

EL MEDIO RURAL CANARIO,
VICISITUDES DE UN TERRITORIO DESFAVORECIDO
Y COMPRIMIDO ENTRE EL ESPARCIMIENTO URBANO
Y LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

RAMÓN DÍAZ HERNÁNDEZ

determinadas prácticas productivas (especialmente en los inicios, cuando se pusieron en vigor muchas de las actuales medidas proteccionistas y conservacionistas) y sobre todo reducen drásticamente su ámbito tradicional, construido paciente y sacrificadamente durante cinco siglos. Los criterios utilizados hasta ahora, en donde han fracasado las políticas de contención urbana (si las ha habido alguna vez) o en donde se han primado planteamientos de conservación pasiva y se han minusvalorado las realidades sociales y económicas preexistentes, ayudan a explicar tanto el rechazo suscitado en las colectividades locales como los bloqueos y la débil operatividad, en líneas generales, de la política de espacios protegidos, con las excepciones conocidas de todos que no dudamos en calificar de altamente sobresalientes.

Las comarcas rurales de las diferentes islas, especialmente las que no han estado afectadas por los cultivos de exportación², se enfrentan al reto de contextualizar su conservación en el marco de un programa de desarrollo rural integral que contemple las dimensiones ambientales y socioeconómicas del desarrollo. Tan sólo acogiéndose a la máxima teórica³ de que el crecimiento económico, las mejoras sociales y la protección y la gestión del medio ambiente no tienen por qué ser impulsos antagónicos, sino que están llamados a ser complementarios y sinérgicos. Con un poco de pedagogía analógica en sintonía con la actual tendencia de volver a marcos extensivos (o sea, desintensificando lo anterior) y con incorporar a la población local en los procesos de gestión de los espacios protegidos, se podrá avanzar en la línea de una conservación más activa y convertirlos en un instrumento dinámico de desarrollo rural sostenible. Por otra parte, la reducción de las presiones urbanísticas en unión de una moratoria *sine die* en la implantación de otros usos no agrícolas sobre estos espacios, especialmente de aquellos que son muy impactantes y manifiestamente incompatibles, también podrían facilitar las cosas.

El presente trabajo centra su interés en demostrar que la calidad ambiental no está reñida con la acción humana y sobre esta cuestión hay que hacer un esfuerzo por vencer los prejuicios antrópicos; que los espacios protegidos de Canarias no pueden ser una coartada o una patente de corso para degradar el resto del territorio no protegido; que el suelo para cultivar

² Es innegable que la modernización de la agricultura de exportación y la orientada al mercado interior ha obtenido logros importantes y, por consiguiente, queda fuera de estas reflexiones generales.

³ Objetivos establecidos por el Consejo de Medio Ambiente de la Unión Europea del 10 de marzo de 2005.

y los recursos humanos que viven de ella son un bien escaso y por ello se debe administrar inteligentemente y, por último, que el paso del productivismo al postproductivismo no tiene por que ser traumático si la transición compagina actividades multifuncionales productivas con la gestión del medio natural. Con lo cual el posible antagonismo entre intereses se puede conciliar y contribuir con ello a la cohesión y al equilibrio socioeconómico y territorial.

2. BREVES CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE ORDENACIÓN, PROTECCIÓN Y DESARROLLO RURAL

Los años 1996-2004 han estado marcados por las políticas neoliberales de corte conservador con fuerte influencia en la ordenación del territorio y en la valoración del mismo. A este respecto es preciso resaltar como la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, (BOE n.º 89 de 14 de abril de 1998) supuso un duro golpe para el medio rural al determinar en su artículo 10 sobre suelo urbanizable el que todo aquel *«suelo que no tenga la condición de urbano o de no urbanizable, tendrá la consideración de suelo urbanizable, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable»*. La finalidad que perseguía esta norma era la de abaratar la vivienda introduciendo en el mercado grandes bolsas de suelo rústico apto para urbanizar. El resultado obtenido es que nunca como en esos años ha crecido más el precio de la vivienda. Por fortuna, los representantes canarios en el Congreso de los Diputados lograron incluir una enmienda plasmada en la disposición adicional cuarta por la que en los territorios insulares *«la legislación urbanística autonómica pueden establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta que la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo se condiciona por la peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio»*. Eso que a primera vista parece poco, sin embargo ha permitido al Parlamento canario la redacción de un ambicioso Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales (Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo) que luego se desarrollará a través de la Ley 9/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias a las que nos referiremos más adelante.

El medio rural se encuentra en Canarias fuertemente tensionado por expectativas de usos no agrarios, a la vez que está incurso en un proceso de reorganización económica, funcional, social y territorial; pese a lo cual, y en medio de múltiples adversidades, como quedó reflejado en la declaración de Cork (Irlanda, 1996), nuestros campos se esfuerzan en seguir siendo un medio rural vivo. La política agraria común, las medidas agroambientales, la irrupción de nuevas actividades y la proliferación de espacios protegidos demandan la existencia de nuevos instrumentos de ordenación y de gestión en esta clase de territorios.

Durante los últimos años y aprovechando que la legislación estatal anterior a la Ley 6/99 contaba con recursos suficientes para regular con rigor todo lo concerniente al suelo urbano y urbanizable, se fueron fijando normas en nuestra comunidad autónoma que establecieron con cierto apresuramiento las tipologías de espacios protegidos puesto que, como ya se apuntó más arriba, los territorios afectados superaban ya el 42 por ciento del Archipiélago⁴. En ese sentido hay que indicar que se aprovechó el tiempo en aplicar todo el esfuerzo en proteger los flancos más débiles de la legislación estatal entonces vigente, en un momento en que se tramitaban las transferencias de competencias en materia territorial. Con ello se dio un salto cuantitativo y, en menor medida, cualitativo, en la protección de un territorio antiguamente clasificado de forma genérica como «no urbanizable». Toda zona protegida por la Ley Canaria de Espacios Protegidos 12/94 va a ser clasificada de hecho como suelo rústico. En nuestro caso, este salto adelante adquiere proporciones espectaculares si se tiene en cuenta que en toda España sólo está protegido el 7,8% del territorio nacional, cuando la media de los 30 países que componen la OCDE ese porcentaje alcanza al 14,6%. Como se puede ver, Canarias está en este aspecto en una posición muy destacada. Comparativamente y para situar mejor la cuestión, cabe señalar que comunidades como Cataluña o Andalucía (que son las que más destacan a este respecto a nivel peninsular) protegen solamente el 20,1 y el 18,2 por ciento de sus respectivos territorios en la actualidad⁵.

⁴ De un total de 7.446,62 km², 3.011,62 km² están bajo protección y, además, están clasificadas como áreas de sensibilidad ecológica (Ley 12/94) unas 198.000 hectáreas, que suponen otro 27,6% de la superficie insular.

⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico-OCDE (2004): *Análisis de los resultados medioambientales de España, 1996 y 2003*.



Foto 1: Aprovechamiento agrario intensivo del NW de Gran Canaria

En los países desarrollados, las políticas más avanzadas en materia de conservación de la naturaleza apuestan por un cambio importante en el tratamiento de los temas medioambientales, evolucionando desde una filosofía proteccionista pasiva y de carácter fuertemente restrictiva y aislacionista, en el marco de visiones museísticas del medio natural, a una conservación en tiempo real en el sentido más amplio de la palabra, compatible con el uso ordenado y racional de los recursos, sobre la base de nuevos modelos de desarrollo y de gestión del medio rural, orientados a buscar la integración de los espacios protegidos en su entorno social y territorial⁶.

Al enfoque anterior responde en mayor o menor medida la aparición de nuevos y novísimos instrumentos de planificación ambiental, como es el caso de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN). Estos instrumentos tienen el cometido de, entre otros, hacer compatible la conservación de los recursos naturales con el desarrollo socioeconómico de los territorios donde se localizan los espacios protegidos. Hay que hacer valer que en el olvido de las interrelaciones entre espacio natural y espacio social se encuentra, a menudo, la raíz del fracaso de no pocas iniciativas de protección, al igual que la desconsideración de los factores medioambientales y económicos explican el bloqueo de numerosos proyectos de desarrollo rural.

⁶ NARBONA, C. y TOBBAK, B. (2005): «Por una estrategia de Lisboa sostenible», en *El País*, martes 22 de marzo de 2005, p. 26.

La protección del espacio canario viene justificada en la exposición de motivos del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales (Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo) en donde se señala el territorio como un recurso natural escaso, singular, no renovable e insular, que constituye la base del desarrollo económico y social del Archipiélago.

Pese a la invocación del justo carácter pionero con que la Comunidad Autónoma de Canarias ha venido promulgando a través de numerosas iniciativas legislativas en materia de ordenación y protección del territorio⁷, hay que señalar seguidamente que al legislador autonómico no le está resultando fácil establecer vías de conexión entre la necesidad de perfilar nuevos instrumentos de ordenación y gestión que armonicen la relación interactiva que pueda existir entre los espacios protegidos, los asentamientos «urbanos»⁸ (formales e informales) y el desarrollo rural. Máxime en una

Cuadro 1
Espacios naturales protegidos y su relación
con la superficie del Archipiélago canario

	Superficie (km ²)	Distribución del territorio (en %)	Número de ENP	Superficie en Has de los ENP	% de los ENP por isla
Lanzarote	846	11	13	35.631	42,12
Fuerteventura	1.660	22	13	47.727	28,75
Gran Canaria	1.580	21	32	69.423	43,94
Tenerife	2.034	27	43	104.143	51,20
La Gomera	370	5	17	12.480	33,73
La Palma	708	10	20	25.013	35,33
El Hierro	269	4	7	16.268	60,47
Canarias	7.449	100	145	310.684	41,72

Fuente: ISTAC: *Anuario estadístico de Canarias, 2003*.

⁷ Ley 3/1985, de 29 de julio, de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y Protección de la Naturaleza; Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación; Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias; Ley 12/1987, de 19 de junio, de Declaración de Espacios Naturales de Canarias; Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial; Ley 12/1994, de 19 de diciembre, de Espacios Naturales de Canarias o la Ley 7/1995, de 6 de abril, de Ordenación del Turismo en Canarias.

⁸ Asentamientos agrícolas, asentamientos rurales, asentamientos espontáneos fuera de ordenación, periurbanos, etc.

región en donde el «lobbie» rural está fragmentado, presenta una multiplicidad de intereses y tiene una escasa influencia social y política.

En el preámbulo de la Ley 5/1985, de 7 de abril, sobre ordenación urbanística del suelo rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias, se reconoce que la legislación estatal es excesivamente genérica para regular una situación tan compleja como demanda la realidad física, social y económica de Canarias. En dicho texto se disiente claramente de la propia denominación en negativo que la entonces vigente Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana⁹ hacía del suelo que queda desvinculado del proceso urbanizador (*no urbanizable*), al conferirle un carácter residual, «...no deseable y en todo caso, impropio del papel relevante que el suelo rústico ostenta en el equilibrio natural de las distintas islas del Archipiélago». La legislación autonómica, pues, restablece el mismo rango y nivel del suelo rústico con el urbano y urbanizable. Establece, además, el estudio pormenorizado del suelo que expresamente el plan municipal excluye del proceso urbanizador, orientando su ordenación y gestión a través del señalamiento de diferentes categorías del suelo rústico existentes en el ámbito de la Comunidad canaria. Y, finalmente, en lo relacionado con la gestión del mismo, implica al departamento competente en materia agro-ganadera puesto que expresamente reconoce también que la agricultura como actividad productiva es la función primordial de este tipo de suelo. En dicha norma (artículo 3.2.) se define el suelo rústico «*como aquel que, bien por sus características naturales o culturales, o bien por su potencialidad productiva dentro de la ordenación general de la economía debe ser expresamente excluido del proceso urbanizador*». A su vez, el artículo 2 de sus Disposiciones Generales dice que «*la ordenación territorial y la urbanística procurarán la utilización racional y la debida protección y mejora del suelo rústico, así como el desarrollo armónico de las actividades en el mismo, teniendo en cuenta las características de escasez, singularidad, no renovabilidad e insularidad del territorio de la Comunidad en cuanto recurso natural*».

⁹ Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril.

Cuadro 2

Tipología, número y superficie de ENPs por islas (2000)

Islas	Parques Nacionales		Parques Naturales		Otros*		Total	
	N.º	Has	N.º	Has	N.º	Has	N.º	Has
Lanzarote	1	5.107	2	19.270	10	11.253	13	35.631
Fuerteventura	0	0	3	17.455	10	30.272	13	47.727
Gran Canaria	0	0	2	13.333	30	56.090	32	69.423
Tenerife	1	13.571	1	46.613	41	43.959	43	104.143
La Gomera	1	3.984	1	1.757	15	6.739	17	12.480
La Palma	1	4.690	2	12.594	17	7.729	20	25.013
El Hierro	0	0	0	0	7	16.268	7	16.268
Canarias	4	27.352	11	111.022	130	172.310	145	310.684

* Incluye parques rurales, reservas naturales, monumentos naturales, paisajes protegidos, sitios de interés científico, etc.

FUENTE: ISTAC: *Anuario estadístico de Canarias, 2003.*

Con este precedente, el vigente Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales (Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo) desarrolla la normativa sobre suelo rústico principalmente en sus artículos 54, 55, 62, 63, 64, 65, 66 y 67. Esta legislación en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 14, 15 y 16 es desarrollada posteriormente por medio de la Ley 9/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias. Para estos fines, el Título IV (Ordenación territorial), Capítulo IV (Protección del Suelo Rústico), contiene las directrices 58 (Generalidades), 59 (Actuaciones), 60 (Espacios Naturales Protegidos), 61 (Repoblación y Reforestación), 62 (Actividades Agrarias), 63 (Asentamientos Rurales), 64 (Asentamientos Agrícolas) y 65 (Protección del Territorio). En el Título VI (Patrimonio Cultural y Paisaje) se incluye el Capítulo II (Paisaje) y otras directrices vinculadas al medio rural como son: la directriz 113 (Paisaje Natural y Rural) y 115 (Periferias Urbanas). En el Título VII (Territorio y Actividad Económica), el Capítulo I (Bases generales) destina las directrices 117 (Objeto) y 118 (Principios) a recoger los aspectos relacionados directamente con las actividades productivas primarias.

La planificación ambiental es uno de los grandes cometidos públicos de nuestra época, tal como lo reconoce (entre otras) la estatal Ley 4/1989;

siendo así, el desarrollo rural debería encontrar en ella un importante pilar de apoyo, aun cuando una de las reglas de oro del desarrollo rural es que toda acción debe ser considerada en términos de ordenación territorial. Por otra parte, la planificación ambiental es una de las dimensiones fundamentales de la ordenación del territorio, en cuanto que sienta las bases para pasar de la protección pasiva a la conservación activa, superando las limitaciones de una mera planificación física centrada sólo en las facetas reguladora y limitadora. Las posibilidades que al menos teóricamente ofrecen las distintas variables jurídicas sólo resultarían operativas si se adoptan nuevos modelos de gestión territorial.

La abundante legislación canaria en estas materias ha generado un régimen protector de los recursos naturales que adquiere mayor intensidad en los espacios protegidos según la categoría de cada uno de ellos, asumiendo, aunque con ciertas limitaciones, necesidades como la de integrar la planificación ambiental en el marco más general de la ordenación del territorio. Sin embargo, las características de los asentamientos poblacionales en este tipo de espacios (con frecuencia fuera de ordenación) y la proliferación de declaraciones de espacios protegidos, a menudo con un carácter más voluntarista que operativo¹⁰, (ante la lentitud en la tramitación de los correspondientes instrumentos de desarrollo y gestión (PDRN; PRUG¹¹), debido a la habitual falta de dotaciones adecuadas en recursos y personal cualificado, así como por otros factores como su localización en zonas de difícil orografía, de carácter marginal, áreas frágiles o deprimidas, con frecuencia aisladas, alejadas o de montaña), plantea la necesidad de reflexionar sobre todas estas cuestiones, desde una perspectiva de la ordenación y de la gestión territorial en clave de desarrollo rural. Entre las cuestiones básicas de reflexión, a nuestro juicio, se propone abordar prioritariamente los siguientes puntos:

- a) Las relaciones entre ordenación del territorio, conservación y desarrollo rural, así como las formas de entender la conservación de este espacio a principios del siglo XXI, en el contexto de una comunidad caracterizada por una fuerte humanización del territorio y con intereses extraordinariamente contrapuestos. La pregunta que nos hacemos es ¿cómo perfilar un modelo operativo innovador que, a la vez que facilita la ordenación y gestión del espacio no vinculado al

¹⁰ NAREDO, J.M. y PARRA, F. (1999): *Situación diferencial de los recursos naturales españoles*. Economía SV Naturaleza, pp. 253-259.

¹¹ Plan Director de la Reserva Natural, Plan Rector de Uso y Gestión.

proceso urbanizador, sea capaz de promover el desarrollo de las comunidades rurales y salvaguardar los valores característicos de los espacios naturales protegidos?

- b) En principio, a excepción de los frecuentados Parques Nacionales canarios, es preciso meditar en las limitadas posibilidades reales que tienen muchos espacios naturales protegidos para funcionar a corto plazo por sí mismos como instrumentos dinamizadores de recursos y promotores de desarrollo rural sustentable, en zonas que actualmente se caracterizan por disponer de bajos niveles de renta, dinámicas regresivas y relaciones conflictivas entre protección y promoción. El grado superlativo de esta cuestión se alcanza cuando las comunidades afectadas (especialmente zonas periurbanas, medianías y comarcas con llanuras litorales) están sometidas a una fuerte presión turística y urbanizadora. El desafío es considerable ya que es muy difícil conciliar una cultura y una ética del territorio en la encrucijada entre protección y desarrollo.
- c) Desde una perspectiva global hay que considerar el papel de los espacios naturales protegidos como instrumentos estables de ordenación del territorio, de la protección del medio ambiente y de la gestión del medio rural. En ese contexto debe entenderse por medio rural el territorio multifuncional, donde ciertamente, la función medioambiental tiene cada día mayor significación territorial pero también económica, tal como ponen de manifiesto las recomendaciones y políticas agroambientales de la Unión Europea¹².
- d) Con más o menos razón, son frecuentes las protestas de colectivos afectados y de ciertos poderes insulares y locales frente al afán «presuntamente desmedido» de la Comunidad Autónoma canaria por configurar una red muy amplia de espacios naturales protegidos, reduciendo con ello las posibilidades espaciales de los suelos potenciales para la agricultura y la ganadería. A menudo se culpa directamente a los organismos oficiales de favorecer el abandono de las explotaciones. Se trataría de conocer las razones y argumentos esgrimidos para entablar un diálogo permanente centrado en la cuestión: ¿cuál es la función social de un espacio protegido? O en otros términos: ¿qué consecuencias sociales tendría desproteger un espacio con unos valores importantes?

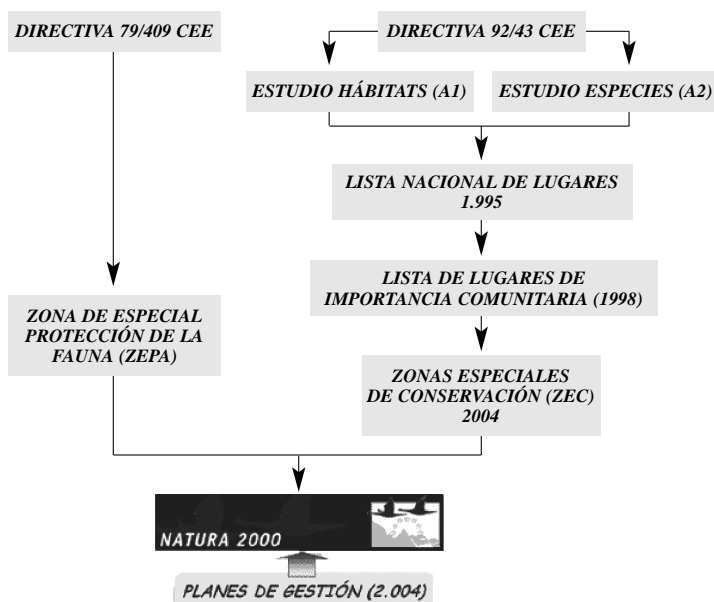
¹² Libro Verde sobre la Agricultura, Reforma de los Fondos Estructurales, Reforma McSharry de 1992.

- e) Y en sintonía con lo anterior pero en un contexto de crecimiento urbano, por qué es habitual que los responsables públicos subvaloren a efectos de una pedagogía ejemplificadora de la gestión una cuestión tan importante como ¿qué suelo rústico debe ser sacrificado para la edificación residencial y qué suelo rústico debe ser preservado para usos agroganaderos u otros compatibles para su protección perdurable?

En el milenio que acaba de comenzar hay que alcanzar como mínimo un consenso en entender que el crecimiento urbano racional, la conservación del medio y el desarrollo socioeconómico son realidades compatibles y complementarias, fruto de una buena ordenación y de una óptima gestión del territorio. En la falta de directrices sectoriales de ordenación, en el enfrentamiento entre crecimiento urbano, conservación y desarrollo, así como en la ausencia de una visión integrada y multidisciplinar, se encuentran algunas de las claves explicativas de la problemática medioambiental que afrontamos ahora y que se traduce en una creciente degradación paisajística y pérdida de peso de las zonas agroganaderas de amplios territorios rurales de Canarias (cuadro n.º 3). Mientras más tardemos en aceptar que ya no es posible un crecimiento basado en la disponibilidad ilimitada de recursos, más alejados estaremos en alcanzar ese crucial punto de encuentro o pacto por la supervivencia tan necesario por el que todas las partes acuerdan convencidamente que hay que sacrificar algo en bien de la calidad ambiental y la durabilidad de los recursos naturales. Y eso concierne también al medio rural que recibe del conjunto de la sociedad el mandato de producir alimentos saludables y la custodia de aquellos espacios verdes de aire limpio en donde se pueden practicar diversas actividades de tiempo libre a la vez que cumplen otras funciones ecológicas y productivas importantes.

Gráfico 1

Proceso de formación de la Red Natura 2000 (Orella, 1998)



Cuadro 3

Tierras labradas y no labradas entre 1989 y 1999

Islas	Tierras labradas 1999		Tierras no labradas 1999		Tierras labradas Variación 1989-1999	
	Has	% de cada isla	Has	% de cada isla	Total Has	En %
Lanzarote	7.922	9,36	34.538	40,82	1.995	33,66
Fuerteventura	2.046	1,23	68.284	41,13	-1.896	-193,54
G. Canaria	9.653	6,11	83.527	52,86	-10.191	- 51,35
Tenerife	17.187	8,45	121.857	59,91	-2.970	-14,73
La Gomera	2.862	7,73	27.269	73,70	1.742	155,53
La Palma	6.304	8,90	53.351	76,07	-1.023	-91,34
El Hierro	1.474	5,46	18.279	67,95	430	41,18
Canarias	47.447	6,37	407.625	54,73	-11.913	-20,06

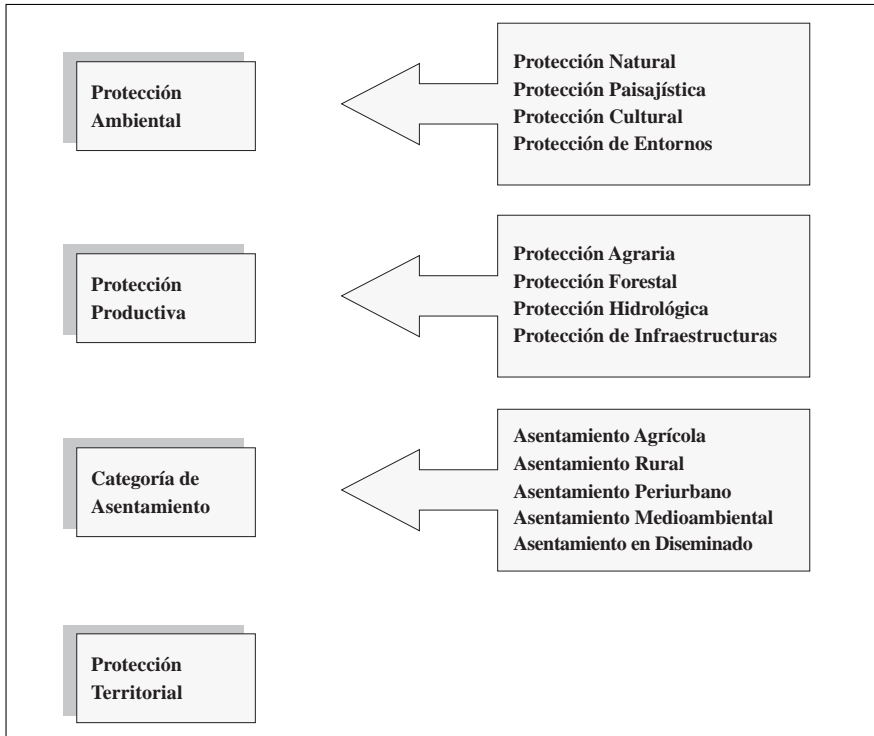
FUENTES: ISTAC: *Anuario estadístico de Canarias, 2002*. INE: *Censos agrarios de 1989 y 1999*. Elaboración propia.

La desarticulación del modelo histórico de organización del medio rural plantea el reto de configurar un modelo alternativo, donde se minimicen o amortigüen los conflictos y se tenga la capacidad real de diseñar la «construcción» de un nuevo territorio o un espacio geográfico acorde con las necesidades económicas, éticas y estéticas, además de integrar o superar los condicionantes del tiempo que nos ha tocado vivir, con todas sus facilidades y adversidades. Y eso pasa también por desmontar el conservacionismo nostálgico de corte decimonónico que sugiere volver a la idea mítica de una Canarias soñada; a menudo se está difundiendo un retrato falso e idealizado del paisaje canario que olvida el dato objetivo de que fue en el pasado cuando más roturaciones y desforestaciones se llevaron a cabo en las islas. Por eso insistimos en la idea de que el paisaje geográfico es ante todo una construcción humana que se realiza con unas ideas, unos instrumentos, unos recursos humanos y unos fines. Conviene recordar lo que decía O. Dolfus (1976) que «el espacio geográfico es el espacio accesible al hombre, usado por la humanidad para su existencia».

En la construcción de ese nuevo modelo de desarrollo territorial se pretende superar la tentación tanto de sacralizar todo sistema conservacionista a ultranza, como de satanizar cualquier proceso de cambio lógico y posible. El medio rural, como producto social, es una realidad viva y dinámica que refleja con mayor o menor exactitud, y según qué islas y qué comarcas geográficas, las inquietudes de la sociedad que lo construye. La inmovilidad de determinadas estructuras mentales no debe ocultarnos la realidad de las cosas; por suerte nos ha tocado vivir en una época en donde la rapidez con que se están produciendo los cambios es tal que existen grandes dificultades para ponernos al día, tanto en lo que toca a la cuestión que estamos examinando, como a la posibilidad de asimilar e innovar en el campo de la ordenación y la gestión.

Cuadro 4

Categorías de protección en la clase de suelo rústico de Canarias



La Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza (UICN, 1992) y los Programas Comunitarios de Política y Actuación en materia de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de la Unión Europea (Directiva 92/43 del Consejo de la CEE) tienen una voluntad explícita de utilizar los espacios protegidos como dinamizadores de recursos en el medio rural¹³; a

¹³ La aprobación de las Directivas de Aves y de Hábitats por parte de la U.E. ha tenido también una especial incidencia en Canarias. De la primera, se calificaron un total de 27 Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAs), y de la segunda, han surgido hasta 174 Lugares de Interés Comunitario (LICs), según decisión de 28 de diciembre de 2001, por la que se aprueba la lista de lugares de importancia comunitaria con respecto a la región biogeográfica macaronésica. De un total de 168 hábitats citados en el anexo I.º de la Directiva, 24 están presentes en el Archipiélago canario. La Red Natura 2000 se compone de 295.671 has terrestres y coincide a grandes rasgos con la superficie protegida por la Red Canaria de Espacios Protegidos.

esta cuestión no hay nada que objetar por nuestra parte a condición de que esas iniciativas lleven aparejada la obligación de clarificar la forma de entender las relaciones entre espacio natural y espacio social, así como precisar el sentido que queremos asignar a la planificación ambiental¹⁴. En territorios de ancestral cultura e intensamente humanizados como son nuestros campos (llanuras litorales, medianías y cumbres), desde siempre se ha comprobado que, además de la importancia intrínseca de la naturaleza, no se puede soslayar el papel que ha jugado tanto la historia como las tradiciones seculares en la configuración de un potente acervo cultural fuertemente arraigado entre su gente.

Como tampoco se pueden separar la planificación y la gestión de los espacios protegidos de la ordenación y del desarrollo del medio rural. Una correcta protección del medio ambiente tiene inexcusablemente que fomentar el crecimiento económico y el empleo y esta es la idea-fuerza que debe prevalecer en las estrategias a seguir. Son vías de acción concurrentes que están llamadas a caminar juntas y con unidad de criterio para superar algunos conflictos planteados actualmente y contribuir a armonizar e innovar en un medio rural, protegido o no, que supone en su conjunto más de un 80 por ciento del territorio insular. Por lo tanto, el entendimiento global del territorio, y siendo conscientes de las relaciones e interdependencias entre las diferentes clases de suelo, tendría que dar como resultado un enfoque necesariamente integrador de todas estas variables en el momento de abordar las directrices sectoriales de ordenación (paisaje, forestal, biodiversidad, recursos hídricos, agroturismo y medio rural) y la manera en que éstas incorporen de forma adecuada la utilización de los espacios protegidos en las estrategias y programas de desarrollo rural.

Tanto desde las esferas del campo institucional como del social y científico se viene exigiendo con cada vez mayor radicalidad la necesidad de un nuevo orden ecológico y territorial¹⁵. El medio rural europeo lleva reclamando alternativas desde la Declaración de Cork, que dentro de un año cumplirá su primer decenio. Sólo desde el afianzamiento de una nueva cultura del territorio será posible que la racionalidad ecológica se imponga sobre una irracionalidad económica (hasta ahora centrada en la explotación

¹⁴ En este sentido es preciso destacar que asistimos a un debate en el que hasta incluso se cuestiona si en el seno de la UE ha existido hasta el momento presente una política rural común. (J.G. REGIDOR (2005): «¿Agricultura o desarrollo rural?» en *El País*, viernes 29 de abril, p. 72).

¹⁵ Conferencias de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible de Río (1992) y Johannesburgo (septiembre de 2002).

intensiva de los recursos y sin otros miramientos que no sean los aspectos lucrativos exclusivamente). El uso y las prácticas racionales de nuestros recursos son la mejor garantía para lograr un desarrollo equilibrado y socialmente más justo. En este contexto, la ordenación del territorio y la planificación ambiental son los pilares fundamentales de cualquier estrategia de desarrollo. La metodología seguida por los espacios protegidos debe ser uno de los instrumentos para hacerla operativa; pero esto último no será posible si no somos capaces de nuclear a su alrededor un sugerente proyecto de futuro que sea asumido y compartido por el conjunto de la población (especialmente por los actores implicados). Esto significa perfilar modelos innovadores de ordenación viables y compatibles con un desarrollo territorial en donde las actitudes participativas sean asumidas por las sociedades locales.

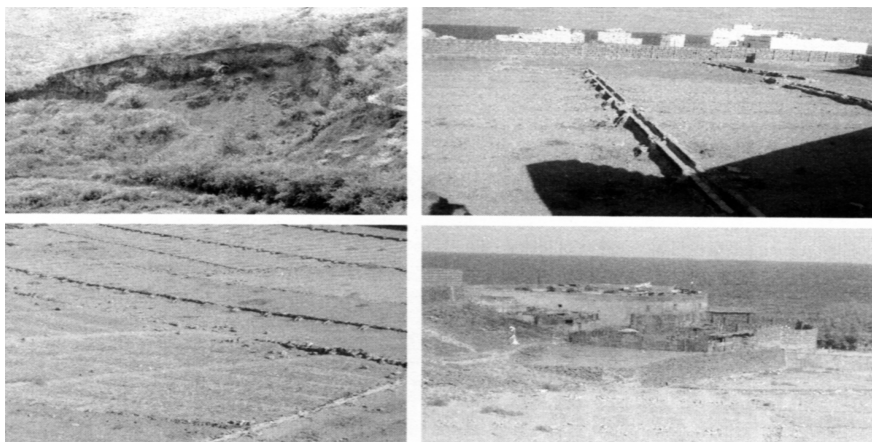


Foto 2: Parcelas de extracción de áridos y campos abandonados

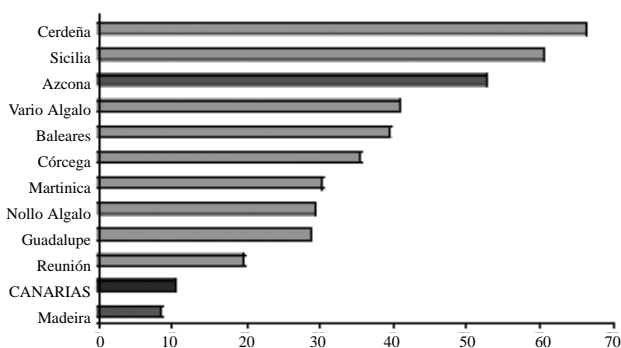
3. ESPACIOS RÚSTICOS PROTEGIDOS E INTEGRACIÓN DE LA FUNCIÓN ECONÓMICA

En España, a lo largo de los años setenta, desde la aprobación de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975, y especialmente en los años ochenta, han ido apareciendo nuevas figuras e instrumentos de protección derivados de las normativas internacionales, estatal, autonómica, insular y local: reservas de la biosfera, patrimonio de la humanidad, parques nacionales, parques naturales, parques rurales, monumentos naturales, reservas

naturales (especial e integral), reservas biológicas, paisajes protegidos, etc. Además de los descritos, recientemente se han añadido las zonas de especial protección de aves (ZEPAs), áreas de sensibilidad ecológica, lugares de importancia comunitaria (LICs), sitios de interés científico y áreas de interés ecológico (flora, fauna y hábitats amenazados, etc.) que configuran las Redes Canarias de Espacios Protegidos y Natura 2000.

El Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales (Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo) incorpora además cinco nuevas figuras para la protección del suelo en el medio rústico como son: de protección ambiental (que se subdivide a su vez en natural, paisajística, cultural, de entorno y costera), de protección productiva (que se desglosa en agraria, forestal, hidrológica e infraestructuras), de asentamiento rural, asentamiento agrícola y protección del territorio. Como podemos comprobar en la actualidad, y en relación con la legislación urbanística y ambiental (forestal, de caza, de aguas, de costas, de residuos, etc.), existe un amplio abanico de figuras de protección del suelo rústico que tienen, sin duda alguna, sobrada justificación social para la adecuada ordenación y planificación del territorio (véase cuadro n.º 4).

Gráfico 2
 Porcentaje de suelo dedicado a la agricultura
 en los espacios insulares de la UE (2000)



FUENTE: EUROSTAT. "Regiones: Anuario Estadístico 2002"

Estas tipologías tratan de agrupar en lo posible las figuras de protección en el marco de una cierta concepción jerárquica de los espacios protegidos, ya sea en función de su tamaño, de sus valores o de sus usos. Los parques y los paisajes protegidos hacen referencia a territorios singulares

de cierta amplitud, mientras que las reservas naturales y los monumentos naturales suelen afectar a espacios de limitada extensión. También parece desprenderse una cierta diferenciación entre los espacios de dominante natural, como parques nacionales y reservas naturales, y aquellos otros donde el valor natural convive con singularidades culturales, agrarias o paisajísticas como son los parques naturales y los paisajes protegidos. La dominante botánica prevalece en la concepción de la red estatal de parques naturales, mientras que los valores paisajísticos, geomorfológicos, culturales y socioeconómicos centran la atención de los restantes espacios con algún nivel de protección.

La mencionada Ley 4/1989 pretendía establecer unos criterios claros sobre espacios protegidos de cara al problema de la gestión compartida de los parques naturales y su integración en el marco de una política territorial centrada en la conservación activa. Con las demás figuras de protección tampoco se ha resuelto bien la integración de todos los espacios protegidos en su entorno, tanto a nivel ecológico como socioterritorial. El reto de las políticas ambientales es superar la dicotomía entre protección selectiva y aislada de unos pocos espacios y la ordenación integrada y global del conjunto del territorio. En muchos casos, los espacios protegidos, según tipología y normativa de protección, implican limitaciones significativas en los derechos y en los aprovechamientos de las comunidades locales, mientras que la dinamización y las compensaciones socioeconómicas suelen quedarse en un terreno más difuso. Da la impresión de que existen dificultades serias para desplegar medidas de ordenación y explotación racional del territorio rural, por lo que la mayoría de las veces se desaprovechan actitudes y potencialidades de numerosas zonas que quedan transformadas en meros espacios recreativos. Todo ello ha coincidido en el tiempo con el formidable éxodo rural y el abandono de las explotaciones agrícolas y ganaderas que han agrandado sobremanera la sensación de crisis (véase el cuadro n.º 3).

Hasta el momento presente, en todas partes los espacios protegidos por sí solos están teniendo serias dificultades para funcionar como instrumentos eficaces de conservación activa; pero tampoco están contribuyendo (al menos de una forma decisiva) a la dinamización de recursos socioeconómicos de cara a beneficiar a las comunidades locales próximas. Se está poniendo tal énfasis en la *turistización*¹⁶ del medio rural asignándole usos

¹⁶ Véase los trabajos del profesor TROITIÑO VINUESA, M. A. (1989): «Espacios naturales y recursos socioeconómicos en áreas de montaña». En VV. AA: *Supervivencia de los espacios naturales*. Casa de Velásquez-MAPA. Madrid, pp. 279-292 (1993); y «Espacios protegidos y dinamización de recursos». En VV. AA: *Desarrollo local, turismo y me-*

predominantemente recreativos que choca a veces con las propias estrategias de protección ambiental y de desarrollo rural integral¹⁷. En Canarias las medidas de conservación pasiva no están siendo todo lo operativas que cabe esperar de ellas; a eso debemos agregar que la indisciplina urbanística y ambiental –que es sin duda una secuela del analfabetismo ecológico–, se manifiesta de una forma especialmente grave en las áreas periurbanas y medianías¹⁸. Además de una cultura prevalente de desrespeto hacia el territorio, muy arraigada en ciertos medios sociales y económicos, la Agencia para la Protección del Medio Urbano y Natural (creada al amparo del Capítulo III, Artículo 229 de la LCOT de 1999) en sus primeros años de funcionamiento ha venido sufriendo los efectos de la escasa voluntad por el gobierno efectivo del territorio por parte de determinadas administraciones locales; hecho que se manifiesta en una descoordinación interadministrativa, ausencia de cultura colaborativa e implicación ciudadana. Sobre este particular cada vez más se abre camino la sensación de impunidad, impotencia y desbordamiento que dan por imposible superar la situación de indisciplina y tolerancia social que se ha originado en nuestra tierra.

4. DISTANCIAMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS PROTECCIONISTAS DEL DESARROLLO RURAL

Con razón o sin ella, y sin entrar a discutir su absoluta necesidad, lo cierto es que los distintos instrumentos de ordenación en el medio rural están siendo fuertemente cuestionados por la población local. Del examen reciente de algunas experiencias pueden inferirse algunas cuestiones, como por ejemplo:

- a) Las determinaciones y los instrumentos de ordenación y planificación en el medio rural no están dejando indiferentes a los protago-

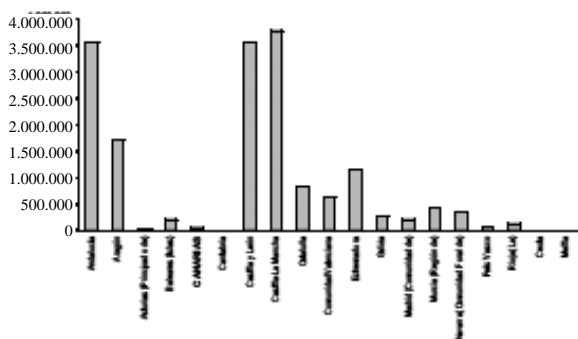
dio ambiente. Coord: VALCÁRCEL-RESALT, TROITIÑO VINUESA, M. A. y ESTEBAN, L. Diputación Provincial de Cuenca, pp. 83-103.

¹⁷ Las cifras millonarias de visitantes que reciben nuestros cuatro Parques Nacionales a menudo se exhiben alegremente como una señal de éxito, cuando debieran inducir a la reflexión ante una frecuencia de uso tal vez excesiva.

¹⁸ La Agencia de Protección del Medio Urbano y Natural acaba de difundir el informe de que tramita unos 15.000 expedientes relacionados con infracciones urbanísticas, de las que casi la mitad corresponde a edificaciones ilegales realizadas desde 2001 (*La Provincia-DLP*, p. 19, edición del 12 de agosto de 2005). Pero con anterioridad a esa fecha el Censo de Edificaciones Fuera de Ordenación realizado por GESPLAN registró más de 30.000 unidades que incumplían el planeamiento municipal e insular.

nistas directa e indirectamente afectados como solía suceder en el pasado, especialmente durante los años de la dictadura. Cualquier proyecto o documento que se presente a exposición pública concita una verdadera nube de alegaciones, de escritos de protesta, formación de plataformas, campañas mediáticas y coordinadoras que se movilizan en oposición frontal a tales iniciativas.

Gráfico 3
Aprovechamiento de las tierras labradas en Has (1999)



FUENTE: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE)

- b) La contestación procede por lo general de ámbitos muy diferentes y en ocasiones con intereses contrapuestos: ayuntamientos, vecinos, propietarios de grandes fincas, grupos ecologistas, sindicatos agrarios, asociaciones de productores, importadores y exportadores, asociaciones culturales, promotores de iniciativas turísticas, cazadores, pescadores, empresas explotadoras de recursos naturales, universidades, veraneantes y excursionistas, neorrurales («neomagos»), etc. Cada uno de estos colectivos piensa el territorio de una forma diferente, queriéndolo organizar en función de sus particulares intereses, algo que raramente se tiene en cuenta en los planes de ordenación y gestión.
- c) En buena parte de los casos analizados, además de la oposición a las limitaciones y prohibiciones, se aprecia en general una ausencia de medidas positivas y una demanda de conservación activa. Eso parece indicar algo porque se pone de manifiesto que la mera función ecológica del medio rural está bastante distanciada de poder ser asumida y compartida por el conjunto de la población rural.

- d) Las campañas de reforestación¹⁹ llevadas a cabo durante el franquismo casi siempre de forma autoritaria han dejado resentimientos muy acusados en las poblaciones locales. Existe una reserva generalizada por parte de los campesinos hacia las iniciativas que provengan del ámbito de las administraciones públicas porque se intuye en ellas una instrumentalización concreta y una perversión intrínseca.
- e) La cultura de la subsidiación y la asistencialidad, que ha favorecido más a las grandes fincas que a las medianas y pequeñas explotaciones²⁰, ha calado muy hondo también en las comunidades rurales que exigen su parte en el reparto. Por ello se reclama no solo el derecho formal a informarse sino sobre todo la posibilidad de participar en las medidas que se adopten, en la definición de compensaciones, indemnizaciones, contraprestaciones, incentivos, planes de mejora que contemplen medidas concretas de promoción socio-económica o de cualquier otra índole.
- f) En la Conferencia Europea sobre Desarrollo Rural (Cork, 1996) se puso de manifiesto una vez más cómo el sector agropecuario no comprende las medidas limitadoras de los usos y las prohibiciones que se establecen con frecuencia en los aprovechamientos tradicionales; sobre todo cuando éstas constituyen un pilar importante de la economía rural y del equilibrio territorial. Lo mismo se puede decir de las ayudas al cese de la actividad, a la jubilación anticipada de agricultores o al arranque forzoso de ciertos cultivos.
- g) Las medidas ordenancistas, por buenas que sean, son percibidas en el medio rural no sólo como limitadoras de derechos ancestrales, sino como dificultadoras del desarrollo socioeconómico. El miedo a las expropiaciones y las reticencias a la discrecionalidad de las actuaciones de las administraciones públicas, actúa entre los campesinos como algo instintivo que bloquea, sin motivo fundado en ocasiones, iniciativas cuya finalidad es mejorar sustancialmente

¹⁹ Los 61 montes públicos de propiedad del Estado, entidades locales y cabildos, que abarca una superficie de casi 70.000 has, fueron en su mayor parte «comprados» o expropiados en los años 40-50 «por interés de la defensa nacional».

²⁰ El 80% de las ayudas de la PAC van a parar al 20% de los productores («Siete tratenarios cobran tantas ayudas de la UE como 12.700 pequeñas explotaciones», en *El País*, p. 61, edición del viernes 18 de marzo de 2005). Los productores de plátanos canarios han recibido 15.221 millones de euros de la UE desde 1993 (*La Provincia-DLP*, p. 23, edición del lunes, 7 de marzo de 2005).

sus condiciones de vida. Por ello los métodos y la pedagogía a seguir no pueden pasar por alto cuestiones tan elementales tales: ¿cómo hacer las cosas para...? por ¿cómo hacer las cosas con...? Por consiguiente, la implicación de los lugareños no debe ser minusvalorada porque elude cualquier suspicacia.

Como sucede en los ámbitos urbanos, los instrumentos de ordenación están siendo percibidos en general como un obstáculo para el desarrollo y no va a resultar nada fácil que este panorama se modifique, salvo que se produzcan cambios en la forma y en el fondo que persuadan a las poblaciones que viven del medio rural para que acepten que desarrollo, regulación y protección son términos perfectamente compatibles. Pero una cosa son las consideraciones genéricas sobre la necesidad de un desarrollo sostenible y, otra bien distinta, cuando esas decisiones deben ser territorializadas y zonificadas. Es entonces cuando de verdad se comprueban las grandes dificultades que existen para compatibilizar protección y desarrollo.

La experiencia en un Archipiélago como el nuestro en donde se han producido sonoras incomprendiones y desencuentros muy enfrentados ante la puesta en vigor de legislaciones sectoriales de orientación proteccionista –además de poner de manifiesto las limitaciones jurídicas y determinadas incoherencias administrativas–, debe servir de aliciente para extraer conclusiones que permitan mejorar el nuevo marco legal que se inaugura con el vigente Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales (Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo), en donde se conceptúan y definen los instrumentos de planificación y gestión del medio rural en su conjunto²¹.

En esa dirección, las Directrices del Medio Rural y todas las demás que guarden relación con este espacio deberán poner en su desarrollo las herramientas básicas para facilitar la planificación física, socioeconómica, de regulación y protección, en un marco de certeza jurídica que armonice derechos y deberes de todas las partes interesadas, estrechamente conectadas con las estrategias y programas del desarrollo rural de las islas y convertirse en un instrumento que facilite la coordinación interadministrativa de cualquier intervención en esta clase de suelos. Por importantes que sean, el debate en

²¹ A principios de los años noventa el proyecto del Parque Nacional del Nublo, propuesto por el Cabildo Insular de Gran Canaria, fue rechazado por el ayuntamiento de Tejeda en medio de una encendida polémica. No ha sido éste el único enfrentamiento registrado en nuestra reciente historia. Pero junto a esta experiencia negativa, hay otras altamente esperanzadoras como la descrita por el ingeniero de montes Carlos Velásquez en su artículo: «Pavón, espacio de consenso» (Véase apartado 7. Bibliografía consultada).

este sentido no puede reducirse sólo al problema de los asentamientos rurales y agrícolas o a las cuestiones paisajísticas, infraestructuras y protección ambiental, es preciso abordar las materias que presenten mayor complejidad en las diferentes islas y comarcas del Archipiélago como son los problemas derivados de la unidad mínima de cultivo, la rigidez del mercado de suelo rural (mediante bancos de tierra, patrimonio público de suelo rústico, concentración parcelaria, modernización de riegos, flexibilización de los sistemas de arrendamientos,...), introducción de nuevas tecnologías, vivienda, diversificación de aprovechamientos, elevación de rentas, corregir cuestiones como el envejecimiento de la población y el abandono del campo.

Tiene que incluir, además, cuestiones como el turismo, una de las funciones en las que la Unión Europea basa el futuro del mundo rural, por su fuerte incidencia social, económica y ecológica. La importancia del turismo rural no puede obviarse en la delimitación, ordenación y gestión del medio rural. Las propias administraciones públicas así lo han entendido ya y con ello han despertado una expectación que ahora tienen que concretar en medidas sectoriales.

La protección, para que sea de verdad eficiente, exige planteamientos activos que permitan que los espacios rurales de Canarias funcionen como instrumentos articuladores de modelos de desarrollo sostenibles en los territorios en donde se localizan. Sin embargo, tal como hemos indicado, esta cuestión que es un reto decisivo no va a resultar nada fácil.

5. INNOVACIÓN EN LA GESTIÓN DEL MEDIO RURAL

Las diferentes administraciones con competencias en el suelo rural están prestando cada vez más atención al desarrollo territorial de forma integral, en el convencimiento de que sólo integrando a la población local y contribuyendo a la solución de sus problemas más urgentes se asegura a medio y largo plazo la deseada estabilidad y la supresión de desequilibrios de estos espacios en todos los aspectos. Desde la legislación y la ordenación se deben articular las herramientas que, una vez puestas en las manos de las comunidades rurales, les permitan participar activamente en la gestión de sus respectivos ámbitos en el marco de los intereses generales. Esta es una premisa fundamental de la innovación en la conservación activa de los espacios protegidos y en la explotación sostenible del medio rural. Igualmente lo es el desarrollo de actividades productivas estables, diversas, compatibles con la plena integración de los espacios protegidos en los nuevos planteamientos de desarrollo rural donde aspectos como ordenación, planeamiento, multifuncionalidad, enfoque integrado, diversifica-

ción, sostenibilidad, subsidiaridad, buenas prácticas agroambientales, programación, desburocratización, financiación y gestión ganan fuerza²².

En el medio rural de Canarias existen diversos tipos de recursos (naturales, bióticos, agrarios, histórico-culturales, turísticos, paisajísticos, etnológicos, etc.), todos ellos gozan de una fuerte personalidad y prestigio y pueden, desde la ordenación integral, ser dinamizados en el marco de un programa de desarrollo rural dentro de cada sistema territorial existente en cada isla. En este sentido la funcionalidad turística de los espacios rurales (protegidos o no) ha conocido en los últimos años una rápida expansión y está dando lugar a nuevas formas de turismo (ecológico o ambiental) que pueden convertirse, si están adecuadamente encausados y promocionados, en una fuente importante para las economías locales.

En el mundo desarrollado, los espacios rurales están emergiendo como activos relevantes dentro de cualquier programa o estrategia de desarrollo, especialmente en un momento en que las modernas sociedades postindustriales demandan cada vez más esos territorios con fines de esparcimiento, ocio y recreación. En estos espacios, las medidas de regulación, protección, conservación y promoción deben buscar ante todo garantizar un desarrollo que preserve los equilibrios ecológicos, territoriales, económicos y sociales. Este planteamiento no significa en modo alguno olvidar que pueden tener, según su naturaleza, características y localización, funciones diversas como son los propios usos tradicionales e innovadores en la producción de alimentos sanos así como erigirse en elementos estables de la adecuada gestión del territorio.

La utilización de los espacios rurales protegidos generan nuevos tipos de aprovechamientos (senderismo, ecomuseos, campings, turismo rural,...) y también nuevos conflictos ambientales (ruidos, vertidos, infraestructuras, energía, frecuencia de uso, etc.) que es necesario contemplar. El reto está en definir con todo detalle el cómo y dónde deben integrarse estos nuevos aprovechamientos para que, compatibilizados con los usos ya existentes, propicien el desarrollo de las sociedades locales y no alteren los equilibrios básicos tradicionales.

En su conjunto, el medio rural desempeña funciones muy diferentes a las del pasado y entender esto último requiere hacer esfuerzos de actualización, coordinación en la ordenación y también en la gestión. La plena in-

²² Precisamente a finales del mes de agosto de 2005, después de una larga espera, se ha trasladado a la agenda política española la promesa electoral de 2004 de poner en marcha una política rural de Estado. El presidente J.L. Rodríguez Zapatero anunció en Canarias la pronta aprobación de una Ley de Desarrollo Rural.

tegración de este medio en la economía de Canarias exige un tratamiento específico en los instrumentos de ordenación de manera que las actividades que pudieran ser claramente agresivas con este medio, tanto productivas como turísticas, no consigan alcanzar un techo más allá de lo razonable para prever de antemano los problemas que derivarían de una sobrecarga de las mismas.

Desde los diferentes niveles de la sociedad se reclama al medio rural (protegido o no) un conjunto de usos y funciones que bien podríamos sintetizarlos en los siguientes: establecimiento de unas reglas de juego claras, consensuadas y asumidas por el conjunto de los actores implicados²³; protección dinámica de los recursos naturales; dinamización de las actividades económicas compatibles con la calidad ambiental y paisajística; tratamiento adecuado al entorno de las infraestructuras territoriales y de asentamiento; conservación de los recursos histórico-culturales; promoción turística; educación e investigación ambiental e innovación en el campo de la gestión y la participación (implicación activa de las comunidades rurales). Para ello se requiere zonificar el conjunto del espacio rural canario especificando con claridad las piezas que lo componen. En esta compleja operación se requiere integrar diversos factores que son: los que hacen posible la creación de un espacio natural protegido, delimitar bien los espacios rurales protegidos, conocer los usos y funciones preexistentes, definir los usos y funciones compatibles, promover las buenas prácticas agroganaderas, enfatizar los códigos éticos que deben presidir el gobierno del territorio y la jerarquización de responsabilidades interadministrativas, fijación de instrumentos legales y de gestión, consensuados y asumidos, conocimiento de las demandas locales y elaboración de proyectos de futuro.

6. CONCLUSIONES GENERALES

- Es preciso pasar de políticas de protección pasiva a otras de protección activa. Para ello hay que tender puentes entre las políticas de ordenación del territorio, la planificación ambiental y el desarrollo rural.
- Las acciones de desarrollo deberán entenderse en términos socioterritoriales. En función de ello es necesario sacar rédito de las posi-

²³ En el contexto señalado por la Disposición adicional cuarta de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

bilidades que el marco legal y su desarrollo a través de las Directrices Generales y Sectoriales brindan e impregnan los diversos instrumentos de planificación y gestión medioambiental de los principios del desarrollo local que a su vez pueden resultar altamente beneficiosos para acometer el desarrollo sostenible en el plano práctico.

- Los Planes de Desarrollo Integral o los Planes de Mejora, junto a las Agenda 21 Locales, empiezan a ensayarse en muchas regiones europeas como configuradores de una nueva cultura del desarrollo rural. Los proyectos integrados en los programas LEADER (I, II y Plus), LIFE y PRODER aportan recursos en la dirección de sintetizar conservación y desarrollo.
- Las políticas de protección de la naturaleza, especialmente en áreas rurales frágiles y desfavorecidas a nivel social o ambiental, exigen integrarse en una estrategia de desarrollo territorial equilibrado en la que las comunidades rurales tengan la oportunidad de ejercer un fuerte protagonismo.
- Una política sobre el conjunto del medio rural que contemple la protección de los recursos naturales y culturales, la conservación de recursos agroganaderos y regule los nuevos usos y actividades, diseñada en función de valores, dinámicas, problemáticas y niveles de humanización de las diferentes unidades territoriales, podría propiciar la puesta en marcha de programas de desarrollo rural viables.
- La anunciada Ley de Desarrollo Rural es, sin duda, una oportunidad histórica que no debería perderse por muy diversas razones. Primero, porque hay que adelantarse a la paulatina desaparición o reconversión drástica de la PAC y a sus consecuencias; segundo, porque no es aceptable dedicarse a mantener el *statu quo* del pasado desde nuestra integración en la UE como principal estrategia agraria y rural de futuro, como hizo el pasado gobierno, obsesionado en cuánta subvención se recibía y no a quiénes y para qué; y tercero, porque es absolutamente necesario promover una verdadera política de desarrollo económico del medio rural hasta hoy día inexistente.
- La futura Ley de Desarrollo Rural es de ámbito estatal y deberá, pues, adaptarse a las condiciones específicas del medio rural canario. Para ello lo mejor sería que para entonces Canarias pudiera contar con las directrices del medio rural así como aquellas que le afectan directa o indirectamente. Una vez aprobadas, refundir en la adaptación todas las disposiciones normativas sectoriales que se han venido promulgando por el Parlamento y por el gobierno autónomo.
- El hecho diferencial no atañe sólo al conjunto del Archipiélago toda

vez que no estamos ante un territorio homogéneo. Al contrario, la diversidad del territorio canario le permite poseer distintas cualidades, condicionantes y características, así como debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades diferentes. Se entiende que cualquier actuación que se diseñe o ejecute en materia de desarrollo rural desde las administraciones públicas tiene que considerar este hecho diferencial. Para ello se requiere administrar esos espacios graduando las medidas a implementar o a omitir y las acciones adecuadas que requiera cada caso en particular.

- En Francia, la «Loi d’Orientation Agricole», o en Italia la Ley 75/2001, suponen una referencia importante por proximidad geográfica lo que permite comprobar sus resultados prácticos. La Generalitat de Catalunya promulgó la Llei 18/2000, de 31 de diciembre, d’Orientació Agrària en donde como principal novedad práctica se recurre a la figura del *contrato territorial*.
- Para una agricultura con agricultores la figura del contrato que se propone es importante. La COAG hizo una propuesta de *contrato social* como instrumento de desarrollo rural. Para esta organización, el modelo de agricultura contractual exige tener en cuenta las características de cada zona, de las explotaciones y del mercado, con la finalidad de adaptar los contratos a los objetivos y necesidades de cada territorio. Sancho Comins plantea un *acuerdo territorial concertado*. Se trata de una nueva figura consistente en un acuerdo territorial que tiene carácter de contrato entre el agricultor y la administración con una base también territorial. La firma del contrato implica la adquisición de unos derechos y deberes en materia productiva, garantía de la calidad alimentaria, ambiental y paisajística, dependiendo de cuales sean las características territoriales de la explotación en la que se esté radicado.

En definitiva, existen más posibilidades de éxito cuando las medidas de protección y de regulación en el marco de programas de acción contemplan las dimensiones medioambientales y socioeconómicas del desarrollo rural. Pretender ordenar el medio rural como si de un hecho aislado se tratara conduciría a una descontextualización y al enfrentamiento que nadie desea, poniéndose en grave riesgo la propia supervivencia del patrimonio que pretendemos salvaguardar.

7. BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- ABREU Y PIDAL, J. M. (1975): *El medio natural en la planificación del desarrollo*. Ministerio de Agricultura. ICONA, Monografías n.º 14. Madrid, 317 pp.
- AA. VV. (1998): *Paisaje y Medio Ambiente*. Ed. Fundación Duques de Soria – Universidad de Valladolid. Valladolid.
- AGUILERA KLINC, F. y OTROS (1994): *Canarias, economía, ecología y medio ambiente*. Ed. Nicolás Lemus Editor, La Laguna, 362 pp.
- ALLENDE LANDA, J. (2000): *Medio ambiente, ordenación del territorio y sostenibilidad*. Universidad del País Vasco, Bilbao, 273 pp.
- AROZARENA VILLAR, A., HERNÁN VALERO, M. y VEGA HIDALGO, J. A. (1976): *Parque Nacional de la Caldera de Taburiente. Isla de La Palma*. Ministerio de Agricultura. ICONA. Monografías n.º 12. Madrid, 158 pp.
- BURTON, R. (1975): *La cabida del campo para el recreo*. Ministerio de Agricultura. ICONA. Monografías n.º 3. Madrid, 208 pp.
- CASTANYER, J. (1991): «La planificación de espacios protegidos: un mandato legal». In CASTROVIEJO, M. (Ed.): *Prácticas para la planificación de espacios naturales*. Madrid. M. A. P. A., pp. 16-38.
- COAG (2000): *Síntesis del estudio propuesto para la elaboración de una Ley Básica de Agricultura y Desarrollo Rural*. Madrid. COAG.
- COAG: *Memoria de 1998*, Madrid, 479 pp. e-mail: coag.madrid@teleline.es. <http://www.cdrtcamos.es/coag>
- COAG: *Memoria de 1999*. Madrid, 489 pp.
- COAG: *Memoria de 2000*. Madrid.
- COAG: *Memoria de 2001*. Madrid.
- COMITÉ ESPAÑOL UNESCO-MAB (1995): *Red española de reservas de la biosfera. Instrumentos de planificación y gestión. Apuntes sobre economía local*. MOPTMA, Consejo Insular de Menoría, Gobierno Vasco, Madrid.
- CRUZ VILLALÓN, J. (1996): «Desarrollo y conservación en el entorno de Doñana», en VV. AA.: *Desarrollo local y Medio Ambiente. La iniciativa comunitaria LEADER* (Coord.: VALCÁRCEL-RESALT, TROITIÑO, M. A. y ESTEBAN, L.) Diputación Provincial de Cuenca. Cuenca, pp. 137-149.
- DECLARACIÓN DE CORK (1996): «Un medio rural vivo» Irlanda. *Info-Ager*. Boletín del Centro Aragonés de Información Rural Europea, n.º 21.
- FUNDACIÓN ALFONSO MARTÍN ESCUDERO (2001): *Gestión sostenible de Paisajes Rurales. Técnicas e Ingeniería*. Ed. Mundilibro, 285 pp. Madrid. Reimpresión 2002.
- GOBIERNO DE CANARIAS. CONSEJERÍA DE ECONOMÍA, HACIENDA Y POLÍTICA TERRITORIAL (1994): *Plan de acción medioambiental para Canarias*. Las Palmas de Gran Canaria, 218 pp.
- GOBIERNO DE CANARIAS. CONSEJERÍA DE POLÍTICA TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE (2003): *2001-2003. Canarias, medio ambiente y territorio*. LINCA, 156 pp. Las Palmas de Gran Canaria.
- GÓMEZ MENDOZA, J. et al. (1994): «Gestión territorial y ambiental de un parque metropolitano: el parque regional de la Cuenca Alta del Manzanares (Madrid)».

- En *Actas del VII Coloquio de Geografía Agraria*. A. G. E. Córdoba, pp. 384-392.
- GRASA, R. y ULIED, A. (Eds., 2000): *Medio ambiente y gobernabilidad. Diagnóstico y sostenibilidad en el Mediterráneo*. Editorial Icaria-ICM, Barcelona, 342 pp.
- INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL (1995): *Ocupación del territorio y urbanismo. Atlas Nacional de España*. Sección V.^a, Grupo 15. Madrid. IGN.
- LAMO DE ESPINOSA, J. (1998): *La nueva política agraria de la Unión Europea*. Encuentro Ediciones, Madrid, 148 pp.
- MARCHENA, M. (1995): «Ideas para la regulación del ocio en los espacios naturales protegidos». En *Propiedad, actividad agraria y medio ambiente en España y América Latina. Actas del VII Coloquio de Geografía Rural* de la A. G. E. Universidad de Córdoba, pp. 83-107.
- MATEO BOX, J. M. (Director, 1995): *Manual de prácticas y actuaciones agroambientales*. Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos de Centro y Canarias. Ed. Agrícola Española S.A. y Mundi-Prensa. Madrid, 310 pp.
- MORALES MATOS, G.; RAMÓN OJEDA, A. y BONILLA PERDOMO, C.: «Los espacios protegidos de Canarias», pp. 233-252, en VALLE BUENESTADO, B. (1999) (Coord.): *Geografía y Espacios Protegidos*. AGE-Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Murcia.
- NAREDO, J.M. y PARRA, F. (1999): *Situación diferencial de los recursos naturales españoles*. Economía SV Naturaleza, pp. 253-259.
- OJEDA, J. y DEL MORAL, L. (1994): «Políticas agroambientales comunitarias, políticas territoriales regionales y geografía». En *Actas del VII Coloquio de Geografía Agraria de la A. G. E.* Universidad de Córdoba, pp. 247-253.
- PRECEDO LEDO, A. (2004): *Nuevas realidades territoriales para el siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa*. Editorial Síntesis, Madrid, 207 pp.
- SANCHO COMINS, J. et al. (2002): *Necesidad de un marco jurídico para el Desarrollo Rural en España*. CSIC, Monografías, N.º 24.
- TROITIÑO VINUESA, M. A. (1989): «Espacios naturales y recursos socioeconómicos en áreas de montaña». En VV. AA: *Supervivencia de los espacios naturales*. Casa de Velásquez-MAPA. Madrid, pp. 279-292.
- (1993): «Espacios protegidos y dinamización de recursos». En VV. AA: *Desarrollo local, turismo y medio ambiente*. Coord: VALCÁRCEL-RESALT, TROITIÑO VINUESA, M. A. Y ESTEBAN, L. Diputación Provincial de Cuenca, pp. 83-103.
- (1995): «Espacios naturales protegidos y desarrollo rural: una relación territorial conflictiva». *Boletín de la A. G. E.* n.º 20, pp. 23-37.
- (1997): «Espacios protegidos y desarrollo rural: un reto de innovación en la gestión territorial». En las *Actas de las Segundas Jornadas sobre Desarrollo Rural y Medio Ambiente*. FOREN/CC. OO. Castilla y León. Valladolid, pp. 237-257.
- (1998): *La Sierra de Gredos: dinámica socioterritorial y parque regional*. Observatorio Medioambiental, pp. 141-170. Universidad Complutense de Madrid.
- (2001): «Espacios protegidos y desarrollo rural» en PILLET, F y PLAZA, J.: *Lecciones de Desarrollo Rural*. UCLM y CEDERCAM., Ciudad Real, pp. 229-246.

- VALLE BUENESTADO, B. (1995): «Propiedad y actividad agraria en espacios naturales protegidos». En *Propiedad, actividad agraria y medio ambiente en España y América Latina. Actas del VII Coloquio de Geografía Agraria de la A. G. E.* Universidad de Córdoba, pp. 109-145.
- (1999) (Coord.): *Geografía y Espacios Protegidos*. AGE-Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Murcia.
- VELÁSQUEZ PADRÓN, C. (2002): «Pavón, espacio de consenso» en *Actas de las Jornadas Forestales de Gran Canaria, 1994-2001*, Edición del Cabildo de Gran Canaria, Área de Medio Ambiente, pp. 109-114. Imprenta LINCA, Las Palmas de Gran Canaria.

LAS ACCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN
LAS ECONOMÍAS INSULARES MACARONÉSICAS:
EL INTERREG III-B (2000-2006)

ALEJANDRO GONZÁLEZ MORALES
GRIMANESA S. GARCÍA RUIZ
ELIZABETH FERNÁNDEZ CABRERA