el medio natural: Leyes de Montes, de Agua, del Suelo, de Caza y de Pesca, pudiendo todas ellas delimitar territorios y dotarlos de una protección especial (Garay, 1986).

Sin embargo, la legislación española vigente en materia de conservación está constituida por la "Ley de Espacios Naturales Protegidos", de 2 de mayo de 1975 y su correspondiente Reglamento de 4 de marzo de 1977, cuyo carácter regresivo se ha puesto de manifiesto en repetidas ocasiones (Martín Retortillo, 1976; Ramón Fernández, 1976; Ortuño Medina, 1977; López Ramón, 1980; Anglada, 1985), pero que sigue siendo a nivel estatal el único instrumento jurídico específico de protección de la naturaleza existente en la actualidad y que ha sido mejorado parcialmente por las leyes de declaración-reclasificación de los distintos Parques Nacionales.

Es por ello que, a pesar de que a nivel nacional no se ha utilizado para la declaración de nuevos espacios en los últimos seis años, sí se ha hecho en el caso de algunas comunidades autónomas, que no han desarrollado hasta la fecha una legislación propia en este campo, para lo que están facultadas.

Así, en el caso de Andalucía, se han utilizado en la declaración de espacios protegidos tres figuras de las recogidas en la LENP: Reservas Integrales, Parajes Naturales de Interés Nacional y Parques Naturales; ya que la competencia sobre parques Nacionales ha quedado reservada al estado, aunque existen discrepancias en la doctrina en torno a este punto, lo que ha llevado a la Comunidad Autónoma de Cataluña, a la promulgación de la Ley de 13 de junio de 1985 de Espacios Naturales, en la que se establecen cuatro figuras de protección: Parques Nacionales, Parajes Naturales de Interés Nacional, Reservas Integrales y Parques Naturales; reservándose la Generalidad la gestión de los Parques Nacionales.

El carácter de los espacios naturales a proteger ha cambiado en el transcurso del tiempo, ya que en un principio se consideraban "no transformados o poco modificados por la explotación y ocupación humanas" (UICN, 1974), sin embargo actualmente cada vez es más difícil encontrar zonas de la biosfera con estas

características, por lo que se tiende a considerar aquellos espacios cuyas “unidades ambientales no han sido esencialmente modificadas por el hombre, o bien lo han sido de tal modo que se han generado nuevos ambientes naturales” (Anglada, 1985). Esta nueva perspectiva permite la declaración de espacios con presencia activa humana, o bien aquellos otros originados directamente por dicha actividad, como embalses o pantanos, que hoy día suponen un hábitat de importancia para determinados grupos faunísticos.

En el cuadro n.º 1 aparecen recopiladas las principales características de las figuras legales de protección desarrolladas por la Ley 15/1975, de 2 de mayo, y el Reglamento correspondiente (Decreto 2676/1977, de 4 de marzo) en cuanto a tramitación, representación, tutela, patronato, administración y medios económicos.

En el cuadro 2 se representan las principales líneas de gestión de los recursos y uso del medio en los espacios naturales protegidos andaluces, según el extracto realizado por Garay (1986).

Tras el uso, durante los últimos cuatro años, de las figuras de protección establecidas por la LENP (Reservas Integrales de Interés Científico, Parques Nacionales, Parajes Naturales de Interés Nacional y Parques Naturales) y el análisis de la problemática que a nivel internacional se ha planteado en cuanto a la diversificación y falta de homologación de las distintas figuras, en Andalucía se ha optado por no ampliar el número de las mismas, sino por flexibilizar convenientemente el contenido de las actuales (A.M.A., 1987).

Dos criterios básicos han llevado a esta determinación: por una parte la necesidad de racionalizar el abanico de figuras legales de protección de los diferentes países, a fin de que se puedan relacionar con más coherencia, lo que tiene que ver con el gran realce y proyección internacional que han adquirido los Espacios Naturales Protegidos. Por otra, la conveniencia de concretar al máximo de abanicos de posibilidades para la mejor comprensión de los ciudadanos.

La flexibilización antes aludida se explica ya que los elementos de valoración no se remiten únicamente al estado actual de conservación de los espacios, sino a los objetivos de protección que se persiguen a medio y largo plazo para los mismos. Esto hace que, por ejemplo, puedan ser declarados con la misma figura de protección (Parque Natural), espacios tan diversos, en cuanto a objetivos de gestión, como el Torcal de Antequera y la Sierra Norte de Sevilla.

Independientemente las figuras tradicionales con un generoso margen de aplicación, se van a introducir dos figuras intermedias, inspiradas en parte en la Ley de Montes de 8 de junio de 1957, para proteger aquellos enclaves naturales cuyas características no se encuadran en ninguna de las cuatro figuras legales aplicadas hasta el momento.

CUADRO I
PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LAS DISTINTAS FIGURAS DE PROTECCION SEGUN LA L.E.N.P.

LEY DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Ley de 2 de Mayo de 1975 Reglamentos de 4 de Marzo de 1977	TRAMITACION	REPRESENTACION	TUTELA	PATRONATO	ADMINISTRACION	MEDIOS ECONOMICOS
1) RESERVAS INTEGRALES DE INTERES CIENTIFICO Art. 2 Ley Art. 5 Regl. Espacios naturales de escasa superficie que por su excepcional valor científico sean declarados como tales por ley, con el fin de proteger, conservar y mejorar la plena integridad de su gea, fauna y flora, evitándose en ellas cualquier acción que pueda entrañar destrucción, deterioro, transformación, perturbación y desfiguración de lugares o comunidades biológicas. Según criterio dominante utilizado para su declaración pueden ser: botánicas, ecológicas o geológicas.	M. ^o de Agricultura; el expediente de declaración pedirá informe con carácter preceptivo de CIMA, Cámara Agraria Prov. y Local, Corporaciones locales afectadas y también preceptivamente el informe de Real Academia de Ciencias, Exactas y Naturales, Rector Universidad ámbito, C. S. I. C. - 9 INIA	Estado M. ^o Agricultura ICONA	M. ^o Agricultura, ICONA, al que corresponde Aprobación y supervisión de los planes de conservación, fomento, mejora y disfrute, obras y trabajos, previo informe de la Junta Rectora o Patronato	A desarrollar o especificar en Reglamento composición cometido funciones	Corresponde al M. ^o de Agricultura, ICONA (según lo previsto en las disposiciones que regulen su creación, que tendrán en cuenta sus peculiaridades específicas) El Director del ICONA nombrará un conservador, titulado superior, con voz y voto en el Patronato	ICONA atenderá a la conservación y mejora de los Espacios Naturales que hayan sido promovidos por el M. ^o de Agricultura, y que sean administrados por él.
2) PARQUES NACIONALES Art. 3 Ley Art. 6 Regl. Espacios Naturales de relativa extensión que de declarar por Ley como tales, por la existencia en los mismos de ecosistemas primgenios que no hayan sido sustancialmente alterados por la penetración, explotación y ocupación humana y donde las especies vegetales y animales, así como los lugares y formaciones geomorfológicas, tengan un destacado interés cultural, educativo o recreativo, o en los que existen paisajes naturales de gran belleza. El M. ^o de Agricultura, ICONA, fijará un plan Director de actuación y medidas en cada Parque. Desde que se creó Doñana se limitan Preparques.	Idem. Excepto los cuatro últimos requisitos.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
3) PARAJES NATURALES DE INTERES NACIONAL Art. 4 Ley Art. 7 Regl. Espacios, lugares o elementos naturales particularizados, todos ellos de ámbito reducido que se declaren como tales por Ley en atención a las excepcionales exigencias cualificadoras de sus concretos y singulares valores, y con la finalidad de atender a la conservación de su flora, fauna, constitución geomorfológica, especial belleza y otros comparantes muy destacados de rango natural. Son Parques Nacionales de ámbito reducido.	Idem. Parques Naturales	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.	Idem.
4) PARQUE NATURAL... Art. 5 Ley Art. 8 Regl. Áreas a las que el Estado, en razón de sus cualificados valores naturales, por sí o a iniciativa de Corporaciones, Entidades, Sociedades o particulares, declare por Decreto como tales, con el fin de facilitar los contactos del hombre con la Naturaleza. El disfrute público de estos terrenos estará sujeto a las limitaciones precisas para garantizar la conservación de sus valores y el aprovechamiento ordenado de sus producciones. Se armonizará la conservación de sus valores naturales con el aprovechamiento de sus producciones, manteniéndolos en un estado similar o promoviendo la enseñanza y disfrute del Parque Natural, en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico y socioeconómico	Cuando lo promuevan personas físicas y/o jurídicas se establece como requisito que la finca esté inscrita en el Registro de la Propiedad y que conste en el expediente de la adscripción de los terrenos a los fines propuestos	Idem.	Corresponde al M. ^o de Agricultura, ICONA velar por el cumplimiento de las finalidades recogidas en la declaración de los espacios naturales cuando no sean administrados directamente por el Instituto. El disfrute y vista de estos lugares y el aprovechamiento de sus producciones se llevará a cabo de acuerdo con la normativa que señale el M. ^o de Agricultura. El Consejo de Dirección ICONA previo informe Junta Rectora determinará los valores a proteger	Junta Rectora, en la que estarán representados el: a) Promotor, b) Corporaciones locales interesadas, c) ICONA, d) Propietarios de terrenos. La composición y la representación en la misma de otros intereses se fijará en el Decreto de constitución del Parque. El Presidente de la Junta lo nombra el M. ^o de Agricultura a propuesta del Promotor y oído el ICONA.	a) El Estado en sus terrenos (ICONA). b) Corporaciones, entidades y particulares que hubieran instado su declaración.	El Promotor de la declaración, atenderá con sus propios medios a la conservación y no cederá aunque pueda reclamarla el M. ^o de Agricultura. Para los fines asistidos.

CUADRO II
GESTION DE RECURSOS Y USO DEL MEDIO EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS (REPRODUCIDO DE GARAY. 1986)

	ACTIVIDADES	RESERVA BIOLÓGICA	PARQUE NACIONAL	PARQUE NATURAL	PARQUE NATURAL
GESTION DE RECURSOS	Actividades agroforestales y ganaderas.	Sólo las estrictamente necesarias para la conservación de sus valores naturales.	Sólo aprovechamientos tradicionales, previo estudio y autorización expresa.	Se asimila a los permisos y limitaciones establecidos en los Parques Nacionales, condicionados a la menor extensión. Su aplicación puede hacerse únicamente en sectores concretos.	A demás de los aprovechamientos tradicionales pueden permitirse y limitarse otros de nueva implantación. Todos deberán ser compatibles con los fines de protección y desarrollo.
	Manejo de la flora y fauna silvestres.		Estará limitada al control de poblaciones con fines científicos o sanitarios (censo, repoblaciones, regeneraciones). Prohibición introducción especies exóticas.		Se permiten actividades cinegéticas y piscícolas según normativa específica. La obtención de especies exóticas necesita autorización expresa.
	Manejo del agua y suelo		Sólo con fines de conservación y protección.		Doble fin para desarrollo y conservación con control de calidad de las aguas.
DESARROLLO SOCIO-ECONÓMICO	Actividades extractivas.	No permitida.	No permitida.	Permiso controlado y restauración al final de la extracción.	
	Infraestructura vial, eléctrica y cercas.	No permitida.	Sólo vías de acceso y tendidos necesarios para la gestión y propietarios afectados. Prohibición expresa de tendidos aéreos. Cercas con autorización expresa.	No permitida o permitida y mejorada según zonas. Terribidos aéreos permitidos con condiciones. En algunas zonas sólo subterráneos. El cercado está permitido.	
	Construcción e industria.	No permitida.	Sólo permitida la relacionada con la prestación de servicios públicos y algunos pequeños artesanos. Prohibida en el entorno. No permitida la publicidad comercial.	No permitida, permitida o incentivada según tipo de actividad y zona. Permitida la publicidad comercial en zonas señaladas e incluso potencialmente según normativa.	
	Urbanismo.	No permitido.	Sólo lo necesario para la gestión del Parque y uso público, gestión de recursos, actividades culturales o científicas y administración.	En suelo urbanizable. La planificación deberá ser congruente con los fines de protección del Parque. En suelo no urbanizable. Debe permitirse previo estudio y autorización expresa.	
USO PÚBLICO	Vehículos motorizados, botes y embarcaciones.	No permitidos (Salvo incendios o catástrofes).	Sólo los necesarios para gestión del Parque (censo, visitas, propietarios afectados).	Permitidos los necesarios para gestión del Parque. Los demás permitidos o prohibidos según zonificación.	
INVESTIGACION EDUCACION	Turismo y deporte.	No permitido.	Generalmente visita controlada. En península puede haber visitas libres. No acampada. Habrá zonas no visitables.	Visita libre, controlada y acampadas según zonas. Puede haber zonas restringidas e incluso no visitables según zona. Deberá haber zonas deportivas.	
	Investigación y educación ambiental.	Permitida bajo control.	Permitida y potenciada bajo control.	Permitida y potenciada.	
VARIOS	Vendos de residuos, contaminación de aguas y atmósfera. Prevención de incendios. Utilización de insectos y abonos. Otras alteraciones.	Según normativa general y propia de la reserva.	Según normativa general y propia del Parque.	Según normativa general y propia del Parque.	

CUADRO III
AVANCE DE LA RED DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA

ALMERÍA	CADIZ	CORDOBA	HUELVA	GRANADA	JAEN	MALAGA	SEVILLA
Punta Enixas: Parque Natural con una Reserva Integral en su interior de 400 Has.	Marismas de Bonanza y Pinar de la Algodora. Pendiente ampliación del Parque Nacional de Doñana.	Sierra de Hornachuelos: Parque Natural.	Marismas de Isla Cristina: Parque Natural.	Acañalados de Maro-Cerro Gordo: Parque Natural.	Sierres de Cazorla, Segura y las Villas: Parque Natural.	Sierra de las Nieves: Parque Natural.	Sierra Norte: Parque Natural.
Albufera de Adra: Dos Reservas Integrales correspondientes a cada una de las lagunas que la conforman, más sus zonas de protección.	Acantilados y Pinar de Barbate: Parque Natural.	Rio Vegas-Cárdenas: Parque Natural.	Marismas del Rio Piedra y Flecha del Rompido: Parque Natural.	Lagunas de Padul: Incluir en Sierra Nevada.	Sierra Morena occidental: Parque Natural a unir con Rio Vegas-Cardeña de Córdoba.	Reales de Sierra Bermeja: Parque Natural.	Braco del Este: Parque Natural.
Sierra Alhamilla: Por determinar.	Peñón de Zafrañón: Reserva Integral con zona de Protección.	Sierra Subbética: Parque Natural.	Sierra Pelada: A estudiar ampliación Parque Natural.	Sierra Nevada: Parque Natural.	Sierra Mágina: Parque Natural. Ampliar límites.	Torcal de Antequera: Parque Natural.	Braco de la Torre: Parque Natural.
Desierto de Tabernas: Parque Natural de los Desiertos de Almería.	Laguna de Medina, Complejo Endorreico de Espera, Complejo Endorreico de Puerto Real, Complejo Endorreico de Cheliana, y Complejo Endorreico del Puerto de Santa Maria.	Lagunas del Conde, Zafar, Tiscaf, Nincón y Los Jarales: Reservas Integrales.	Castillo de S. Lucar de Guadiana: Monumento Natural.	Sierra de Huétor: Parque Natural.	Sierra Mágina: Parque Natural. Ampliar límites.	Laguna de Fuente-Piedra: Reserva Integral.	Lagunas de Sevilla, Alcazarusa, Zarcón, Argano, Ballester, Tarajá, Cigarrera, Galindo, Peña y Pilón: Reserva Integral.
Karst en yesos de Sorbas: Por determinar.	Embalse de Malpasillo: Parque Natural.	Marismas del Odiel: Parque Natural con dos Reservas Integrales en su interior (Isla de Estemedo y Mirón del Barro).	Cabeza de la Peña: Monumento Natural.	Sierra de Baza: A estudiar.	Sierra de Jaén: Parque Periurbano.	Decladero de los Galanes: A estudiar.	Reserva Integral.
Sierra María: Parque Natural.	Bahía de Cádiz: A estudiar.	El Abalarico: Pendiente ampliación Doñana.	El Asperillo: Pendiente ampliación Doñana.	Sierra de Castril: A estudiar.	Laguna Honda: Reserva Integral.	Montes de Málaga: Parque Periurbano.	Embalse de Torre del Agua: Parque Natural.
Laguna de Mojácar: Parque Natural.	Dunas de S. Antón: A estudiar.	El Asperillo: Pendiente ampliación Doñana.	Arroyo de la Roetina: Pendiente ampliación Doñana.	Despenaperros: A estudiar.	Despenaperros: A estudiar.	Desembocadura del Guadalhorce: Reserva Integral.	Lagunas de Campillo y La Batosa: Reserva Integral.
	Peñón de Lagariz: A estudiar.	Coto del Rey: Pendiente ampliación Doñana.	Coto del Rey: Pendiente ampliación Doñana.				
	Regulajes de Arcos y Bormos: Parques Naturales.	Sierra de Huévar: Parque Natural.	Sierra de Bermejal: A estudiar.				
	Marismas del Rio Palmones: Parque Natural.	Sierra de Bermejal: A estudiar.	Patá del Caballo: A estudiar.				
	Castillo de Sancti-Petri: Monumento Natural.						

Así, se propone el término “Parque Periurbano”, ya adelantado por Anglada (1985), para aquellos espacios naturales situados en el exterior de los núcleos urbanos que, habiendo sido creados o no por el hombre, éste condiciona su ulterior evolución en todos sus factores, con la finalidad de recreo de las poblaciones urbanas en función de las cuales se declara. Este sería el caso, por ejemplo, de los Montes de Málaga.

El otro supuesto es el de aquellas formaciones naturales, elementos o particularidades de determinados ecosistemas con valores singulares, fundamentalmente paisajísticos, o con un carácter destacado dentro de su clase (si se trata de elementos naturales), que serían declarados como “Monumentos naturales” o “Enclaves singulares”. Este sería el caso por ejemplo del Castillo de Sancti Petri en Cádiz o el Cabezo de la Peña en Huelva.

En el cuadro n.º 3 aparece un avance de la Red de espacios protegidos andaluces ya declarados, pendientes de declaración o en estudio, detallados por provincias.

4. FIGURAS INTERNACIONALES CON APLICACION EN ANDALUCIA: LAS RESERVAS DE BIOSFERA

El MaB (Hombre y Biosfera) es un programa internacional de investigación científica y de información, auspiciado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), cuyos objetivos son proveer los conocimientos científicos y el personal cualificado para el manejo racional de los recursos naturales (MaB, 1981).

Promueve el MaB varias iniciativas convergentes tratando de conseguir una aproximación integrada y multidisciplinaria al tratamiento de la Naturaleza (García Novo, 1985), con la definición de 14 campos de acción: siete orientados hacia tipos de ecosistemas críticamente amenazados; cuatro, a la interacción hombre-biosfera; y otros tres a la propia especie humana. Estos campos de acción se han concretado en unos 550 proyectos y numerosas reuniones científicas, seminarios, publicaciones, etc.

El proyecto número 8 atiende a la conservación de las áreas naturales y del material genético que contiene, estableciéndose paulatinamente desde 1974 una red mundial de áreas de protección que reciben el nombre de “Reservas de la Biosfera”, cuyos objetivos (Fernández Galiano, 1984) consisten en:

a) Conservar para el hombre, en su aspecto de utilización actual y potencial, la diversidad y la mayor integridad posible de las comunidades de plantas y de

animales, preservando la diversidad genética de las especies de las que depende su evolución.

b) Dispone de áreas para investigaciones relacionadas con el medio ambiente, tanto en el interior de estas Reservas como en el ámbito de la comarca o región en que se encuentran integradas.

c) Proporcionar la educación y la formación, tratando de vincular la conservación con las actividades humanas y el desarrollo rural, haciendo intervenir a las comunidades locales para el funcionamiento y gestión de las Reservas.

Uno de los aspectos más singulares de las Reservas de la Biosfera es el de los usos del suelo, proponiéndose la relación armoniosa entre poblaciones autóctonas y el medio ambiente. Así, las reservas constan de un núcleo central representativo de un tipo de ecosistema específico, con centros de endemismo y riqueza genética, de características naturales únicas y que encierran un excepcional valor científico, rodeadas de zonas alteradas por la actividad humana, utilizadas con vistas a la elaboración y demostración de medios de desarrollo sostenido, al tiempo que sirven como zonas amortiguadoras.

Este nuevo enfoque del problema de la conservación contempla al hombre como parte integrante del ecosistema en que habita, participando las poblaciones afectadas por las reservas en el manejo de las mismas. La incorporación de estas zonas "tampón" de usos múltiples proporciona lugares destacados para la investigación, al tiempo que revaloriza las tradiciones de las poblaciones locales, proporcionando las bases para mejorar sus medios actuales de vida mediante la coordinación y uso racional de nuevas técnicas y de respeto a las tradiciones (Jaramillo, 1985).

Para lograr los fines propuestos por el programa, una reserva de la biosfera debe presentar todas o algunas de las siguientes particularidades:

- a) Constituir ejemplos representativos de determinados ecosistemas naturales.
- b) Contener comunidades únicas o ser áreas con rasgos naturales de interés excepcional.
- c) Ejemplarizar paisajes armoniosos derivados de las prácticas tradicionales de utilización del suelo.
- d) Comprender ecosistemas modificados o degradados, susceptibles de restauración y conducción a condiciones más o menos naturales.

Las implicaciones que lleva consigo la declaración de un área como reserva de la biosfera son de índole muy diversa, ya que consiste en una calificación de tipo internacional que no afecta a la soberanía del país en que se establece, al que

incumbe solamente dar al territorio afectado un estatuto jurídico que garantice la continuidad de las acciones que se emprendan (Fernández Galiano, 1984).

A continuación se relacionan las Reservas de la Biosfera españolas:

Denominación	Extensión (Ha)	Constitución
1. Ordesa-Viñamala	51.936	1977
2. Grazalema	32.210	1977
3. Montseny	23.372	1978
4. Doñana	77.260	1980
5. Mancha Húmeda	25.000	1980
6. El Canal y los Tiles	511	1983
7. Marismas del Odiel	8.728	1983
8. Sierras de Cazorla y Segura	190.000	1983
9. Urdaibai	23.500	1984
10. Sierra Nevada	190.000	1986

En total representan 615.527 Has de diverso status administrativo, aunque en su mayoría espacios naturales protegidos, que son una representación de los principales ecosistemas españoles (laurisilva mecaronésica, ecosistemas mediterráneos, ecosistemas atlánticos, zonas húmedas, áreas de media y alta montaña, etc.).

Cinco de las reservas son andaluzas, con una extensión de 498.198 Has., lo que supone más del 80% de la superficie declarada en nuestro país. Salvo Doñana, gestionada por el ICONA, las restantes son espacios protegidos (Sierra Nevada en proyecto) administradas por la Agencia de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía.

La decisión de solicitar al comité MaB internacional la inclusión de estos espacios dentro del inventario de Reservas de la Biosfera, se basó en la importancia de sus ecosistemas y los valores humanos de estas comarcas, coincidiendo en la idea y en la nueva política de conservación de los recursos naturales de la UNESCO (AMA, 1986).

La contemplación y deleite de áreas naturales no alteradas que motivó las primeras declaraciones de espacios protegidos hace ya más de cien años, no puede ser hoy día, como hemos visto, la función primordial de estas áreas, que deben reservar dinámicamente unos bienes naturales, patrimonio de la Humanidad, sin los cuales no se podría invertir el progresivo deterioro de los procesos

ecológicos, la merma de la diversidad genética y la pérdida de productividad en el aprovechamiento de los ecosistemas (Orella, 1986).

El concepto de Parque-Isla, reserva estática, museo vivo, discutido anteriormente, es inviable en la actualidad y así lo ha entendido el MaB y ha sido recogido posteriormente por la UICN, el WWF y el PNUMA en la “La Estrategia Mundial para la Conservación”, publicada en 1980, en la que se instaba a todos los gobiernos de mundo a la conservación y protección de los espacios naturales de alto valor ecológico todavía no alterados, en función de su potencialidad genética.

En este sentido el “Plan de Acción de Bali”, elaborado en el II Congreso Mundial de Parques Nacionales, define los espacios protegidos como unidades de conservación y factores de desarrollo, bajo tres perspectivas fundamentales:

- a) La información sobre la resistencia genética ante situaciones de emergencia o las futuras posibilidades de aplicación médica y farmacéutica, así como el aumento de las producciones, se encuentra en las especies silvestres que la han acumulado evolutivamente.
- b) La comprensión de la compleja dinámica de los sistemas naturales es la clave para el entendimiento de los humanos y su influencia sobre aquellos al explotarlos.
- c) La restauración de las áreas degradadas precisa de conocimientos y materiales naturales que en el futuro serán difíciles de encontrar en zonas no protegidas.

Vemos pues que hoy día es necesario en una política de espacios naturales coherente la integración del hombre y sus actividades en la naturaleza, tratando de superar el tópico conservación-desarrollo, ordenando y planificando para la consecución de una explotación racional del medio que permita su recuperación y mantenimiento, extendiendo la protección a todo el territorio y utilizando las zonas protegidas como ejemplo, zona de estudio de los procesos naturales y banco de obtención de diferentes recursos.

5. PROGRAMAS DE GESTION: LOS PLANES RECTORES

El Reglamento de Espacios Naturales Protegidos (Decreto 2676/1977 de 4 de marzo) en su Artículo 6.2 dice, con respecto a los Parques Nacionales, que se “fijarán mediante un Plan Director las actuaciones y medidas necesarias para salvaguardar las características y valores que motivaron su creación, facilitar el acceso para su uso, disfrute, contemplación y aprovechamiento ordenado de sus

producciones e impedir los actos que directa o indirectamente puedan producir su destrucción, deterioro o desfiguración”.

Este avance, en cuanto a la elaboración de un documento marco de gestión de los espacios protegidos, se desarrolló en las respectivas leyes de los Parques Nacionales en las que, como en la Ley 91/1978 de 28 de diciembre de 1979 sobre el régimen jurídico del Parque Nacional de Doñana, se señala que será elaborado un Plan Rector de Uso y Gestión, que “tendrán una vigencia mínima de cuatro años y que incluirá las directrices generales de ordenación y uso del Parque Nacional, así como las normas de gestión y las actuaciones necesarias para la conservación y protección de sus valores naturales y para garantizar el cumplimiento de las finalidades de investigación, interpretación de los fenómenos de la Naturaleza, educación ambiental y de uso y disfrute por los visitantes”.

También se señala una cierta estructura del Plan, que se dice deberá contar con una zonificación, con medidas tendentes a la eliminación de la explotación de los recursos naturales con excepción de aquellas actividades necesarias para el mantenimiento de los equilibrios biológicos existentes.

Las posteriores declaraciones de espacios protegidos, fundamentalmente las andaluzas, han seguido esta tendencia ordenando las respectivas leyes y decretos la elaboración de un Plan Rector de Uso y Gestión en el plazo máximo de un año a partir de su promulgación.

Este instrumento básico de gestión de los espacios naturales protegidos está basado en los “Planes Maestros” de la escuela americana (FAO, 1974; National Park Service, 1976; Parks Canadá, 1978), concibiéndose como un documento marco que incluye la normativa y las directrices para todo tipo de actuaciones, así como la estructura de gestión.

A nivel internacional se han consagrado dos tendencias en la filosofía de los PRUG (Machado, 1981), ambas puestas en práctica en España:

- a) Plan Rector concebido como documento único, global, de vigencia temporal determinada, utilizada en EE.UU. y Europa.
- b) Plan Rector de contenido global que incluye normativas y objetivos de carácter general, dejando el resto de las actuaciones al desarrollo de planes sectoriales, utilizada fundamentalmente en Canadá.

La elección en España de uno u otro modelo ha estado en función de la tramitación del Plan, habiéndose desarrollado el primero en Doñana, donde ha existido un claro protagonismo del Patronato y el segundo en los Parques Nacionales Canarios.

El segundo modelo ha resultado negativo en nuestro país por la poca flexibilidad impuesta a la gestión, así como la dificultad de tramitación de los Planes

Parciales, por lo que la Agencia de Medio Ambiente ha optado por el modelo Doñana (AMA, 1987), con modificaciones tendentes a la agilización de la gestión, que permite al gestor facilidad de movimientos de cara a que el Patronato asuma las exclusivas funciones de órgano consultivo y asesor, coordinando la gestión sin afectar a la misma que debe ser desempeñada por la AMA en representación del ejecutivo andaluz.

La tramitación jurídica exige que el PRUG exponga los objetivos y directrices de forma genérica y no encorsetada, ya que un excesivo detalle en el documento puede provocar, por su carácter de instrumento legal de control, el que el Patronato o la Junta Rectora asuma un protagonismo excesivo, dificultando en muchos casos la gestión, determinados intereses sectoriales públicos o privados. No hay que olvidar en este sentido que los PRUG se aprueban por Decreto, por lo que cualquier modificación en el texto inicial debe pasar por el mismo trámite, funcionando la naturaleza por otros derroteros diferentes a los expresados, lo que pondría en conflicto la gestión en repetidas ocasiones.

La posibilidad de desarrollo de Planes anuales sobre los diferentes apartados del PRUG posibilita el uso flexible de la norma en el sentido de una gestión adecuada.

Exceptuando los Monumentos Naturales y los Parques Periurbanos, que deberán ser objeto de un modelo de ordenación y protección aún por concretar, hay tres casos de Planes Rectores que responden a los distintos objetivos de las diferentes figuras de protección. Así, mientras que en las Reservas Integrales el PRUG debe centrarse en la investigación, en los Parques Naturales debe hacerlo en el uso público y las iniciativas de fomento y desarrollo integral. Los Parajes Naturales y Parques Nacionales orientarán sus planes hacia la investigación, educación, uso público restringido y las actividades tradicionales.

Incluso dentro de una misma figura debe emplearse la suficiente flexibilidad como para permitir que cada espacio concreto pueda desarrollar sus verdaderas vocaciones, así por ejemplo en el Parque Natural del Torcal de Antequera debe prevalecer el uso público y la ordenación de infraestructuras, mientras que en los Parques Naturales que ocupan zonas serranas extensas (Grazalema, Cazorla, etc.) deben ser las iniciativas de ecodesarrollo las que presidan el Plan.

En el cuadro n.º 4 se recoge la homologación realizada con los PRUG de los distintos espacios protegidos andaluces, en cuanto a estructura, contenido y zonificación, en relación con sus diferentes objetivos.

La estructura de los PRUG responde a la necesidad de conseguir una gestión eficaz, señalando los objetivos y las técnicas para alcanzarlos, considerando como principio general de la planificación el mantenimiento del vigor ecológico del espacio natural protegido, por lo que su objetivo prioritario es el de la

conservación. El índice se ajusta a la elaboración de distintos Planes (Uso Público, Investigación, Manejo, etc.) que ejecutan los objetivos perseguidos por la declaración, que básicamente son (AMA, 1987 b):

- a) Proteger y mejorar la integridad del paisaje, gea, fauna, flora, aguas y atmósfera y, en definitiva, el conjunto de los ecosistemas del Paraje Natural y de las Reservas Integrales, en razón de su interés educativo, científico, cultural, recreativo, turístico, y socio-económico, y de su proyección nacional e internacional.
- b) Compatibilizar la utilización de los recursos naturales del Paraje con su conservación, de forma que exista una verdadera proyección social del mismo, concienciando a los ciudadanos de la necesidad de la conservación de la Naturaleza.
- c) Proteger, conservar y restaurar los recursos arqueológicos y culturales del Paraje, integrándolos en los programas de investigación e interpretación del mismo.
- d) Restaurar, en lo posible, los ecosistemas y valores alterados por el hombre o sus actividades.
- e) Preservar la diversidad genética del Paraje y las Reservas garantizando especialmente la persistencia de especies en peligro de extinción.
- f) Facilitar el disfrute público, haciéndolo compatible con su conservación, basado en el conocimiento y divulgación de sus valores en relación con su interés científico y pedagógico, resaltando así la función cultural del área.
- g) Potenciar la investigación en y para el Paraje y las Reservas Integrales, para conseguir los objetivos anteriores.
- h) Articular la actuación coordinada de todos los estamentos y Organismos cuyos intereses y competencias se vinculan y relacionan con el Paraje y las Reservas Integrales.
- i) Gestionar la adquisición de los terrenos privados necesarios para llevar a cabo una administración eficaz del Paraje.
- j) Establecer convenios o acuerdos con Organismos, Corporaciones locales, entidades y particulares con intereses en el Paraje para lograr la aplicación de las medidas encaminadas a la conservación de los ecosistemas y la posibilidad de realizar investigaciones, así como llevar a cabo el programa de visitas.
- k) Desarrollar y mantener contactos de tipo regional, nacional e internacional con las organizaciones interesadas en la Conservación, educación e investigación, integrando a las Marismas del Odiel en los programas que éstas acometen.

CUADRO IV
ESQUEMA DE LOS P.R.U.G. EN LOS DISTINTOS ESPACIOS
PROTEGIDOS ANDALUCES

	Parque Natural	Paraje Natural	Reserva Integral
	1. Introducción	1. Introducción	Idem a Paraje Natural
E	2. Objetivos	2. Objetivos	
S	3. Directrices generales	3. Zonificación	
T	4. Zonificación	4. Plan de manejo de los	
R	5. Normativa general	los recursos	
U	6. Normativa particular	– Problemática	
C	7. Programa de actuación	– Normativa	
T	8. Plan de manejo	– Manejo	
U	8.1. Plan de Uso Público	5. Plan de Uso Público	
R	8.2. Plan de Interpretación	– Infraestructura	
A	8.3. Plan de Desarrollo	– Red de Itinerarios	Matizado Uso Público
	8.4. Estructura interna.	– Material de difusión	en periferia
		y promoción	
		– Visitas	
		6. Plan de Investigación	
		7. Programa de Actuación	
Z			
O			
N			
I	1. Area de Reserva	Idem	1. Area de Reserva
F	2. Area de Uso Extensivo	Salvo Enclaves de Interés	Integral
I	3. Area de Uso Intensivo		2. Area de Recuperación
C	4. Area de Recuperación		Natural.
A	Natural		3. Area de Protección
C	5. Area de Servicios		4. Area de Servicios
I	6. Enclaves de Interés		
O			
N			

El PRUG incluye también como pieza fundamental la delimitación de área de actuación para evaluar y clasificar el territorio de los espacios protegidos de forma que se diferencien zonas de manejo distintas en relación con la calidad y cantidad de sus recursos, considerando asimismo para su destino los condicionantes que gravitan sobre ellas, así como las necesidades futuras de uso y administración del espacio, consiguiendo de esta forma los objetivos establecidos.

6. PARTICIPACION PUBLICA: PATRONATOS Y JUNTAS RECTORAS

Tanto la UICN, el Consejo de Europa, como los Servicios de Parques más avanzados hacen especial hincapié en la participación pública como un componente del proceso de planificación (Machado, 1981).

Debe existir una simbiosis entre poblaciones locales y espacios protegidos, integrándose mutuamente en los programas de desarrollo, con participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones (Parques Naturales) o en los procesos de planificación (período de información pública de los Planes Rectores), o a través de sus legítimos representantes en los órganos de control y consulta, constituidos por Patronatos y Juntas Rectoras.

Estos órganos deben ser el marco de discusión de la problemática presente en los espacios protegidos, con la participación de los distintos sectores implicados en los mismos:

Diferentes organismos de las administraciones central autónoma, provinciales, Ayuntamientos, Propietarios, Agricultores, y Ganaderos, Industriales, Empresarios, Sindicatos, Investigadores, Asociaciones ecologistas, etc., del tal forma que los proyectos del espacio de su entorno sean estudiados con el máximo detalle bajo una óptica conservacionista.

Las funciones básicas de los Patronatos consisten en velar por el cumplimiento de las normas de protección (incluido el PRUG), promoviendo todo tipo de actuaciones que beneficien al espacio protegido, así como la información de todo tipo de trabajos, obras, aprovechamientos y planes de investigación que se puedan realizar en el espacio protegido.

BIBLIOGRAFIA

- ABOAL, J. L. (1980). *La gestión de los espacios naturales protegidos*. ICONA.
- ABREU Y PIDAL, J. L. (1981). *Influencia de los espacios naturales protegidos en su entorno social. Curso de Planificación y Gestión de Espacios Naturales Protegidos*. Universidad Politécnica de Madrid, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes.
- ANGLADA, S. (1985). *Criterios para una ley básica de protección de la naturaleza: Régimen de los espacios naturales protegidos*. "Revista de Derecho Urbanístico", año XIX, n.º 92, pp. 75-99.
- AMA (1986). *Las Reservas de la Biosfera Andaluza*. Sevilla. Documento no publicado.
- AMA (1987a). *II Reunión técnica de gestión de espacios naturales protegidos*. El Bosque (Cádiz). Documento no publicado.
- AMA (1987b). *Plan Rector de Uso y Gestión de las Marismas del Odiel*. Documento no publicado.
- FAO (1974). *Planificación de Parques Nacionales*. Documento Técnico de Trabajo n.º 15. Chile.
- FERNANDEZ GALIANO, E. (1984). *Las Reservas de la Biosfera. Montes*. N.º 1 (1984), pp. 26-29.
- GARCIA NOVO, F. (1985). *El Programa MaB (Hombre y Biosfera) en España*. Bios n.º 2, pp. 18-19.

- GARAY ZABALA, J. (1986) *La gestión de los recursos en los espacios naturales protegidos: "El parque natural de Cazorla y Segura"*. I Congreso Nacional de Parques Naturales, Sevilla.
- GOMEZ OREA, A. (1978). *El medio físico y la planificación*. Tomos I y II. Cuadernos del CIFCA 10 y 11. Madrid.
- GOMEZ, R. Y RUIZ, J. (1987). *Estudio del buitre negro (Aegypius monachus) en la sierra de Aroche*. Agencia del Medio Ambiente. En prensa.
- ICONA (1980). *Plan Rector de Uso y Gestión del Parque nacional de Doñana*. (Documento no publicado).
- JARAMILLO, A. (1985). *Reservas de la Biosfera, los últimos refugios*. "Revista MOPU", Diciembre-85, pp. 82-85.
- LOPEZ RAMON, F. (1980). *La conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos*. "Publ. Real Colegio de España. Studia Albornotraria XLIV". Zaragoza.
- MACHADO, A. (1981). *Planes Rectores de Uso y Gestión. Curso de Planificación de Espacios Naturales Protegidos*. Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Montes. Madrid.
- MaB (1981). Programa sobre el Hombre y la Biosfera. UNESCO. París.
- MARTIN RETORILLO, L. (1976). *Aspectos administrativos de la creación y funcionamiento de los Parques Nacionales*. Madrid 1976.
- MOREAU, E. (1987). *Parcs, Réserves Naturelles, sauvegarde du patrimoine naturel européen*. "Bulletin Européen parcs Naturels et Nationaux", 94, pp. 8-10.
- NATIONAL PARC SERVICE (1976). *Planning Process*. M. S. Government Printing office. Washington.
- ORELLA, J. C. (1986). *Protección a la Naturaleza: el fenómeno Parque en el mundo*. Vida Silvestre, n.º 57, pp. 58-62.
- ORTUÑO MEDINA, F. (1977). *La Política de Parques Nacionales en España*. Parques 2 (1), pp. 12-14. Washington.
- PARKS CANADA (1978). *Planning process for national parks*. Parks Canada public.
- RIBAUT, J. P. (1986). *Parcs, Réserves Naturelles, sauvegarde du patrimoine naturel européen*. Conférence de la Fédération européen des parcs Naturels et Nationaux. Pavía 1986.
- UICN (1974). *Segunda Conferencia mundial sobre Parques Nacionales*. Yellowstone y Grand Teton 1972. Arts. Graph. Héliog, S. A. Suiza.
- UICN (1978). *Categorías, objetivos and criterios for protected areas*.
- UICN-PNUMA-WWF (1980). *Estrategia Mundial para la Conservación*. "Gland". Suiza.