

LA REGULACIÓN DEL USO PÚBLICO EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS DE ANDALUCÍA. UNA EXPERIENCIA PARTICIPATIVA EN LA ESCUELA DE ESCALADA DE ZUHEROS (PARQUE NATURAL SIERRAS SUBBÉTICAS)

Rafael Pinilla Muñoz. Servicio de Espacios Naturales Protegidos. Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Córdoba. Junta de Andalucía

1. INTRODUCCIÓN

La Estrategia de Acción para la gestión del uso público en los espacios naturales protegidos de Andalucía definen éste como “el conjunto de actividades y prácticas, relacionadas con el recreo, la cultura y la educación que son apoyadas por un conjunto de programas, servicios e instalaciones que, independientemente de quien los gestione, debe garantizar la administración del espacio protegido con la finalidad de acercar a los visitantes a sus valores naturales y culturales, de una forma ordenada, segura y que garantice la conservación y la difusión de tales valores por medio de la información, la educación y la interpretación ambiental”.

Esta Estrategia, trata de dar respuesta a la creciente demanda por parte de la población de actividades vinculadas al medio natural, entre las que también se encuentran las actividades deportivas y las de turismo activo, siendo a menudo difícil establecer una diferenciación entre las mismas, necesaria para una adecuada regulación de las distintas actividades. Éstas, no son en sí mismas actividades que generen impactos ambientales de consideración, sino que su incidencia dependerá tanto de la intensidad con la que se practique como de la vulnerabilidad del medio donde se lleven a cabo dichas actividades. Bajo esta perspectiva, las condiciones para su desarrollo deben tenerse en cuenta en la gestión de estos espacios protegidos e integrarse en los instrumentos de planificación de los mismos.

Dentro de las actividades deportivas, las de montaña, en general, y la escalada en particular, son de las más vinculadas al medio natural y que cada vez se manifiestan con más adeptos entre los visitantes de los espacios naturales protegidos, lo que hace que en muchas ocasiones sea necesario establecer una regulación concreta que fije las reglas para su desarrollo, con un doble objetivo, por un lado, garantizar la conservación de los bienes y servicios ambientales que genera el espacio en cuestión; y por otro, dar la seguridad jurídica necesaria a los usuarios.

El establecimiento de la regulación debe ir acompañado de un proceso de participación donde estén representadas todas las partes implicadas. En el caso concreto del Parque Natural Sierras Subbéticas, en el sur de la provincia de Córdoba, dicho proceso, como veremos más adelante, tuvo lugar en el seno de una comisión de trabajo de la Junta Rectora del Parque Natural, órgano colegiado de participación social de este espacio.

2. COMO ABORDAR EL PROCESO DE REGULACIÓN

Lógicamente, a la hora de abordar una regulación específica hay que tener en cuenta unas cuestiones básicas, como son el marco legal vigente, ya que va a condicionar el alcance de la regulación; los objetivos que se pretenden alcanzar, para no perderse en el camino; los actores que intervienen en el proceso, para que todas las partes implicadas puedan hacer oír su punto de vista, así como las reglas para el desarrollo del proceso, de forma que todos los implicados conozcan la “hoja de ruta”; y disponer de la información necesaria sobre biodiversidad y geodiversidad, para avalar la toma de decisiones. Por último, es necesario dar a conocer la regulación adoptada y establecer mecanismo para su seguimiento.

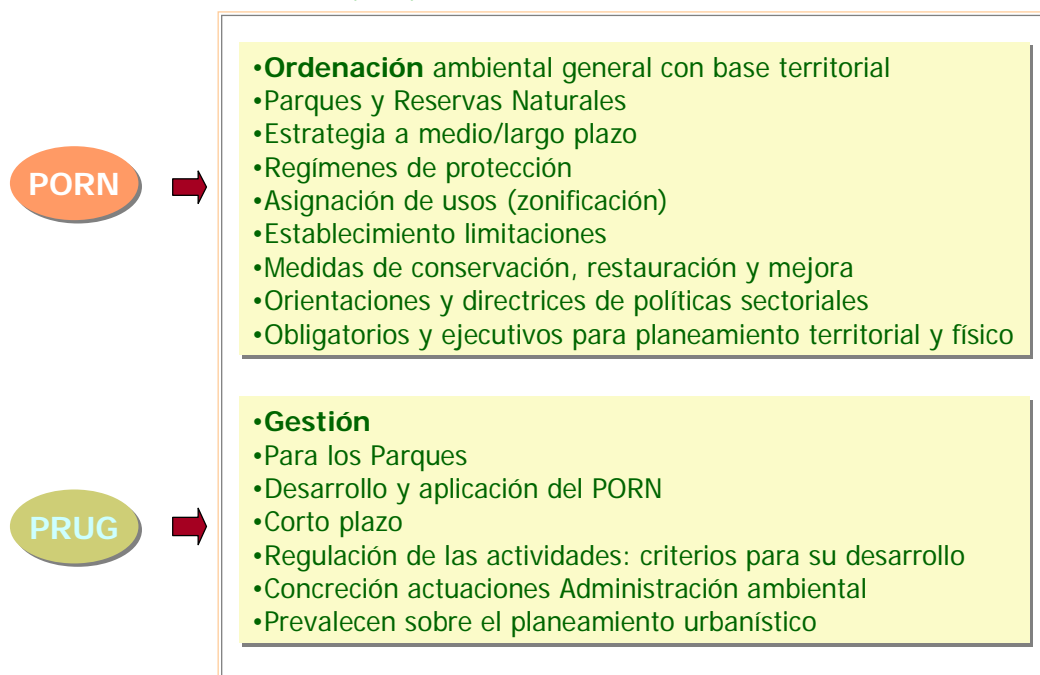
2.1. El marco legal

La normativa básica en materia de espacios naturales protegidos viene establecida actualmente por la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que en su Título II, dedica el Capítulo III a los planes de ordenación de los recursos naturales, entre cuyos objetivos se encuentra el de *“Identificar la capacidad e intensidad de uso del patrimonio natural y la biodiversidad y geodiversidad y determinar las alternativas de gestión y las limitaciones que deban establecerse a la vista de su estado de conservación”* (art. 17.c). En coherencia con esto, el artículo 19.d) establece entre los contenidos mínimos la *“Determinación de las limitaciones generales y específicas que respecto de los usos y actividades hayan de establecerse en función de la conservación de los componentes del patrimonio natural y la biodiversidad”*. A esto hay que añadir, que estos planes tendrán el alcance que determinen sus propias normas de aprobación (art. 18.1). Asimismo, esta Ley dedica el artículo 30 a los parques, para los que establece la necesidad de establecer planes rectores de uso y gestión. Además,

establece que “En los Parques se facilitará la entrada de visitantes con las limitaciones precisas para garantizar la protección de aquéllos.” Por último, señalar que la elaboración y aprobación de los planes de ordenación de recursos naturales (PORN) y de los planes rectores de uso y gestión (PRUG) corresponde a las Comunidades Autónomas (art. 21.1 y 30.5, respectivamente).

En el caso de Andalucía, dichos planes se han aprobado para los 24 parques naturales existentes, en coherencia con la normativa básica del Estado y con la Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección. Por otro lado, hay que resaltar que estos planes se encuentran, jerárquicamente, en la cúspide de la planificación ambiental, lo que los convierte normativamente en unos instrumentos muy valiosos para la gestión de los parques naturales. Las características básicas de los mismos aparecen reflejados en la figura 1.

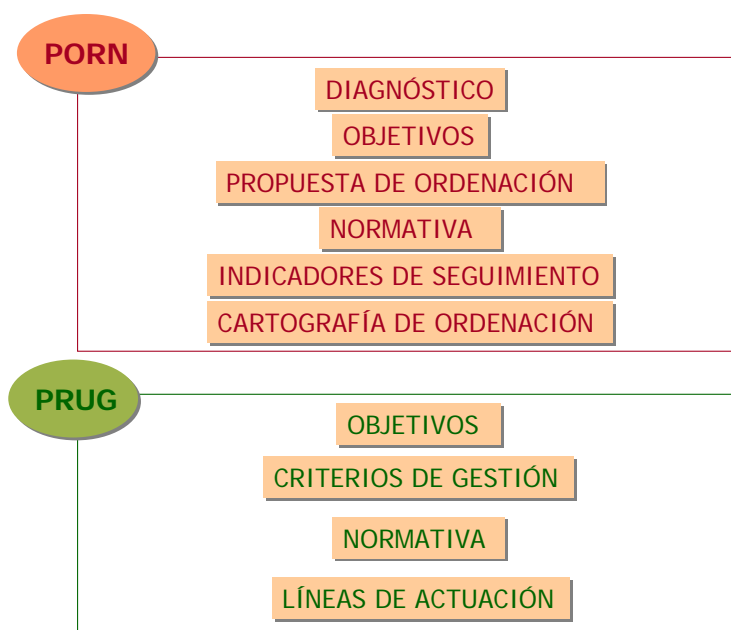
Figura 1. Características básicas de los instrumentos para la Ordenación y Gestión de los parques naturales en Andalucía



En cuanto al contenido que tienen estos instrumentos de planificación en los parques andaluces,

éste queda reflejado en la figura 2. De estos contenidos hay que resaltar una cuestión básica para movernos por los mismos. En el caso de los PORN, la normativa establece que usos y actividades requieren autorización y cuales no están permitidos, con carácter general (para todo el espacio) o particular (según la zonificación del espacio), mientras que en el caso de los PRUG la normativa recoge las condiciones en las que se deben desarrollar las actividades que se consideran compatibles.

Figura 2. Contenidos básicos de los PORN y PRUG de los parques naturales en Andalucía



Dada la creciente demanda que existe de actividades de uso público, deportivas y de turismo activo, los instrumentos de planificación citados recogen una normativa prolija con respecto a dichas actividades. Ésta se complementa con la *Orden de 20 de marzo de 2003, conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente, por la que se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo*. Esta regulación es aplicable sólo a las empresas de turismo activo y se establece con carácter general, para todo el territorio andaluz, que se complementa con una regulación específica para aplicar cuando dichas actividades se desarrollen en vías pecuarias, terrenos forestales o espacios naturales protegidos.

Por otra parte, en el caso concreto del montañismo, los PRUG habilitan, con carácter general, para que se puedan establecer regulaciones específicas para el desarrollo de las actividades, de acuerdo con las federaciones o clubes correspondientes. Hay que indicar que la regulación emanada de estos acuerdos no tiene carácter normativo en si misma (con carácter general no se aprueba mediante una norma).

Por lo que respecta al uso público en sentido estricto, existe una Estrategia de Acción a nivel regional, un programa provincial de uso público y un programa de uso público para cada uno de los parques naturales, donde se recoge el modelo a seguir en el espacio en cuestión, las líneas y prioridades de actuación a desarrollar, las fórmulas de gestión, el proceso de participación pública y los mecanismos para el seguimiento y evaluación del mismo. Actualmente, no todos los parques andaluces tienen actualizados sus programas de uso público.

Por último, cabe citar alguna normativa importante de aplicación en todo el territorio andaluz y que se debe tener en cuenta a la hora de regular las distintas actividades, como son la Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía; Ley 5/1999, de 29 de junio, de prevención y lucha contra los incendios forestales y Ley 8/2003, de 28 de octubre, de la flora y la fauna silvestres, así como la distinta normativa que las desarrolla. Por otro lado, para los parques nacionales, se debe tener en cuenta la regulación específica que existe para los mismos, como son la Ley de declaración de cada uno de ellos y sus instrumentos de planificación, la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales y el Real Decreto 1803/1999, de 26 de noviembre, por el que se aprueba el plan director de la red de parques nacionales.

A modo de conclusión, indicar que, como se deduce de todo lo anterior, la regulación de los usos y actividades en los parques naturales tiene una estructura normativa jerárquica, donde los distintos instrumentos de planificación se concatenan en cascada, buscando la coherencia entre los mismos.

2.2. Los objetivos

La formulación de los objetivos implica identificar de la forma más explícita posible las demandas y situaciones a las que se pretende dar respuesta, es decir, se deben analizar de forma

detallada las necesidades que debe satisfacer la gestión. Para que el proceso tenga lógica, las medidas que resulten de la regulación deben dar respuesta a los objetivos planteados. Dicho de otro modo, no tendría sentido plantear medidas que no responden a ningún objetivo ni plantear objetivos que no van acompañados de ninguna medida. Además, en la formulación de los objetivos se debe tener en cuenta que van a estar condicionados por los objetivos y modelo de gestión del espacio protegido en cuestión.

De forma complementaria, determinar de forma previa los objetivos que se persiguen con el proceso de regulación es importante para que el proceso tenga una finalidad lo más clara posible, evitando debates dispersos que alarguen innecesariamente el proceso. No obstante, hay que estar abiertos a reorientar o completar los mismos durante la fase de participación.

2.3. La participación

La participación, vista desde la óptica de la Gobernanza que promueve la Unión Europea, debe ser en todas y cada una de las fases del proceso, desde su concepción hasta su aplicación. Esta forma de actuar contribuye a legitimar las decisiones que se adopten. Para ello hay que tener en cuenta una serie de elementos clave:

- Determinar cual es el contexto en el que se desarrolla el proceso. Puede ser a través de algún órgano de participación existente, como pueden ser las juntas rectoras de los parques naturales andaluces, en cuyo seno se pueden constituir comisiones de trabajo para asuntos específicos. En su defecto, se pueden crear mesas de trabajo específicas.
- Definir cuales son los actores sociales implicados, para ello es necesario conocer a la sociedad a la que se quiere dar participación y es importante no olvidar colectivos clave o minoritarios, pero que pueden aportar sus experiencias o conocimientos durante el proceso. En el caso de los órganos de participación con una composición reglada, se deben invitar al proceso a aquellos colectivos que cumplan ese papel aunque no tengan representación en el citado órgano. Existen mecanismos para hacerlo. Todo ello permite tener una visión amplia de los temas y llegar a unos acuerdos lo más consensuados que sea posible.

- Promover la implicación social, para lo que es fundamental que se vean los resultados del proceso. Esto es, por otro lado, una de las piedras angulares de la participación en futuras ocasiones.
- Llegar a acuerdos sólidos, lo que implica tener una visión compartida de los asuntos, para lo que es necesario que cada una de las partes implicadas asuma su papel y su responsabilidad.
- Establecer unos plazos razonables para permitir el debate necesario, pero también para evitar eternizar el mismo.

2.4. La información

Aunque es de sentido común, para poder adoptar buenas decisiones es necesario disponer de una información ambiental adecuada a los fines perseguidos, lo más actual posible. La información no sólo avala las decisiones, también evita arbitrariedades.

En caso de no disponer de información adecuada, habrá que valorar si se puede prescindir de ella o la disponibilidad de presupuesto y tiempo para generarla, lo que puede alargar mucho el proceso, sobre todo en lo relativo a la toma de datos de comunidades biológicas.

En cualquier caso, para determinar que información es necesaria, lo primero es valorar que recursos ambientales, culturales o de otro tipo se podrían ver afectados por la actividad que se quiere regular. Por otro lado, la información sería deseable que permitiese establecer que umbrales no serían admisibles, si bien este aspecto es a menudo el más complicado de establecer.

Entre la información necesaria lo más habitual es la relativa a especies de flora, fauna y hábitat, para las que se debe disponer de su distribución territorial, detallada, y de censos actualizados, particularmente de aquellas que tienen algún grado de amenaza. Pero también es necesario tener en cuenta la fragilidad del medio desde el punto de vista del sustrato geológico (no es lo mismo un sustrato yesoso que uno granítico), la presencia de yacimientos arqueológicos o paleontológicos, de pinturas rupestres o de cualquier otro recurso susceptible de sufrir deterioro por un uso inadecuado.

Otros elementos importantes a tener en cuenta, para evitar posibles conflictos, son la titularidad de los terrenos que se pretenden regular, así como posibles afecciones derivadas de derechos existentes sobre los terrenos (minería, caza o aprovechamientos energéticos, entre otros).

2.5. La divulgación y el seguimiento

Divulgar los resultados obtenidos es fundamental para que la regulación sea efectiva. Para ello se debe determinar como se va a hacer la comunicación y que canales se van a utilizar. Para que la comunicación sea eficaz debe:

- Estar adaptada a los interlocutores, empleando un lenguaje sencillo y transparente, y al mensaje que se quiere trasladar, que no se debe orientar sólo la regulación realizada, sino también al por qué de la misma.
- Contribuir a generar una visión compartida, conciliar intereses y mejorar la complicitad entre los colectivos directamente implicados, los habitantes de los territorios y los gestores de los espacios.
- Ser estratégica y positiva, orientada a aumentar la conciencia social y desarrollar nuevas actitudes y comportamientos, para lo que es fundamental la participación de los colectivos directamente implicados (en este caso, los clubes y federaciones de montañismo).
- Favorecer la comunicación bidireccional y el uso de nuevas tecnologías: foros, buzón de sugerencias, paginas web, órganos de participación.

Igualmente, es necesario establecer mecanismos y medios que permitan hacer un seguimiento de los resultados y efectos derivados de la regulación realizada, al objeto de reorientar la misma y evitar que se convierta en algo obsoleto y sin capacidad de adaptarse a nuevas circunstancias que puedan surgir.

3. EL PROCESO DE PARTICIPACIÓN EN LA REGULACIÓN DE LA ESCALADA EN EL PARQUE NATURAL SIERRAS SUBBÉTICAS

El Parque Natural de las Sierras Subbéticas, situado al sur de la provincia de Córdoba, posee gran cantidad de cortados, paredones y farallones rocosos creados durante la orogenia alpina, de buena calidad para el desarrollo de la escalada, consecuencia directa de la abundancia de calizas jurasicas en estas sierras. Ello ha propiciado que la escalada sea un deporte de cierta tradición en este territorio. De hecho, lleva practicándose desde hace más de dos décadas, gozando hoy de gran aceptación entre los escaladores, sobre todo en el Cañón del Río Bailón, en el término municipal de Zuheros.

Estas formas geológicas proporcionan al mismo tiempo el hábitat a especies de flora y fauna de gran interés natural, y desde la antigüedad proporcionaron también diversos servicios al ser humano pudiendo ser enclaves de importancia arqueológica, histórica y etnológica.

La escalada es uno de los deportes que en condiciones adecuadas de realización, tendría un impacto mínimo sobre el medio natural, pero que, por el contrario, en condiciones no reguladas podría generar una cierta incidencia sobre los elementos naturales. Por ello, identificar los lugares más adecuados donde practicar este deporte y desarrollar las medidas preventivas o minimizadoras, o simplemente de seguimiento para verificar que no se generan alteraciones significativas al medio es primordial para conseguir un uso sostenible de los recursos naturales.

3.1. Antecedentes

El citado auge de la escalada en el Parque Natural y particularmente en Zuheros, llevo a la Consejería de Medio Ambiente, con la participación de la Federación Andaluza de Montañismo, a elaborar en 1996 un escueto Plan de Escalada, donde sólo se recogían los lugares aptos para desarrollar la actividad. Por otro lado, dicho auge ha conllevado que la demanda supere el contexto de la actividad federativa, llegando al público general, lo que ha motivado que algunas de las empresas de turismo activo que trabajan en el parque natural oferten dicha actividad como complementaria a otras dentro del programa de actividades propio de la empresa, así como la autorización de una vía ferrata solicitada por las mismas. Todo ello motivó que a finales del

año 2007, el movimiento ecologista denunciase una situación que entendían no era acorde al referido plan de escalada y que afectaba negativamente a las poblaciones de aves.

3.2. Objetivos

Como objetivo principal se planteó la revisión del plan de escalada, determinando los lugares aptos para el ejercicio de la actividad y las condiciones para el desarrollo de la misma, de forma que no se genere perjuicio a los recursos naturales existentes.

Este objetivo está respaldado además por el Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierras Subbéticas, aprobado el 27 de enero de 2004 por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. En el Programa 1 de Valorización del Patrimonio Natural, línea de actuación 1.1: Conservación y puesta en valor de los Recursos Naturales, establece la necesidad de revisión del plan de escalada existente. Este plan fue elaborado con una metodología participativa basada en talleres de trabajo con los agentes sociales y económicos de los territorios. Estos instrumentos son:

3.3. Participación

A final de 2007 se realizó una primera reunión con ecologistas, escaladores, empresas de turismo activo, ayuntamiento de Zuheros y administración ambiental. En la misma se acordó crear un grupo de trabajo en el seno de la Junta Rectora del Parque Natural Sierras Subbéticas, en la Comisión de Socioeconomía y Turismo. Esta Comisión ha mantenido cuatro reuniones en las que han participado los miembros de la Junta Rectora que han querido estar en el proceso: Federación Andaluza de Montañismo (FAM), Ecologistas en Acción Baena, Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente, Dirección del Parque Natural, Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Córdoba, Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía, Ayuntamiento de Zuheros, Ayuntamiento de Rute y CCOO. Asimismo, se invitó a participar a otros colectivos con una implicación directa en el tema, como el Centro de Iniciativas Turísticas (CIT), las dos empresas de turismo activo que tienen mayor implantación en la zona y la Federación de Empresarios de Turismo Activo de Andalucía.

Los acuerdos alcanzados por esta comisión fueron los siguientes:

1. Los miembros de la comisión debían realizar una propuesta de vías de escalada susceptibles para practicar este deporte en el Parque Natural de las Sierras Subbéticas sobre las que desarrollar los estudios pertinentes.
2. Especialistas independientes, expertos en cada una de las materias del medio natural (flora, fauna y gea), procederían a la elaboración de informes sobre cada uno de estos puntos de escalada, al objeto de apoyar la toma de decisiones.
3. Una vez decididos los puntos de escalada autorizables, debería procederse al desequipamiento de las vías de escalada que quedaran fuera de este listado de autorizables, para evitar de esta manera un uso inadecuado de las mismas que provocase una incidencia ambiental sobre la conservación de este territorio.
4. Sobre las vías de escalada recogidas en el presente Plan se elaborarían unas normas para escalada sostenible en consonancia con la conservación de los recursos naturales y culturales del Parque Natural.
5. La Delegación Provincial de Medio Ambiente de Córdoba procedería a la señalización de las vías de escalada practicables incluidas en este documento.
6. Las empresas de turismo activo presentes en la mesa de trabajo que desarrollasen su actividad en el Parque Natural adquirirían el compromiso de un código de conducta y una gestión de las actividades de sus clientes que garantizase la mínima afección de esta actividad. Igualmente, la Federación Andaluza de Montañismo adquirió el compromiso de trasladar a sus asociados la regulación que se alcanzase y la obligatoriedad de cumplirla.
7. La Delegación Provincial de Medio Ambiente de Córdoba elaboraría un folleto divulgativo sobre el plan de escalada, que incluyese entre otros aspectos los puntos donde practicar este deporte, el periodo autorizable y las condiciones de uso.

Finalmente, los contenidos y acuerdos de esta comisión fueron elevados al Pleno de la Junta Rectora, que aprobó los mismos.

3.4. Resultados obtenidos

Los resultados alcanzados hasta el momento han sido los siguientes:

1. Propuestas de puntos de escalada. La Federación Andaluza de Montañismo, el Centro de Iniciativas Turísticas de las Subbéticas y Ecologistas en Acción, presentaron para su estudio un total de 21 puntos de escalada.

2. Elaboración de Informes y evaluación de puntos de escalada viables. Se elaboraron los informes correspondientes por el Departamento de Botánica, Ecología y Fisiología Vegetal de la Universidad de Córdoba (informe botánico), la Sociedad Española de Ornitología y la Estación Biológica de Doñana (informes avifauna) y el Departamento de Geoquímica Ambiental de la Estación Experimental del Zaidín (informe geológico), estos dos últimos pertenecientes al Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

La valoración y evaluación de los diferentes puntos de escalada se realizó teniendo en cuenta los informes citados, así como los datos de censos obrantes en la Delegación Provincial de Medio Ambiente de Córdoba. Los puntos de escalada fueron agrupados en distintos grupos, según el grado de afección ambiental de cada uno de ellos: alta (afección importante que repercute muy negativamente sobre los elementos naturales), media (afección que puede reducirse en gran medida si se limita la actividad fuera de la época de reproducción de las aves) y baja (la afección es poco probable o de escasa o nula importancia). En consonancia con esto, en los puntos de alta afección no se permitiría la escalada (1 punto), en los de media estaría su uso restringido en el periodo del 15 de julio al 8 de enero (6 puntos) y en los de baja se permitiría la escalada libre (resto).

3. Elaboración del borrador de plan de escalada. Con la decisión adoptada sobre los distintos puntos de escalada, se ha elaborado un borrador de plan que se ha revisado con la Federación

Andaluz de Montañismo, al amparo de lo establecido en el apartado 4.3.4.a) del Plan Rector de Uso y Gestión, aprobado por Decreto 4/2004, de 13 de enero:

“Para establecer la regulación específica de las actividades de montaña, la dirección del espacio natural junto con los clubes o federaciones, cuyo objetivo sea el fomento y práctica de las actividades de montaña en el espacio concreto, podrán desarrollar las siguientes actividades, de acuerdo a la normativa dictada en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Parque Natural:

- La identificación de las actividades para las que el espacio es adecuado.*
- Designación de las zonas apropiadas para la práctica de cada tipo de actividad.*
- Establecimiento de las medidas de seguridad.*
- Establecimiento de condiciones y regulaciones para el desarrollo de la actividad.”*

Dicho borrador debe presentarse al pleno de la próxima Junta Rectora que se celebre en el parque natural. En el mismo se recoge el proceso seguido para su elaboración, las coordenadas de los diferentes puntos de escalada, con las limitaciones que cada caso les corresponda, las recomendaciones y las condiciones generales para el desarrollo de la escalada, indicando en que casos es necesario autorización administrativa o notificación previa.

Queda pendiente abordar la señalización de los puntos de escalada y accesos, el desequipamiento de las vías no recogidas en el plan, la elaboración del material divulgativo y el proceso de divulgación.

4. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

Toda la bibliografía consultada está disponible en la página web de la Consejería de Medio Ambiente www.juntadeandalucia.es/medioambiente, (excepto el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea) donde también se puede encontrar los instrumentos de planificación de cada uno de los espacios protegidos de Andalucía, así como las posibilidades que ofrece cada uno de los espacios, a través de la “Ventana del visitante”, a la que se accede desde la página de inicio.

- Gestión del Uso Público en la RENPA. Estrategia de Acción. Consejería de Medio Ambiente. 2003
- Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad
- Ley 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección
- Orden de 20 de marzo de 2003, conjunta de las Consejerías de Turismo y Deporte y de Medio Ambiente, por la que se establecen obligaciones y condiciones medioambientales para la práctica de las actividades integrantes del turismo activo.
- Planificar para gestionar los espacios naturales protegidos. Fundación Interuniversitaria Fernando González Bernáldez para los espacios naturales. Serie manuales EUROPARC-España (manual 07). 2008
- El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea. Comisión Europea. 2001
- Decreto 4/2004, de 13 de enero, por el que se aprueban el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural Sierras Subbéticas
- Plan de Desarrollo Sostenible del Parque Natural Sierras Subbéticas. Aprobado el 27 de enero de 2004 por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía