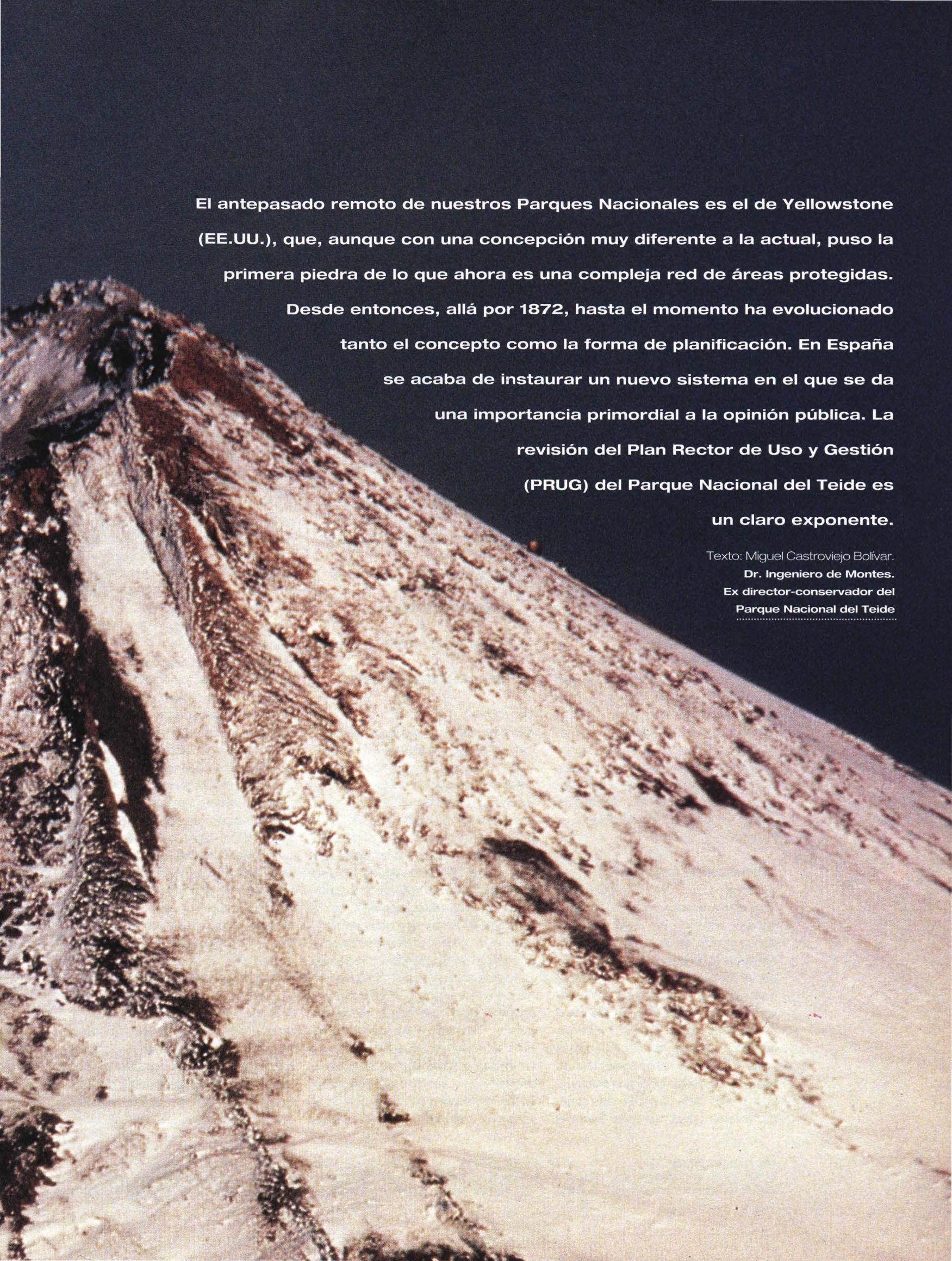


MONOGRAFIA

NUEVO SISTEMA PLANIFICACION EN LOS PARQUES NACIONALES

El Teide, primer ejemplo





El antepasado remoto de nuestros Parques Nacionales es el de Yellowstone (EE.UU.), que, aunque con una concepción muy diferente a la actual, puso la primera piedra de lo que ahora es una compleja red de áreas protegidas.

Desde entonces, allá por 1872, hasta el momento ha evolucionado tanto el concepto como la forma de planificación. En España se acaba de instaurar un nuevo sistema en el que se da una importancia primordial a la opinión pública. La revisión del Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) del Parque Nacional del Teide es un claro exponente.

Texto: Miguel Castroviejo Bolívar.

**Dr. Ingeniero de Montes.
Ex director-conservador del
Parque Nacional del Teide**

Con frecuencia se señalan como antecedentes de los actuales espacios naturales protegidos diversas figuras que, como los cazaderos reales de la Baja Edad Media, se establecieron en varios países para proteger y fomentar la caza como actividad de la más alta aristocracia. Hasta la segunda mitad del siglo XIX también se acudió al establecimiento de algún otro tipo de protección de los elementos más valiosos para el Estado o para el interés general. Se pueden citar varios ejemplos, como la protección de bosques productores de madera para la Marina de Guerra, tanto en la América del Norte inglesa como en España en los siglos XVIII y XIX.

La mayoría de estas "reservas", sin embargo, y aunque de paso protegían de alguna forma los elementos que se encontraban sobre el territorio protegido, tenían una finalidad concreta y distinta de lo que hoy se entiende por protección de los recursos naturales. Por ello, el precedente por antonomasia de lo que hoy son las áreas protegidas es el Parque Nacional de Yellowstone, declarado como tal en los Estados Unidos en 1872.

Si bien desde entonces la idea de área protegida evolucionó mucho y se completó con un importante número de aspectos que abarcaban cuestiones entonces inimaginables, su alumbramiento y puesta en práctica significó una auténtica revolución en materia de gestión y protección de la naturaleza en todo el mundo. Por su especial interés, procede detenerse durante un instante en su análisis.

Yellowstone, el primer paso

Debemos situarnos en Estados Unidos, con alrededor de un siglo como nación, con un país prácticamente concentrado en el este, en donde estaban la producción agraria, el comercio, las ciudades, la cultura, el poder político..., frente a un oeste salvaje y desconocido, lleno de peligros y de riquezas, del que se conocía que había oro, y que, en las áreas más inexploradas, se había convertido en tierra de promisión para aventureros y buscadores de fortunas. En este sentido, existen varias historias sobre el



Los parques

nacionales

nacieron movidos

por la necesidad

de proteger

espacios naturales

expcionales.

descubrimiento y exploración de la región de Yellowstone desde principios del XIX por trampas y cazadores (entre los que se incluye a James Bridger), si bien en general no se le prestó mayor atención, en parte debido a que las historias que de la zona se contaban sonaban a fantasía y no eran creídas. Sin embargo, en 1870 se organizó una nueva expedición por parte de unos destacados señores de Montana, en las proximidades del territorio a explorar: eran diecinueve y entre ellos se encontraban Nathaniel Langford (posteriormente primer superintendente del parque), el conocido abogado Cornelius Hedges, el hijo del senador Trumbull y el general Washburn. La importancia de los participantes movió al Ministerio de Defensa a asignarles una escolta militar en razón de las hostilidades con los indios de la zona que estaban causando varios

muertos. La expedición, finalizada con éxito, dio lugar a numerosos artículos y conferencias en el este. Se prestó especial publicidad a un informe que elaboró el jefe de la escolta, Gustavus Doane, en el que resumía sus impresiones de la forma siguiente: "Como región para el turismo, no tiene paralelo; como campo de investigación científica, promete grandes resultados; en la ramas de la geología, mineralogía, botánica, zoología y ornitología, es probablemente el mayor laboratorio natural en la superficie del globo".

En una acampada durante la noche de verano, a la luz de una hoguera, y hablando de las maravillas que habían visto, se planteó la cuestión de qué hacer con el territorio en el futuro. Hedges sugirió la necesidad de que se dejase al margen de la colonización, estableciendo un parque para toda la gente y para siempre. A esta propuesta se sumó inmediatamente Langford y juntos persuadieron al resto del equipo de que debían intentar conseguir este objetivo. Fue el precioso instante de la toma de una decisión histórica y del inicio de una batalla sin fin.

Un año después, en 1871, el catedrático de Geología F.V. Hayden, al frente de una gran expedición entre la que se contaban fotógrafos y pintores, pasó el verano explorando las fuentes de los ríos Missouri y Yellowstone, dando lugar a un extenso reportaje publicado por el Gobierno que acabó con las incredulidades sobre el área. Fue creciendo el interés público por la zona, y Hayden, Langford y Washburn consiguieron más apoyos para establecer allí un parque. Moviendo recursos parlamentarios, personalidades, políticos, periódicos y revistas, trabajaron duramente en Washington hasta que consiguieron que el senador Pomeroy, de Kansas, y el congresista Clagett, de Montana, presentaran una proposición de ley a las Cámaras en diciembre de 1871. La ley se aprobó muy pronto en el Congreso (el 27 de febrero de 1872, con 115 votos a favor, 65 en contra y 60 abstenciones), pero fue más debatida en el Senado. Allí, en defensa de un reinante espíritu de acaparamiento, explotación y privatización de tierras sin dueño, algunos senadores como Cole, de California,

NEW PLANNING SYSTEM

In 1872, with the enacting of a law that reserved the Yellowstone area (USA) as

"(...) Public Park for the benefit and satisfaction of all the people (...) it set the first stone of what is now a complex

network of protected natural areas. At the time, the term Natural Park was not even used. Both the definition and treatment of

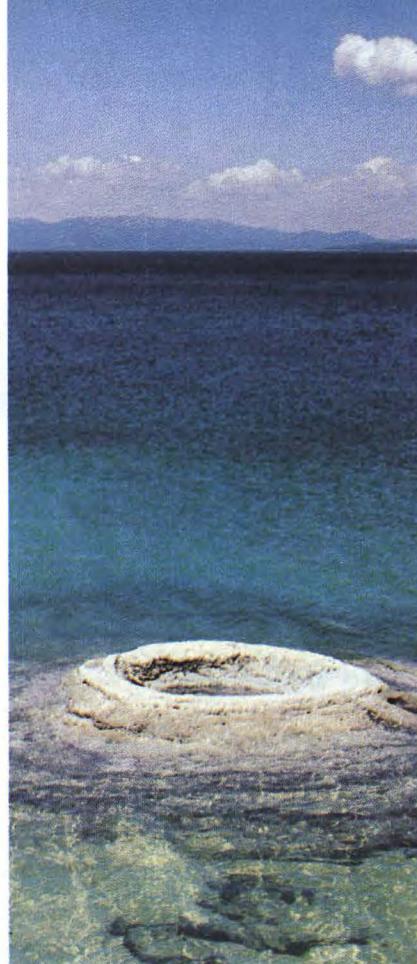
these parks has evolved considerably. The latest development in Spain involves including public participation in the decision

defendían que tal protección era innecesaria porque todas las Montañas Rocosas en su conjunto eran un enorme parque sin ocupar y podría resultar que allí era precisamente donde a lo mejor podrían trasladarse colonos, resultando que siempre quedarían otras grandes superficies libres y auto-protectidas. Otros senadores, entre los que se puede señalar a Trumbull (padre del Mr. Trumbull que participó en la expedición de 1870), de Illinois, argumentaban que era un momento muy oportuno para aprobar la ley a la vista de las reclamaciones de terrenos que desde hacía más de diez años se estaban sufriendo en Yosemite: podría resultar que alguien bloquease los accesos o estableciese un pago para poder ver las maravillas de las que se hablaba si se hacía con algún terreno en los alrededores. Por otra parte, si fuese necesario, siempre se estaría a tiempo para derogar dicha ley. Finalmente se aprobó, con el voto a favor de los republicanos y la oposición de la mayoría de los demócratas, y fue promulgada por el presidente Grant el 1 de marzo de 1872.

Carácter eco-turístico

Resulta sorprendente la aprobación material de esa ley en un momento en que la política imperante, tanto en los poderes del Estado como en la conciencia social, era contraria. Iniciativas que tuviesen por finalidad el que el Gobierno se desprendiese de tierras públicas ganaban apoyo con enorme facilidad en el legislativo y se convertían en leyes. Era la época de las usurpaciones de tierras y madera, de la explotación y del expolio de los recursos naturales y esta ley supuso la definitiva interdicción del acceso de los particulares a su riqueza en madera, caza, pastos, minerales y agua. Se puede decir que fue la tenacidad y la visión de futuro de unos pocos lo que posibilitó el alumbramiento de una idea que con el paso de los años se convirtió –nada más lejos del propósito inicial– en una poderosa fuerza mundial.

Resulta muy interesante un párrafo de la ley en el que se expresa de forma clara el espíritu con que nació este primer Parque Nacional de la Historia –que, además, entonces no



Sobre estas líneas, una imagen de la catarata del Gran Cañón de Yellowstone y del lago. En la página anterior, fenómeno de géiser en este mismo parque.

se denominaba parque nacional–: "La comarca de Yellowstone se reserva por esta Ley y se retira de la colonización, venta u ocupación bajo las leyes de los Estados Unidos y se dedica y se espera como un Parque Público o lugar placentero para el beneficio y satisfacción de todo el pueblo...".

Se destacan así, junto al nacimiento del parque nacional sus principales objetivos: lugar de esparcimiento, atracción e, incluso, de una cierta actividad privada relacionada con el turismo. O sea, protección del paisaje y de los atractivos naturales con un fin claramente antropo-lúdico, más cerca de lo que hoy podríamos definir como algo relacionado con el eco-turismo. Si a esto añadimos el hecho de que tanto los padres de la iniciativa como el propio Congreso tenían la idea de que estos parques (*) debían automantenerse en cuanto a ingresos y gastos mediante concesiones para la actividad turística, es fácil darse cuenta de lo lejos que se estaba todavía del actual concepto de parque nacional. De todas formas, la idea prendió y enseguida se declararon otros parques nacionales como el de Mackinac Island Park en 1875, pronto abolido; Royal National Park en 1879, en Australia; Glacier en 1888, en Canadá...

En las primeras décadas del siglo XX la iniciativa arraigó fuertemente en todo el mundo, pasando a considerarse la posesión de parques nacionales como un prestigio y produciéndose, en consecuencia, una especie de carrera en cuanto a su declaración. Del momento inicial hasta 1990, y de acuerdo con los datos de la UICN, se ha pasado a casi 1.400 parques nacionales con más de 300 millones de hectáreas en su interior, acompañados de otras más de 5.500 áreas protegidas que aportan una superficie de otros 340 millones de hectáreas.

Como acertadamente señala Ortúñoz (1979), "la idea, pues, había triunfado, aunque durante mucho tiempo no existió una definición precisa de lo que era Parque Nacional: esto no puede extrañar demasiado tratándose de una concepción anglo-sajona, con un planteamiento absolutamente pragmático, por lo que su desarrollo se adaptó en cada país y en cada

making process in planning. The revision of the Teide National Park's Master Plan for Use and Management served to test the effectiveness of this new type of action, and the Timanfaya National Park was the first to fall under this new practice.

Public participation has meant an increase in both the time and money invested. But at the same time, it has facilitated a greater level of effectiveness as it ensures a consensus which, when lacking in the past, considerably dragged out what was an already long

(*) Este mismo concepto se desarrolló en California con el parque estatal de Yosemite y posteriormente con algunos de los primeros parques nacionales, hasta que al cabo de algo más de una década se empezó a destinar dinero para su gestión.

caso a las circunstancias y características locales. Lo que sí había quedado establecido era una filosofía: un Parque Nacional supone, por una parte, la existencia de unos valores naturales excepcionales poco modificados por el hombre; y, por otra parte, el compromiso, a escala nacional, de conservarlos y facilitar su conocimiento y disfrute".

Sistema innovador

De aquí, de esta figura inicial de protección, se pasó al complejo mundo de lo que son hoy las áreas protegidas. El propio desarrollo humano, en sus aspectos social y económico, motivó a lo largo de este siglo pocas adaptaciones del concepto inicial. Por un lado, la aplicación práctica de la idea de parque hubo de adaptarse a diferentes sustratos físicos y sociales; por otra, junto al objetivo inicial de protección para el disfrute y contemplación, surgieron nuevas finalidades y realidades que hicieron aún más compleja la idea original. Similar evolución mostró la planificación de estas áreas.

En España se acaba de aprobar un nuevo sistema de áreas protegidas que pone especial énfasis en la participación pública y del que el proceso de revisión del Parque Nacional del Teide fue el "conejillo de indias". Además, se han incorporado, de forma reglada, las evaluaciones del impacto ambiental y el análisis de la capacidad económica e institucional al proceso de toma de decisiones. Recientemente la Administración decidió adoptar este sistema como definitivo para la Red estatal de Parques Nacionales. El Parque Nacional de Timanfaya es el primero que utiliza oficialmente el nuevo sistema.

Hasta la actualidad la participación pública en la elaboración de los planes rectores quedaba restringida a una única consulta al final del proceso. Ello no se debía, sin embargo, a falta de interés por parte del público e instituciones, sino a la rigidez del procedimiento legal en sí mismo. No obstante, la participación pública, como hecho natural y propio de cualquier sociedad democrática, debe merecer especial



Antes de iniciar la elaboración del plan es preciso conocer al detalle en qué situación se encuentra el parque y dónde se quiere llegar.

atención en este campo, tanto en razón del grado de sensibilidad social con respecto a la conservación de la naturaleza como del hecho de que la gestión de un parque puede afectar materialmente a la vida cotidiana y a las condiciones ambientales y económicas de determinadas comunidades humanas y de su entorno.

Todo ello ha movido al Icona a modificar la estrategia inicial buscando una mayor participación pública y un mayor grado de compromiso Administración-ciudadanos en la protección y conservación de los parques.

No se debe olvidar que, como acertadamente señala Machado (1982), el plan rector hay que entenderlo también como la expresión de un acuerdo formal entre el Gobierno y el público para la gestión del parque.

Realizar un amplio proceso de participación pública implica el empleo de una cantidad considerable de tiempo para adoptar decisiones, un alto costo en dinero y personal, y la dificultad de conseguir que el público se sienta motivado a participar activamente y de forma continua. Sin embargo, podemos considerar que estos problemas se compensan con la eficacia esperada al lograr, entre otras cosas, reducir la probabilidad de conflicto

entre los sectores implicados y conseguir una mejor aceptación del documento final por el público.

Otro de los elementos señalados como novedosos es la definición y análisis formal de las soluciones

posibles a cada problema mediante su sistematización en tres opciones diferentes en función del grado de acción que se proponga. Así, para cada problema se analizará la opción de "no actuar", la de "actuación suave" y la de "actuación severa". Para cada una de ellas se examinarán sus resultados y sus ventajas e inconvenientes. El paso siguiente será considerar para cada posible solución su coste económico, el impacto ambiental que pueda producir y la capacidad institucional para llevarla a cabo, buscando que lo que finalmente se disponga como acción, en un plan que estará en vigencia un período de tiempo determinado, se ejecute realmente durante ese plazo.

Fases del proceso

Desde que se decide la elaboración de un plan rector hasta que éste se ejecuta media una larga y compleja serie de actos en la que han de intervenir representantes de los más diversos intereses, tanto desde la Administración pública como desde el ámbito privado. Dentro del proceso se pueden separar seis fases principales consecutivas y concatenadas:

1. Preparación preliminar:
información de base
2. Elaboración de objetivos
3. Diseño del plan rector
4. Redacción del proyecto del plan rector
5. Tramitación administrativa y aprobación
6. Ejecución

Preparación preliminar

En esta primera fase se recoge la información de base a través de cuatro bloques de trabajo fundamentales:

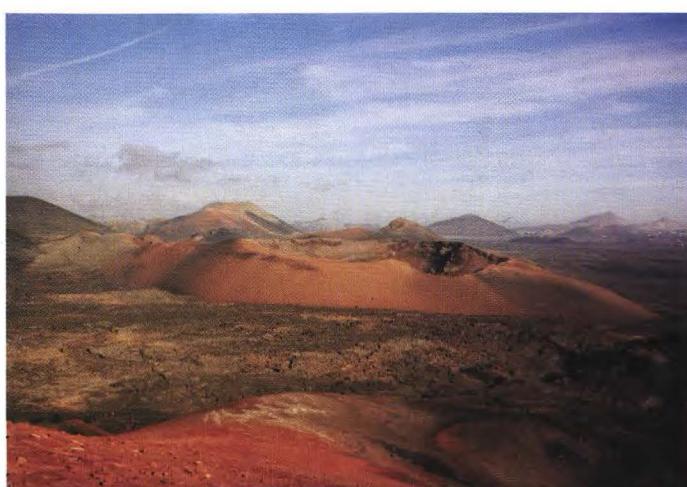
● **Status actual de documentación:** Consiste en recopilar y poner al día toda la información básica para la elaboración del plan. Del mismo modo, se detectarán los campos en los que hay carencias de información

significativas. En el caso de revisiones, obviamente, se trata de recoger los nuevos documentos o trabajos que hayan aparecido durante el período de vigencia del plan actual.

● **Ejecución del plan vigente:** Si es el caso, también se analizará en este momento el porcentaje de ejecución del plan en vigencia y el grado de cumplimiento de sus objetivos, con un análisis de las causas que hubiesen podido motivar los retrasos no admisibles.

● **Diagnóstico de gestión:** Se efectúa un análisis crítico en el que se hace hincapié en los principales problemas con que se encuentra para alcanzar los objetivos establecidos por la ley. Es un documento de ayuda esencial para la planificación que sirve para analizar el estado actual del parque y, a partir de ahí, para iniciar la elaboración del plan de manejo, por lo que es muy importante que en esta fase, en la que se está examinando la problemática existente, el redactor se abstenga de establecer u orientar sobre cualquier decisión o de prescribir soluciones para los problemas que vayan siendo expuestos. El análisis de las cuestiones que tengan influencia en el parque debe extenderse a su entorno inmediato si es necesario, considerando tanto las acciones que desde el exterior tengan influencia en el interior como las que se den en sentido contrario. Abarca los siguientes capítulos:

Ubicación. Se señalará la provincia o provincias sobre las que se extiende, detallando el o los ayuntamientos en que se asienta, indicando, si es posible, las superficies totales, parciales y relativas. Se acompañará de un mapa nacional del país donde se encuentre el parque, señalando su ubicación en relación a su entorno, y de un mapa



En las fotografías de esta página y la contigua se muestran imágenes del Parque Nacional de Timanfaya, declarado como tal en 1974 y apreciado, entre otros valores, por sus extensiones de volcanes.

de detalle (como mínimo a escala 1:25.000) en el que se representen con exactitud los límites administrativos del parque nacional establecidos en la normativa que lo regula.

Finalidad y significación. Se expresarán con precisión y de forma concisa los principales objetivos establecidos para el parque, tanto en cuanto a su conservación como a su uso público. Aunque debe ser en la norma de creación del parque donde de forma más precisa aparezca el propósito de su establecimiento, puede ser conveniente refinarlo o aclararlo, sin contravenir el sentido original a través de la historia legislativa del área o recurriendo a otras normas más básicas.

Es preciso recalcar que no se trata de expresar los objetivos que, a juicio del redactor, sería ideal alcanzar, sino que se trata de destacar la finalidad concreta pretendida por la normativa vigente con la creación del parque nacional en cuestión.

Se debe hacer también una referencia meramente nominativa a la significación, en el contexto local,

nacional, europeo e internacional, de sus recursos naturales y culturales, o de cualquier otro de sus valores, indicando expresamente la aportación del parque nacional a la red nacional y europea de espacios protegidos.

Condicionamientos legales y administrativos. Se deben describir aquí las diversas restricciones, condiciones o autorizaciones dispuestas en los distintos textos legales que directamente puedan afectar a la gestión del parque, al uso de sus recursos y al uso público. Del mismo modo, es necesario señalar aquellas facultades que la legislación vigente otorga al Icoña en relación con la actividad que los demás órganos de la Administración

(central, autonómica o local) puedan desarrollar en el interior del mismo o de terceras personas. Es preciso también describir de forma somera la política gubernamental en cuanto al desarrollo del área. En concreto, se deben destacar los planes de desarrollo industrial o agrario que existan, las líneas de fomento establecidas (créditos, facilidades para adquisición de tierras, semillas, etc.) para dichas actividades (agrícola, ganadera, forestal, turística, etc.), así como los órganos de la Administración responsables en cada caso concreto.

Si no queda suficientemente clara la influencia que para la gestión del parque pueda tener alguna de las condiciones señaladas, se debe concluir con una muy breve aclaración.

Ha de incluirse también un sucinto análisis de la capacidad institucional de gestión del área. De forma muy breve se deben señalar los recursos humanos, materiales y financieros empleados en la gestión del parque nacional en el pasado reciente y en la actualidad, desglosándolo por grandes grupos de actividad (por ejemplo, vigilancia, funcionamiento, manejo de recursos, etc.). También es preciso añadir un pequeño análisis real de lo que es previsible que institucionalmente se dedique anualmente al parque en los próximos cinco a ocho años por estos mismos conceptos. Es muy importante hacer esta reflexión con prudencia y seriedad, ya que de lo acertado de las previsiones va a depender en parte el éxito de la ejecución del plan de manejo. Se pueden incluir los recursos procedentes de los presupuestos y medios propios gubernamentales y los que razonablemente se prevea que se puedan obtener de otras fuentes, desglosando su origen en cada caso.

Análisis de los recursos naturales y culturales. Este apartado consta de una identificación de los principales recursos del parque, prestando especial atención a aquellos que motivaron su declaración y que van a suponer la inclusión del mismo en el sistema nacional. Pero se deberán resaltar también aquellos otros que puedan



El Parque Nacional

del Teide ha sido el

primero en probar

la nueva forma de

ordenamiento.

tener una especial relevancia en cuanto al manejo: los paisajes más espectaculares, las especies o comunidades más raras, las formaciones geológicas más extrañas, los elementos de alto valor histórico o prehistórico o los lugares de especial significación cultural, así como las áreas o situaciones de mayor valor recreativo. Ha de incluirse una breve y clara descripción de cada recurso, así como una evaluación y un extracto de las especiales circunstancias o influencias que les afecten o se tenga conocimiento que puedan afectarles en un futuro próximo.

Aprovechamiento de los recursos naturales. Una vez analizados los recursos que tiene el parque, hay que comentar cuáles se están explotando en la actualidad, y qué cantidad de personas están utilizándolos. Sería conveniente explicar además las causas que justifican actualmente su aprovechamiento y los documentos legales donde queda justificado, así como las consecuencias positivas o negativas que tiene esto para el parque.

Uso público. Aun siendo conscientes de que la información cuantificada existente sobre uso público en el parque nacional no es del todo suficiente, es necesario hacer una breve memoria, tan precisa como sea posible, sobre éste. En la medida de lo posible, y de acuerdo con los datos existentes, se debe incidir en los puntos siguientes: flujo de turistas; número de visitantes medio anual en el último año y por

temporada, especificando los momentos (meses y días de la semana) punta; actividades practicadas por el público (con expresión de la proporción aproximada de practicantes y de la entidad organizadora de dichas actividades en su caso); sistemas de uso público ofrecidos o controlados por el propio parque; duración de la estancia; origen de los visitantes y, si es posible, una pequeña referencia en cuanto al número y tendencia de la visita atendida en el entorno del parque.

En todos los casos se debe ofrecer una apreciación sobre el efecto de este uso público en la conservación de los recursos protegidos y su adecuación a la finalidad del parque, así como el grado de satisfacción que obtiene con la visita.

Propiedad y uso del suelo. Con la ayuda de la información proporcionada por el catastro, se elaborará una relación, apoyada en un mapa a escala 1:50.000, de la propiedad del suelo en el parque, de su uso y principal destino. Si no es posible especificar los propietarios individualmente, o cuando no sea aconsejable por su elevado número, se deben, al menos, reflejar en el mapa las propiedades agrupadas en grandes tipos: propiedades del parque, las de otros organismos del Estado, las pertenecientes a la comunidad autónoma, las de la Administración local y las de particulares, etc.

Hay que señalar también aquellos casos de pueblos o comunidades que estén sujetos a alguna normativa específica de construcción o edificación aprobada por la autoridad urbanística correspondiente. En este caso, si es posible, se debe hacer una referencia sumaria sobre el tipo de urbanización autorizada.

Infraestructura, instalaciones y equipamiento. El objetivo de este apartado es disponer de un listado (no de un inventario) de los más relevantes elementos de la infraestructura operativa del parque. Se incluirán aquí las principales carreteras del parque y entorno, así como sus elementos de valor histórico; los muelles y embarcaderos, públicos y privados; los aparca-

mientos y áreas de recreo o de instalaciones públicas, propias o que pueden ser utilizadas por él para fines de gestión del área; instalaciones de apoyo de terceros como las de electricidad, tratamiento de aguas, canales, estaciones de transmisión de radio (repetidoras), gasolineras, etc.

Entorno social. Partiendo de información estadística se realizará un análisis de la población, de la actividad económica (haciendo hincapié en el caso de que se hayan dedicado a las actividades agrario-forestales tradicionales) y del nivel de vida y cultural de la región o regiones, municipio o municipios que se encuentren incluidos dentro del perímetro del parque o la zona periférica de protección. Sería conveniente comparar los datos siempre que sean varias las regiones o municipios, pues la finalidad de este análisis es poner de manifiesto los posibles problemas de las poblaciones cercanas al parque, así como traer a consideración los perjuicios que la existencia del propio espacio protegido pueda ocasionar a los antiguos moradores del área.

Cuestiones sustanciales. Se elaborará aquí, a posteriori, un listado de las más importantes cuestiones específicas analizadas en los apartados anteriores. Tiene una enorme trascendencia para definir correctamente los objetivos de gestión del parque y para esforzarse en entresacar lo más importante y urgente.

Objetivos de gestión. Como trabajo de conclusión se establece una lista que expresa el estado en que se quiere que llegue a estar el parque. Consiste, por tanto, en una relación de fines, no de medios, por lo que no es cuestión de proponer ninguna forma de llegar a alcanzarlos. La idea es reflejar la



El Teide, declarado Parque Nacional en 1954, se encuentra ligado a los procesos volcánicos. Su fisonomía está marcada por el volcán Teide-Pico Viejo, de 3.717 metros de altura, y otros de menor tamaño (fotografías central y de la página anterior).

En la imagen superior aparece una vista desde Boca de Tauce, y en la inferior, otra de las Siete Cañadas.

meta a la que se debe conducir el parque, con el propósito de que el director y equipo de planificación establezcan posteriormente la forma y el calendario para alcanzarla. Si se considera apropiado, se puede establecer un grupo de objetivos enfocados al parque en su conjunto, y otro, más específico, en un segundo nivel, dirigido a aspectos o áreas concretas. De cualquier forma, es importante recalcar que no se trata de establecer los estudios, planes o instalaciones que se quiere conseguir, sino de señalar el estado y las circunstancias de futuro a que se quiere conducir el parque.

● **Relación de interesados en el proceso:** Se irá constituyendo un listado con entidades y personas interesadas en el proceso. Posteriormente, los menos interesados irán abandonando voluntariamente el proceso al no cumplir con la relación de correspondencia que éste exigirá, con lo que al final la lista va quedando bastante reducida. Se ofrece una relación tentativa para un contacto inicial:

Organos de la Administración Central: participan en el proceso siempre que, por una razón u otra, tengan parcelas de interés en el área.

Gobierno Autónomo: se involucra con sus distintos órganos y Administración local, ayuntamientos del área de influencia socioeconómica y Diputación Provincial (o provinciales) o, en su caso, Cabildo Insular.

Grupos con personalidad jurídica: aquellos que se ocupen de forma especial de la conservación de la naturaleza. Es conveniente, por el carácter del parque, contactar con alguno de ámbito nacional.

Instituciones científicas: que puedan estar relacionadas con el parque.

SISTEMA DE PLANIFICACION

Asociaciones o grupos: relacionados con el parque porque realicen algún tipo de uso tradicional en él (por ejemplo, montañeros, ganaderos, apicultores, cazadores).

Personas y entidades privadas: interesadas legítimamente en el parque o en su entorno ecológico inmediato (comunidades de aguas o de regantes, propietarios, entidades turísticas, bares y restaurantes...).

Además, se debe dejar abierta la participación a otra parte del público que manifieste su interés. Para esto se puede insertar un anuncio en la prensa local avisando del inicio del proceso de participación y dejando abierta la posibilidad de incluir en la lista de correo a aquellos que lo soliciten.

Establecimiento de objetivos

La segunda fase responde a la necesidad de establecer con claridad los objetivos que se pretenden alcanzar durante el período de vigencia del plan. Naturalmente, se trata de construir un plan realista y con posibilidades reales de ser ejecutado durante ese tiempo. Lo óptimo sería, por ello, contar con todos los factores que entran o puedan entrar en juego en su futuro desarrollo. Antes de fijar estos objetivos, hay que recordar algunas cosas que no son evidentes son

En un parque natural se ven involucradas muchas personas, entidades e instituciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de planificar.

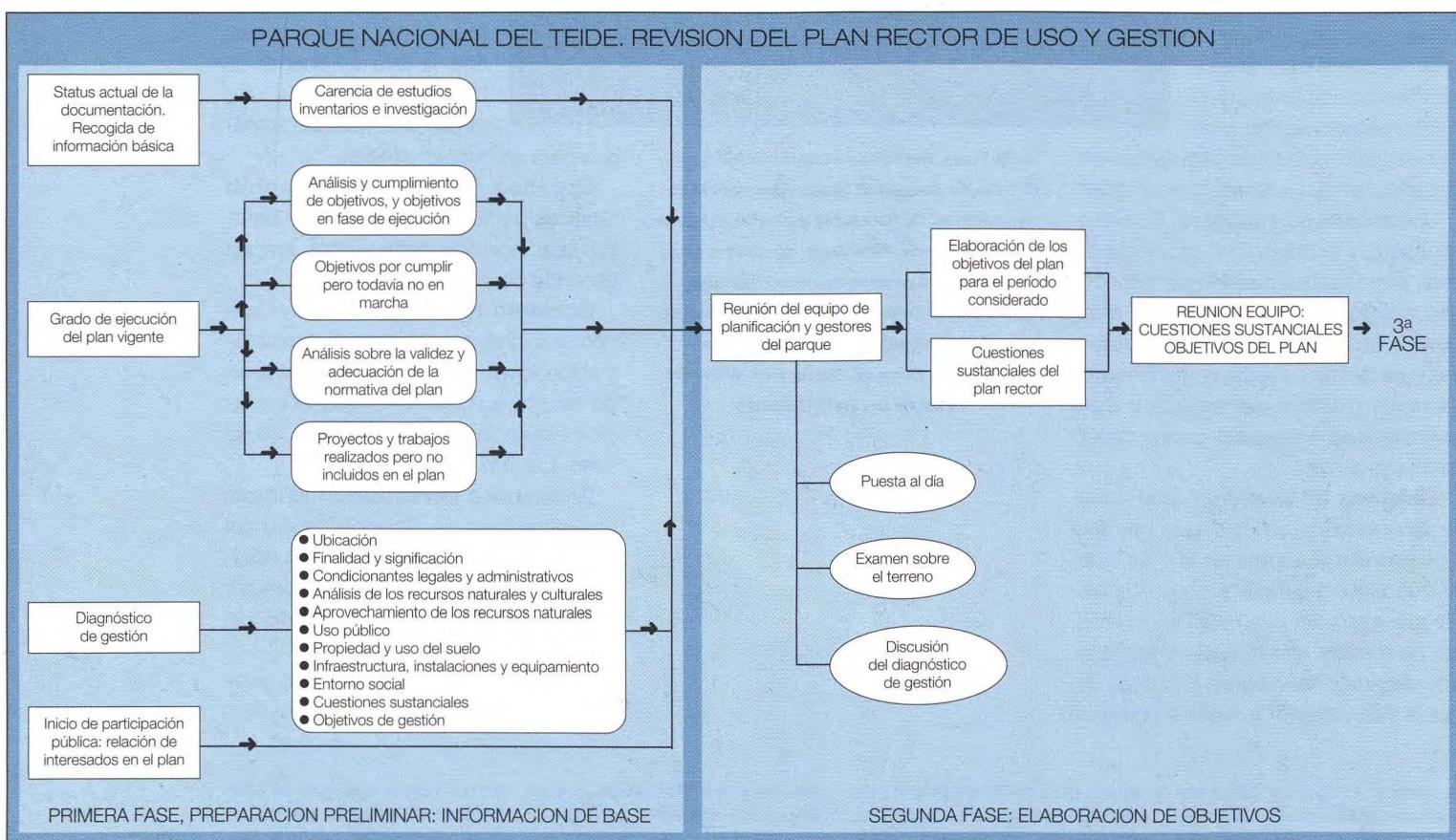
menos importantes y que se refieren a la necesidad de que el plan concuerde con la ley del parque, demás exigencias legales de aplicación y las directrices del Icona sobre gestión de parques nacionales. También debe reflejar las limitaciones que la protección de los recursos impone. Y, por último, tiene que considerar tanto la protección y seguridad del visitante como la capacidad presupuestaria y de gestión media anual del parque y las preocupaciones expresadas por el público y demás entidades durante el esfuerzo de aplicación.

El trabajo comienza en este momento con la reunión y puesta al día en cuanto a la realidad del parque y su entorno. El equipo, que ya ha examinado los documentos elaborados en la primera fase, viene con una idea hecha de los principales problemas y cuestiones a los que se debe enfrentar.

Tras una primera visita al terreno para ver y discutir "in situ" las cuestiones más interesantes, se establece un debate sobre el diagnóstico de gestión, que tiene como finalidad coordinar adecuadamente el equipo de planificación y cerciorarse de que las circunstancias, cuestiones y problemas que determinan la existencia del parque previamente analizadas, son todavía válidas y actuales.

En esta primera sesión, que podríamos denominar de análisis de cuestiones, no hay que avanzar soluciones, sino aclarar unívocamente los problemas y las cuestiones que ha de abordar el plan, discutir el estado y entorno a que se quiere conducir el parque a medio plazo y establecer, en base a lo anterior, los objetivos del plan rector de uso y gestión para su período de vigencia. Se trata de fijar los objetivos del plan, no los del parque.

Ahora bien, dependiendo de las circunstancias que envuelvan cada caso concreto, se pueden dejar ya como



definitivos estos objetivos o bien contrastarlos y enriquecerlos con un avance del futuro programa de participación pública.

En este caso, el sistema consistiría en dirigirse a los destinatarios señalados en el apartado anterior y hacerles llegar un primer documento de información en el que se presentase un extracto del marco legal del parque, destacando sus objetivos y las restricciones a la actuación impuestas tanto por la legislación nacional como, en su caso, internacional. Se trataría de resaltar las cuestiones inamovibles e indiscutibles del parque como, por ejemplo, su primordial papel de conservar sus recursos y la obligación de ordenar y controlar el uso público, junto con la existencia de condicionantes para conseguirlo, como los posibles derechos de terceros que se deben respetar, las competencias de otras administraciones con sus imperativos legales (dominio público en algunos sectores, por ejemplo), etc. En la práctica este documento puede hacerse como una breve síntesis del trabajo realizado en el diagnóstico de gestión.

La consulta pública se hará de dos formas, bien por correo, o bien mediante reuniones con los interesa-



La flora de este entorno tenerfeño se caracteriza por su capacidad para adaptarse a las duras condiciones del Teide.

dos (del equipo gestor o de algún miembro del de planificación) en las que se efectúe una discusión más directa sobre el particular. Sea cual sea el método, esta fase previa tiene la ventaja de que se aprecia ya aquí el grado de acogida de la iniciativa de participación en la planificación, con lo que, a buen seguro, se reducirá mucho la lista inicial de interesados preseleccionados para el proceso.

En la preparación y análisis de la consulta pública tiene un papel esencial el parque, que, bajo la dirección del equipo, deberá llevar todo el trabajo de secretaría y dejará toda la documentación preparada y las respuestas analizadas y clasificadas. En función del número y tipo de respuestas, se debe tender a agruparlas o clasificarlas en conjuntos o grupos homogéneos en cuanto al destino que quieran

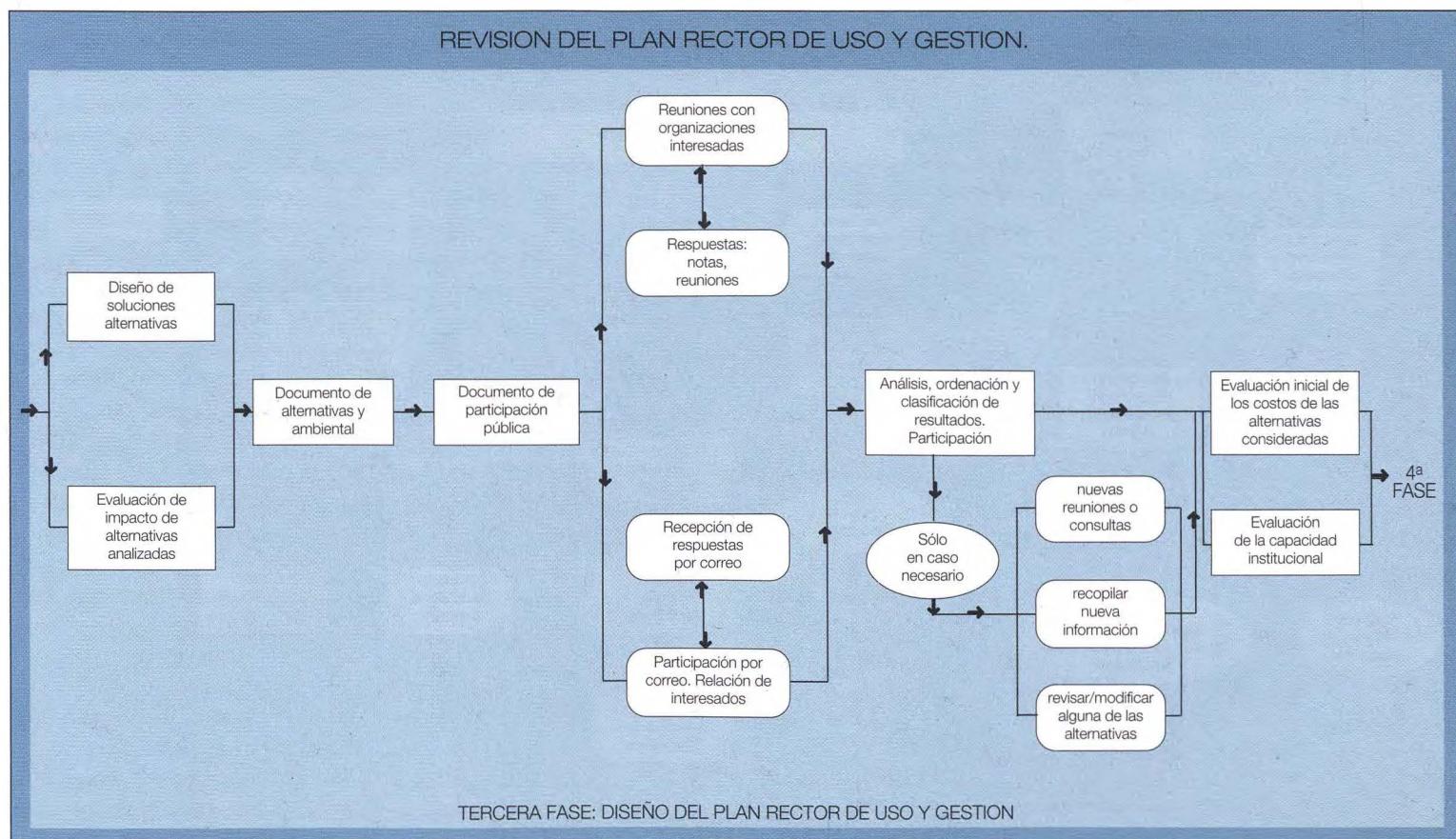
dar a las distintas unidades del parque, tratando con ello de elaborar una serie de modelos o tipos de parque según el énfasis que se dé al desarrollo, a la conservación, al uso público, etc. Con esto quedará elaborada una gradación de modelos de parque y del respaldo que posee cada uno de ellos, que se convertirá en útil herramienta para el equipo de trabajo.

Diseño del plan

El trabajo durante esta tercera fase se centra en dos grandes etapas: elaboración de las posibles soluciones para abordar las principales cuestiones del parque y preparación del documento de participación pública.

- **Elaboración de alternativas:** Se van identificando distintas soluciones o formas diferentes de abordar los problemas del parque, con especial atención a las cuestiones esenciales definidas en el memorándum. Al mismo tiempo se va identificando y reuniendo la información necesaria para desarrollarlas, estableciendo los contactos necesarios con las otras administraciones y el público afectado. Ha de prestarse especial atención a que las alternativas ideadas constituyan soluciones pragmáticas, innovadoras, rea-

REVISIÓN DEL PLAN RECTOR DE USO Y GESTIÓN.



SISTEMA DE PLANIFICACION

listas y que respeten una razonable relación coste-beneficio.

La definición de alternativas varía en cada caso, pero, en general, como mínimo deben analizarse para cada una de las cuestiones consideradas los siguientes tres tipos: no acción; exigencias mínimas; otras alternativas razonables.

No actuar. A efectos de que las soluciones estudiadas reflejen las condiciones y necesidades del parque, es esencial comenzar desde abajo con la alternativa "no acción", que determina la situación a la que se llegaría en caso de que las cosas siguiesen el curso actual y el impacto que produciría. La discusión ayudará a aflorar las demás soluciones. Lógicamente, se deberá evitar ésta como propuesta final.

Actuación suave. Es una solución de mantenimiento mínimo admisible, pero no de meta definitiva. Recoge el mínimo de acción requerida para proporcionar, de acuerdo con las finalidades del parque, una capacidad elemental de protección de sus recursos, de acogida de visitantes, de gestión del espacio y, en su caso, de mantenimiento de las instalaciones y de los servicios existentes.

Debe reflejar un análisis equilibrado de la escala y forma de proporcionar

Al elaborar el plan

se baraja cada

una de las

posibilidades y se

presta especial

atención a la

relación coste-

beneficio.

una protección y mantenimiento efectivos y puede contener todo tipo de propuestas, incluso de cierre o de supresión de instalaciones o servicios, actividades estacionales y cambios en el tamaño del equipo de gestión. Se podrán proponer medidas administrativas innovadoras como contratar ciertos servicios y otro tipo de acciones que mejorando la relación coste-efecto sean concordantes con la normativa vigente y con la política del Icna.

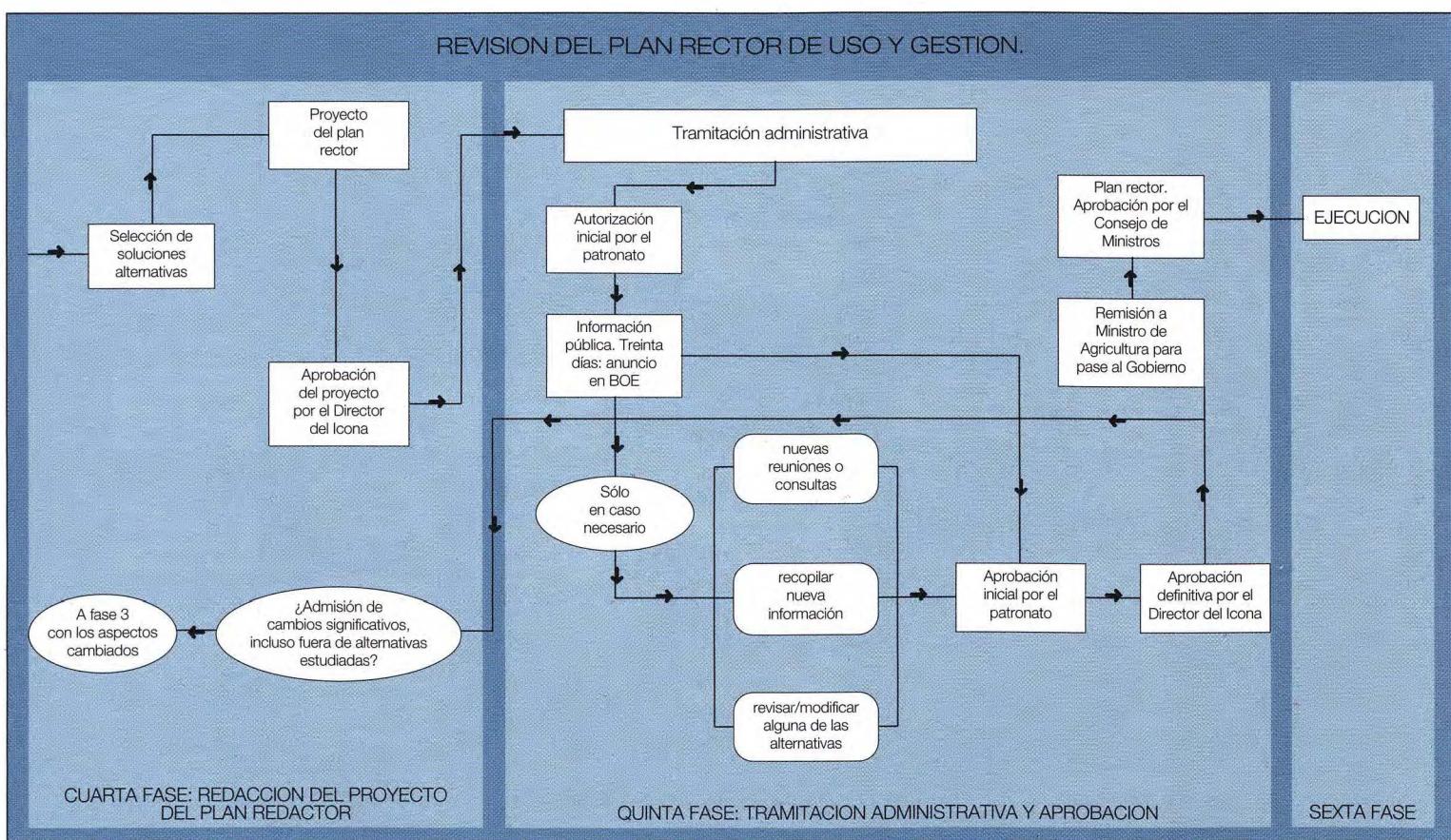
Actuación severa. Incluirá las acciones necesarias para alcanzar los objetivos del parque en materia de protección de recursos y uso público, incluyendo, si procede, medidas adi-

cionales sobre accesos, circulación interior, interpretación, usos especiales y administración.

Se pueden considerar distintos y originales tipos de iniciativas y enfoques, con miras a conseguir una óptima relación coste-beneficio en el manejo de los recursos humanos y materiales. Así, se puede pensar, por ejemplo, en contratar o convenir ciertos servicios cuando puede ser más efectivo y barato o eficaz que contratar personal propio, comprar y mantener equipo costoso o construir y mantener instalaciones, siempre que ello no afecte de modo sensible a la calidad del servicio de que se trate. Como ejemplo son válidos los convenios establecidos con la Cruz Roja para sanidad o con la Federación de Montaña para gestión de refugios.

● Documento de participación pública:

Después de que las cuestiones y los problemas hayan sido seriamente analizados y las alternativas iniciales estén establecidas, se elabora para cada una de ellas un análisis elemental del impacto ambiental que producirá su realización. Se añade además un primer cálculo de costes de lo que puede suponer aplicar el plan con las alternativas estudiadas, incluyendo los costes incrementados de utilizar nue-



vos servicios, nuevas construcciones e instalaciones, la adquisición del equipo pesado y el mantenimiento anual. Se hace también ahora un análisis de la capacidad institucional para abordar cada una de las alternativas señaladas, pues todos y cada uno de estos factores deberán ser tenidos en cuenta a la hora de decidir la solución que se adopte.

Conjuntamente con el examen de las cuestiones sustanciales, las soluciones alternativas planteadas, los impactos analizados, el coste económico y la capacidad institucional, se constituye el documento de participación pública. Se trata de un documento relativamente breve para pasarlo a información pública. Se complementa con un resumen de los objetivos establecidos para el plan rector y una síntesis de cualquier otra información que sea necesaria para comprender fácilmente el contenido.

Este documento de participación pública se compone del pliego señalado en el párrafo anterior más un resumen conciso y descriptivo de las alternativas buscadas y de los impactos que producen. Es recomendable que, en la medida de lo posible, el documento se apoye en gráficos, para hacerlo más sencillo y comprensible.

Este es el documento que directamente se utiliza como base para el proceso de participación pública que se inicia. El propósito de este proceso es, como se expresó con anterioridad, obtener una entrada de información procedente del público y de otros organismos sobre los problemas destacados del parque y sobre las alternativas propuestas, así como obtener, en su caso, otras alternativas que los participantes puedan proponer y que terminarán, sin duda alguna, enriqueciendo y consolidando la propuesta definitiva del plan rector.

En el caso de que no se hubiese realizado la consulta previa, la relación de interesados será la elaborada en la primera fase; en caso de que ya se hubiese llevado a cabo esa consulta inicial, la relación se derivará de su resultado, considerando tanto las bajas por falta de interés como las



Sobre estas líneas, dos de los ejemplares característicos de la vegetación de este parque: la *Aeonium*, de flores amarillas, perenne y sensible al frío y la *Pterocaphatus Laciopermus*, de floración estival, resistente al sol y de porte compacto.

posibles incorporaciones de interesados que, a pesar de no haber sido incluidos inicialmente, hayan surgido a lo largo del proceso.

Al igual que en el caso anterior, la consulta se puede efectuar de formas diferentes, tanto a través del correo como recurriendo a reuniones públicas en los casos en que se considere que es más apropiado.

Finalizado el proceso de consulta, se procede ahora a un cuidadoso análisis de las respuestas recibidas, con objeto de determinar el rango de actitudes y diferencia de puntos de vista sobre las distintas alternativas planteadas. Como resultado de este análisis, el equipo de planificación determinará si antes de cerrar el proceso conviene efectuar nuevas reuniones o sesiones de trabajo con otros organismos, grupos de usuarios, organizaciones o personas interesadas; recopilar y analizar alguna información adicional o revisar y modificar las alternativas propuestas o añadir alguna nueva.

La responsabilidad de toda esta fase es compartida entre el equipo de planificación y el director del parque, pues, bajo la dirección del primero, el segundo debe ejecutar materialmente todo el proceso de participación y

análisis de la información recibida, para avanzar en el proceso de planificación según el sentir común.

Redacción, aprobación administrativa y ejecución

Con el análisis de toda la documentación anterior, entre el equipo de planificación y el director del parque, junto con algún representante regional de la Dirección del Icona, se seleccionará la propuesta de alternativas adecuada para el parque.

Sobre la base de esa propuesta, el equipo de planificación redactará el proyecto de plan rector al que se acompañará de la documentación necesaria para garantizar la perfecta comprensión de todo su contenido.

Este proyecto, propuesto por el equipo de planificación, el director del parque y el representante del director, se pasa a continuación a la Administración responsable para su aprobación por el director como proyecto y se inicia la tramitación administrativa definitiva para su aprobación.

El equipo de redacción debe estar formado por cinco o siete personas de diversas disciplinas, en general procedentes de distintos lugares de la Red estatal de Parques Nacionales, junto con el director del parque en cuestión y con representantes del gobierno de la comunidad autónoma donde se ubique el parque. Es de enorme importancia la diversidad de procedencias académicas y administrativas.

Para que el plan elaborado entre en vigor debe ser aprobado por la autoridad administrativa correspondiente. La aprobación burocrática constituye la quinta fase de este proceso. El procedimiento varía en cada caso, pero suele incluir reuniones por parte del patronato y del organismo encargado de la gestión. Suele llevar intercalado un proceso de información pública y finaliza con la aprobación por Consejo de Ministros.

El papel esencial en esta fase corresponde al director del parque.

Una vez aprobado, se pasa a la sexta y última fase, que consiste en la aplicación material del plan y su ejecución durante el período de vigencia.