

# EL ESCENARIO DE LA RED DE ESPACIOS PROTEGIDOS EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE GALICIA\*

Elena de Uña Álvarez  
*Universidad de Vigo\*\**

## RESUMEN

Este artículo trata una serie de cuestiones fundamentales para comprender el escenario actual de los espacios protegidos en Galicia (NW España). En primer lugar, el trabajo considera el papel decisivo que posee el ámbito normativo. Las diversas figuras de protección se generan en el contexto internacional, europeo o estatal, al amparo del concepto de desarrollo sostenible. En segundo lugar, se centra en el sentido que los espacios protegidos poseen en el ámbito social aludiendo necesariamente a su lugar en la ordenación del territorio. A continuación se discuten los problemas relacionados con la terminología y la clasificación de estos espacios. El artículo se cierra presentado un análisis novedoso desplegando el escenario que articula la forma y la estructura interna de las unidades protegidas en Galicia. Este escenario no solo describe el resultado de su historia sino que también revela las trayectorias factibles hacia el futuro.

**Palabras clave:** Áreas protegidas, Red Natura 2000, Galicia, España

## ABSTRACT

This article deals with several questions about the protected lands in Galicia (NW Spain). First, the work provides a set of legal rules that have a decisive role for these protected categories. They come from the international, european or national context. In the second section the sense of protected categories is related to their social position. In this way it is necessary to deal with the concept and the instruments of territorial management. Following the legal and the social keys, problems linked to the terms and the classification applied in the conservation policy are discussed. The article ends with an analysis of the current stage, specially looking back on the shape and the internal structure of the protected unities in Galicia. The scene not only describes the result of their history but also may reveal the path of their future situation.

**Key words:** Protected areas, Natura 2000, Galicia, Spain

## INTRODUCCIÓN

Espacios, áreas y lugares protegidos son palabras de uso frecuente en el mundo actual. De continuo se presenta su imagen a través de los medios de comunicación como ejemplo de naturaleza conservada, de naturaleza amenazada o de naturaleza rescatada. Todas estas perspectivas encuentran rápida respuesta en el imaginario colectivo. No pueden entenderse

\* Fecha de recepción: 11 de septiembre de 2007.

Fecha de aceptación y versión final: 30 de noviembre de 2007.

\*\* Facultad de Humanidades. Universidad de Vigo. Campus As Lagoas. 32004 ORENSE (España). E-mail: [edeuna@uvigo.es](mailto:edeuna@uvigo.es)

sin la consideración del ámbito normativo y del ámbito social en donde se construyen. La profusión de términos empleados para designarlos se relaciona tanto con la carencia de un sistema de nomenclatura aceptado universalmente como con el cuerpo de significados posibles de una condición “natural”. En este artículo se consideran especialmente las aportaciones que, en este contexto, provienen de los estudios realizados en España como escenario próximo del principal objeto de análisis: la Red de Espacios Protegidos en Galicia. La historia de esta red en el marco de la existencia de Galicia como comunidad autónoma constituye el referente para su caracterización.

## 1. ÁMBITO NORMATIVO

El panorama de los espacios naturales protegidos en el Estado español ha sido objeto de debate –una vez más– con motivo de la reciente aprobación del proyecto de Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad por el pleno del Congreso (noviembre de 2007). El proyecto de Ley deroga y sustituye la Ley 4/1989 de Conservación de los Espacios Naturales, Flora y Fauna silvestre con sus modificaciones, reflejada en la legislación autonómica con diverso grado de fortuna. El traspaso de competencias en materia ambiental, tras la Constitución de 1978, había generado ya un escenario complejo al amparo de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975. Una situación de conflicto permanente entre las administraciones autonómica y central respecto al régimen jurídico de los espacios de mayor rango, además, ha tenido como consecuencia la promulgación de la Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales. La trayectoria normativa revela un cambio en los términos nucleares legislativos: una noción abstracta –espacios naturales protegidos– es sustituida por otra concreta –espacios naturales, flora y fauna en estado silvestre– y ésta última parece adquirir un nuevo significado en el contexto de las estrategias internacionales y europeas, cuando se menciona el patrimonio natural y la biodiversidad. Patrimonio natural, según el proyecto de Ley de 2007, es el “conjunto de bienes y recursos de la naturaleza fuente de diversidad biológica y geológica, que tienen un valor relevante medioambiental, paisajístico, científico o cultural” (título preliminar, Art. 3); se trata de regular su conservación y/o restauración a la par de sus posibles usos sostenibles, manteniendo como principios inspiradores la “intervención política, protección ambiental, precaución, participación ciudadana, y mejora” (título preliminar, Art. 2). En la exposición de motivos se subraya la necesidad de avanzar en la adecuada transposición de la normativa europea sobre los Espacios Naturales Protegidos (en adelante ENP) y el desarrollo sostenible.

La orientación de la política institucional que afecta a los espacios así definidos tiene como referente próximo los documentos de Río de Janeiro (1992), en particular el Convenio sobre Biodiversidad suscrito por Europa y España en 1993 y 1999 respectivamente. Sucesivos acuerdos han construido el escenario estratégico europeo de los ENP (Lisboa 2000, Göteborg 2001), sujeto a revisión continua en los foros internacionales (Johannesburgo 2002, Durban 2003, Kuala Lumpur 2004): el horizonte para lograr el objetivo prioritario de detener la pérdida de biodiversidad se sitúa en el año 2010. En este sentido, cabe resaltar la especial incidencia del Programa de Trabajo Mundial para las Áreas Protegidas (Comisión Mundial de Áreas Protegidas UICN): en el documento “Áreas protegidas en Europa para la gente y la naturaleza” (Programa 2005-2008) se manifiesta que “*estos lugares especia-*

*les también son para el esparcimiento de la sociedad civil y para que sus propietarios produzcan alimentos y otros bienes y recursos que necesita la sociedad”* añadiendo que *“también son importantes en sí mismos como iconos culturales, como fuentes y reservas naturales de suministros hídricos y como almacenes de gran diversidad genética.”* Se estima que las funciones especificadas se encuentran hoy en peligro debido sobre todo a la continua explotación de los recursos naturales, el crecimiento de las infraestructuras de transporte, el proceso de urbanización y el cambio climático. El programa incluye la red de áreas protegidas Natura 2000 (en adelante RN2000) que forman los espacios declarados por la aplicación de dos Directivas europeas: la 74/409 relativa a la conservación de la vida silvestre y el medio natural, conocida como Directiva Aves, resulta de la adherencia a los principios del Convenio Internacional de Bonn (1979) y crea en el mismo año la categoría ZEPA (Zona de Especial Protección de Aves); la 43/CE relativa a la conservación de los hábitats y las especies de fauna y flora silvestre, conocida como Directiva Hábitats, define en 1992 la categoría LIC (Lugar de Importancia Comunitaria).

En Galicia el decurso de las competencias legales en esta materia parte del Estatuto de Autonomía (Ley 1/1981, BOE 101, Art. 27) y del Real Decreto 1535/1984 del 20 de junio (Diario Oficial de Galicia, 26 de septiembre, nº 185) que establece las funciones del gobierno autonómico. Por el Decreto 82/1989 del 11 de mayo (Diario Oficial de Galicia, 1 de junio, nº 101) se abre el *Rexistro Xeral de Espacios Naturais* donde se van integrando todos los bienes que *“por su valor o interés natural, cultural, científico, educativo o paisajístico, sea necesario asegurar su protección y no tengan todavía una protección específica”* (Art. 1). El concepto abarca las categorías de suelo no urbanizable, definido en el ámbito de las Normas complementarias y subsidiarias de Planeamiento (1991) ya que por su *“valor ambiental, ecológico, biológico, botánico, paisajístico, científico, educativo o recreativo debe preservarse para su protección y mejora”*. Además, se vincula en términos valorativos con las contempladas en la Ley 8/1995 de Patrimonio Cultural de Galicia. A partir del inicio de las propuestas RN2000 (1999), todos los lugares incluidos en ellas que no contaran con un régimen de protección previa se declararon provisionalmente “Espacios Naturales en Régimen de Protección General”. La necesaria adaptación normativa al marco estatal entonces vigente (Ley 4/1989) fue tardía, en el marco global de las comunidades autónomas españolas. La Ley 9/2001 de Conservación de la Naturaleza en Galicia (Tabla 1) reglamenta la llamada Red de Espacios Naturales (Título I); la Fauna y Flora (Título II); y las infracciones y sanciones aplicables en relación con los espacios protegidos (Título III); el texto posee un carácter conservacionista e integra algunas categorías que traducen en sentido amplio algunas figuras estatales, europeas e internacionales; otras son, evidentemente, contradictorias. Decretos posteriores, como veremos, redefinen ciertas categorías en este conjunto que poco refleja las orientaciones de la UICN (1994). La consecuencia es que, en estos momentos, la administración de los ENP en Galicia resulta verdaderamente difícil. Como sucede en muchos otros casos, las bases del cuerpo normativo determinante de la catalogación y el organigrama institucional de los ENP se configura en gran medida en un contexto técnico y administrativo lejano, que promueve una catalogación competitiva entre las comunidades autónomas. La tendencia se ve reforzada por el sentido del papel que estos espacios deben jugar en la sociedad contemporánea.

Tabla 1. Espacios protegidos en Galicia (Ley de Conservación de la Naturaleza).

<b>CATEGORÍA</b>	<b>DEFINICIÓN</b>
Reservas Naturales	Espacios naturales con la finalidad de protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos, que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial.
Parques Naturales	Áreas naturales poco transformadas por la explotación o por la ocupación humana que, en razón a la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos por los que su conservación merece una atención preferente.
Espacios Naturales de Protección General	Espacios que merecen este régimen de protección por tener reconocidos unos valores culturales, científicos o educativos singulares, que se amparan con un régimen de aprovechamiento ordenado de la producción compatible con los usos y actividades tradicionales, siendo compensadas todas aquellas limitaciones a sus usos.
Monumentos Naturales	Espacios o elementos de la naturaleza constituidos por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza que merecen ser objeto de una protección especial
Humedales Protegidos	Extensiones de marismas, pantanos, turberas o superficies cubiertas de agua, sea ésta en régimen natural o artificial, permanente o temporal, estancada o corriente, dulce, salobre o salada, incluidas las extensiones de agua marina en las que la profundidad en marea baja no exceda los seis metros, que a la vez cumplan una función de importancia internacional, nacional o autonómica en la conservación de los recursos naturales y que sean declarados como tales.
Zonas de Especial protección de Aves	Territorios de especial protección donde se adoptan medidas para evitar la contaminación o deterioro de los hábitats o las perturbaciones que afectan a las aves.
Zonas de Especial Protección de los Valores Naturales	Espacios en los que, por sus valores o interés natural, cultural, científico, educativo o paisajístico, sea necesario asegurar su conservación y no tienen otra protección específica. Se podrán seguir llevando a cabo de manera ordenada los usos y actividades tradicionales que no vulneren los valores protegidos.
Espacios Naturales de interés local	Espacios integrados en un término municipal que por su singularidad sean merecedores de algún tipo de protección de sus valores naturales.
Espacios privados de interés Natural	Terrenos pertenecientes a instituciones o propietarios particulares, en los que existan formaciones naturales, especies o hábitats de flora y fauna silvestre considerados de interés para su protección.

Fuente: Xunta de Galicia (2001).

## 2. ÁMBITO CULTURAL

El sentido de la presencia y la conciencia colectiva de todo lo que merece ser protegido, revelado por las normas, responde a un proceso histórico de carácter ambiguo (PARRA, 1990). Una visión de este proceso con el foco situado en la mentalidad imperante sobre la interacción hombre/naturaleza –siempre codificada desde el mundo anglosajón- podría cifrarse en las sucesivas ideas del efecto de cualquier acción humana: transformar, dominar, perturbar y/o amenazar los espacios naturales (GARCÍA FERNÁNDEZ, 1993); la última de ellas se generalizaría en los últimos años del siglo XX, llegando a formar una opinión pública, continuamente retroalimentada por los medios de comunicación masiva. En el inicio del proceso la condición de “natural” se contextualiza en un orden trascendente, tal como subyace en el discurso romántico decimonónico. Durante el siglo XX, se incorpora al discurso la consideración de la naturaleza como un bien susceptible de ser evaluado en una serie de estados. La condición de “natural” se contextualiza en un orden social. En último extremo, los ENP adquieren un carácter de “*instituciones ecológicas (un objeto cultural): mercancías culturales de alto valor y evocaciones románticas para las capas ilustradas, no así para las sociedades rurales próximas*” (OJEDA RIVERA, 1999:109).

Una visión complementaria subyace en la definición del objetivo prioritario para la planificación y la gestión de lo que se protege. Desde luego, existe ya desde hace tiempo la conciencia –y evidencia- de que mantener y/o proteger los bienes naturales implica siempre un trabajo de ordenación de los usos posibles (BOSQUE MAUREL, 1996); pero también de que los objetivos definidos en los textos legales se desvirtúan, generándose a través del proceso normativo un incremento de vocabulario novedoso escasamente integrado en la práctica de la gestión (GARAYO URRUELA, 1996). Si las diversas figuras de los ENP se entienden como componentes estratégicos de una política de ordenación constituyen los “*centros difusores de las nuevas estrategias de desarrollo sostenible*” (EUROPARC, 2002: 21); en la mayoría de los casos la finalidad es asignar funciones innovadoras a los espacios rurales, dotados así de un nuevo marco jurídico y administrativo. No en vano el documento base en el diseño de la estrategia de desarrollo rural, para el siglo XXI en Europa, se titulaba “Por un medio rural vivo” (1996); los ENP se conciben entonces como pilares de una reorientación productiva que frene la tendencia al despoblamiento. Sin embargo, resulta dudosa la capacidad de cambio ejercida por los ENP declarados: el habitante del rural, que ahora se define jurídicamente como actor principal en su custodia y puesta en valor, depende muchas veces de una fuente de financiación externa (TROITIÑO VINUESA, 1995; UTANDA y FEO, 2000). El enfoque institucional se delimita, en síntesis, con la noción de que “*el patrimonio (natural y cultural) no es tan constitutivo de un ‘ser’ como de un ‘devenir’ de cierto territorio*” (DEMATTEIS y GOVERNA, 2005: 37); es una oportunidad para alcanzar los requisitos del llamado desarrollo sostenible. Pero los problemas persisten y cada vez resulta más notoria la dificultad de gestionar el territorio –y sus bienes protegidos- de manera prudente, en términos de “*sostenibilidad ambiental, eficiencia funcional y equidad social*” (AGE, 2007).

Figura 1. Parques Naturales de Galicia (Xunta de Galicia, 2001).



Figura 2. Zonas de Especial Protección de Aves de Galicia (Xunta de Galicia, 2001)



Las Directrices Estratégicas Comunitarias en materia de cohesión territorial para el período 2007-2013 (DOUE, 2006), consideran a Galicia una “región de convergencia” -como Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura- respecto al desarrollo sostenible; en este escenario se define como una comunidad significativamente rural, ya que casi el 90% del territorio corresponde a municipios con densidad inferior a 150 habitantes/km<sup>2</sup>.

El Programa de Desarrollo Rural de Galicia (PDR 2007-2013), necesaria respuesta al planeamiento estatal y europeo, expone como objetivo principal el de lograr una cohesión territorial interna con medidas siempre “*orientadas hacia la necesidad de preservar el ambiente y el paisaje natural y proteger y mejorar los recursos naturales*” (XUNTA DE GALICIA, 2007a: 52); este enunciado pone punto y final en el documento del PDR a un capítulo que detalla la elevada dispersión del sistema de asentamientos (29.998 entidades de población repartidas en 315 municipios) y la pérdida acelerada de recursos humanos en el interior, precisamente allí donde lo que denomina “patrimonio ambiental gallego” presenta mayor valor intrínseco. Este patrimonio no es siempre el que ostenta las figuras legales de protección de mayor rango. En el territorio periférico al eje atlántico, además, el concepto de frontera con Castilla-León, Zamora o Portugal es difuso. En cualquier caso, al tener lugar una declaración legal de espacio protegido (Figuras 1 y 2), las comunidades locales ven -con cierto asombro en ocasiones- como su medio vital se transforma en un espacio público. Algunas veces, surge el desconcierto con la llegada de nuevos pobladores (neo-rurales) y sus proyectos: Galicia rural no es sinónimo de Galicia agraria. Otras, se desencadena el conflicto por los posibles cambios que afectan al aprovechamiento de los recursos: no solo al tradicional, como suele insistirse, sino también al moderno; son evidentes actuaciones que se enmarcan en el denominado “urbanismo rural” (SOTELO, 2006: 324). Las comunidades foráneas -usuarios potenciales directos y/o vicarios- se felicitan por el incremento de enclaves naturales dotados de protección. A medida que aumenta la distancia, material e inmaterial, es más fácil que los espacios protegidos se perciban como iconos culturales. La condición de “natural” adquiere entonces una nueva dimensión.

### 3. LA CONDICIÓN “NATURAL” DEL ESPACIO

En el ámbito normativo, la condición de “natural” es el criterio que delimita una clase privilegiada de espacios por su carácter y funciones: son objeto de obligada tutela por el poder estatal y local; se menciona el principio de solidaridad para justificar la cooperación ciudadana en el proceso. Se diferencian como grupo mediante un referente categórico espacial y el significado lingüístico de los términos utilizados para designarlo nos remite a diversos conceptos (RAE, 1992; SECO et al, 1999). El término abstracto de “espacio” -aquello en que está contenido todo lo existente- integra el término concreto de “área” -superficie que se distingue por determinados caracteres o que está destinada a una función dada- y también de “lugar” que se define como parte de una superficie, pero ya con un complemento de pertenencia -corresponde a una persona o cosa en una serie o conjunto- siendo equivalente a “sitio o paraje” y “ciudad, villa, aldea”; concepto ambivalente, como el resto de los términos espaciales, respecto a la noción de tamaño. En el mismo contexto del significado, dichos términos carecen del determinante adscrito a un “territorio” que es una “extensión de terreno perteneciente a una nación, región o provincia”. La condición de

“natural” relativa a “naturaleza” no solo define conceptualmente la propiedad de “todo lo que se produce sin intervención del hombre” sino también, siguiendo las fuentes citadas, el carácter de “cosas que imitan a la naturaleza” y una cualidad que opone “campo” a “población”. La denominación conjunta y particular de las figuras de protección presenta una notable variabilidad aunque estos significados tienen un peso importante.

Por ejemplo, las primeras categorías de protección se denominaron *Parques*, asociando la condición natural a una función de recreo. Una figura que contempla la posibilidad de conservación estricta se concibe como *Reserva* y cuando se establece una sectorización espacial centrípeta de uso progresivo se aplica *de la Biosfera* según el Programa MAB de la UNESCO (1971). Del Convenio Internacional elaborado en la localidad de Ramsar (1971) procede el uso globalizado de una clase que posee condición natural específica: *Zona húmeda*. Una propiedad similar es la que representa la expresión *Zona de Especial Protección de Aves*. Sin embargo, la Convención Mundial del Patrimonio (1972) ha adoptado un referente espacial concreto, *site* (WHS) para desglosar las categorías de bienes -monumentos, formaciones, lugares, zonas- que definen el patrimonio natural; y a partir de la Declaración Internacional sobre Patrimonio Geológico (Digne, 1991) se utiliza también el término de *geosite*. De igual modo el *lugar* constituye el nodo del proyecto RN2000. La UICN prefiere un término cualitativo relacionado con clases de manejo (1994), *Áreas protegidas*, definidas en conjunto (programa europeo 2005-2008 ya mencionado) como “*lugares especiales que representan nuestro patrimonio común: parques nacionales, regionales, naturales, reservas naturales, paisajes protegidos y muchas otras denominaciones en función de las circunstancias del país y de su composición.*” Este documento reconoce la carencia de una nomenclatura -un sistema de clasificación inequívoca universal- de los espacios naturales, reflejando un complejo sistema de significados que trasciende el acotado por los términos de uso habitual.

Algunos de los problemas que hoy presenta el panorama español a este respecto ya fueron señalados poco antes de ser aprobada la Ley 4/1989 (VALLE BUENESTADO, 1984). En aquellos momentos, MARTÍNEZ DE PISÓN y ARENILLAS PARRA (1989: 844) escribían que “*los espacios naturales protegidos parecen agotarse en sí mismos*” debilitados por una política estatal que no creía realmente en los beneficios de su conservación y una compleja red de intereses locales que favorecía la elevada conflictividad en su gestión; los mismos autores consideraban la proliferación de declaraciones legales -con sus efectos de renombre- como una cortina de humo que representaba, en realidad, un nuevo asalto a los enclaves naturales más valiosos para su explotación. El diagnóstico de la inquietud y desconfianza con la cual la población residente acogía esas declaraciones por las dificultades generadas para los sistemas productivos tradicionales afectados, era claro (TROITIÑO VINUESA, 1989). Tanto la desigual incidencia de los convenios internacionales y europeos en la normativa estatal y/o autonómica como el cambio que supuso la transferencia de competencias en este tema, contribuyeron a articular una red española de ENP con más debilidades que fortalezas (MULERO MENDIGORRI, 2002, 2004). Otros diagnósticos más cercanos en el tiempo reflejan la perpetuación de esa tendencia (FLORIDO TRUJILLO y LOZANO VALENCIA, 2005; DIEGO LIAÑO y GARCÍA CODRÓN, 2007). El caos que reina en la catalogación actual, con las consecuentes contradicciones de significado y de régimen jurídico, ha llevado al abandono del término “natural” para mantener cierta coherencia interna

en la denominación de los espacios protegidos (TROITIÑO VINUESA et al, 2005). Aún así, el nuevo proyecto de Ley del estado español rescata el término abstracto de ENP para integrar una tipología muy amplia de casos; comparado con la Ley 4/1989, el proyecto de Ley de 2007 (Título II) mantiene las siguientes categorías de protección: *Reserva natural*, *Parques* (donde los planes de uso prevalecerán sobre los planes urbanísticos), *Monumento natural* (integrando árboles singulares y monumentales) y *Paisaje protegido*; aparece como novedad las *Áreas marinas protegidas*; y se otorga la condición de ENP a todos los declarados por acuerdos internacionales y por las directivas europeas, incluyendo la RN2000 y contemplando la posibilidad de crear ENP transfronterizos.

Tabla 2. Red de Espacios Protegidos de Galicia.

CATEGORÍA	Superficie total (ha)	Terrestre (%)	Marina (%)
Parque Nacional	8.495,8	<0,1	1,8
Parque Natural	40.894,0	1,4	0,1
Monumento Natural	308,5	<0,1	<0,1
Humedal Protegido	7.749,0	0,3	0,1
ZEPA y LIC	384.108,7	11,9	7,8
TOTAL	389.856,5	12,0	9,2

Fuente: Xunta de Galicia (2007b).

La situación en la comunidad autónoma de Galicia se comprende a partir de las consideraciones precedentes. El abanico de figuras propuestas por la Ley 9/2001 de Conservación de la Naturaleza (Tabla 1) representa tan solo un referente teórico: Reservas, Parques y Monumentos naturales no podrían estar ausentes; los Espacios naturales de protección general aglutinan las categorías indefinidas a la vista del escenario estatal y europeo; adaptándose al modelo de zona húmeda internacional, los Humedales protegidos incluyen los sitios Ramsar (Decreto 110/2004 de 27 de mayo); y la consideración de las ZEPAs mantiene la necesaria articulación de la directiva europea. En realidad, la denominada *Red Galega de Espacios Protexidos* (Tabla 2) está constituida sobre todo por una figura de particular importancia: las *Zonas de Especial Protección de los Valores Naturales* (en adelante ZEPVN). La Dirección General de Conservación de la Naturaleza del gobierno autónomo resolvió por el Decreto 72/2004 del 2 de abril (Diario Oficial de Galicia, 12 abril, nº 69) declarar al amparo de esta figura definida en el año 2001, un número de 73 espacios naturales. En ella se incluyen los LICs de Galicia en gran parte (49) exclusivos de la región biogeográfica atlántica (DOUE, 2004) y en menor medida (4) exclusivos de la región biogeográfica mediterránea, éstos últimos aprobados recientemente con carácter de lista inicial junto con 6 casos de condición biogeográfica compartida (DOUE, 2006); además, las ZEPVN declaradas integran 14 ZEPAS que representaban una superficie total de 72.880,7 ha en el año 2006. Cabe señalar, asimismo, la permanencia en Galicia de espacios heredados de las declaraciones estatales, por ejemplo los Sitios Naturales de Interés Nacional; y las Reservas de la Biosfera declaradas por la UNESCO en 2002 (Terras do Miño), 2005 (Allariz), 2006 (Os Ancares lucenses y Montes de Navia, Cervantes y Becerreá). Un escenario de anticipación requiere tener en cuenta, por otra parte, la reciente declaración (2007) de las ZEPAs de A Limia (10.634 ha) y Pena Trevinca (22.510 ha). El Plan Director de Conser-

vacación de RN2000 de Galicia (XUNTA DE GALICIA, 2007b) contempla para el período 2007-2013 la creación de los Parques Naturales Os Ancares-Courel (Lugo), Macizo Central (Ourense) y Pena Trevinca (Ourense), así como la ampliación transfronteriza del Parque Natural Baixa Limia-Serra do Xurés (haciendo efectivo el acuerdo de 1999 con Portugal). Otra administración especial ha sido generada: el Consello de la Red de Parques Naturales de Galicia (19 julio de 2007). Es frecuente que coincidan en el mismo espacio diferentes figuras de protección, en cuyo caso la que mayor superficie ocupa y por tanto engloba otros espacios protegidos es la ZEPVN. Navegar en el complejo escenario supone, pues, partir de las ZEPVN gallegas (Figuras 3, 4 y 5).

Figura 3. Zonas de Especial Protección de los Valores Naturales de la Región Biogeográfica Atlántica (Xunta de Galicia, 2007b)

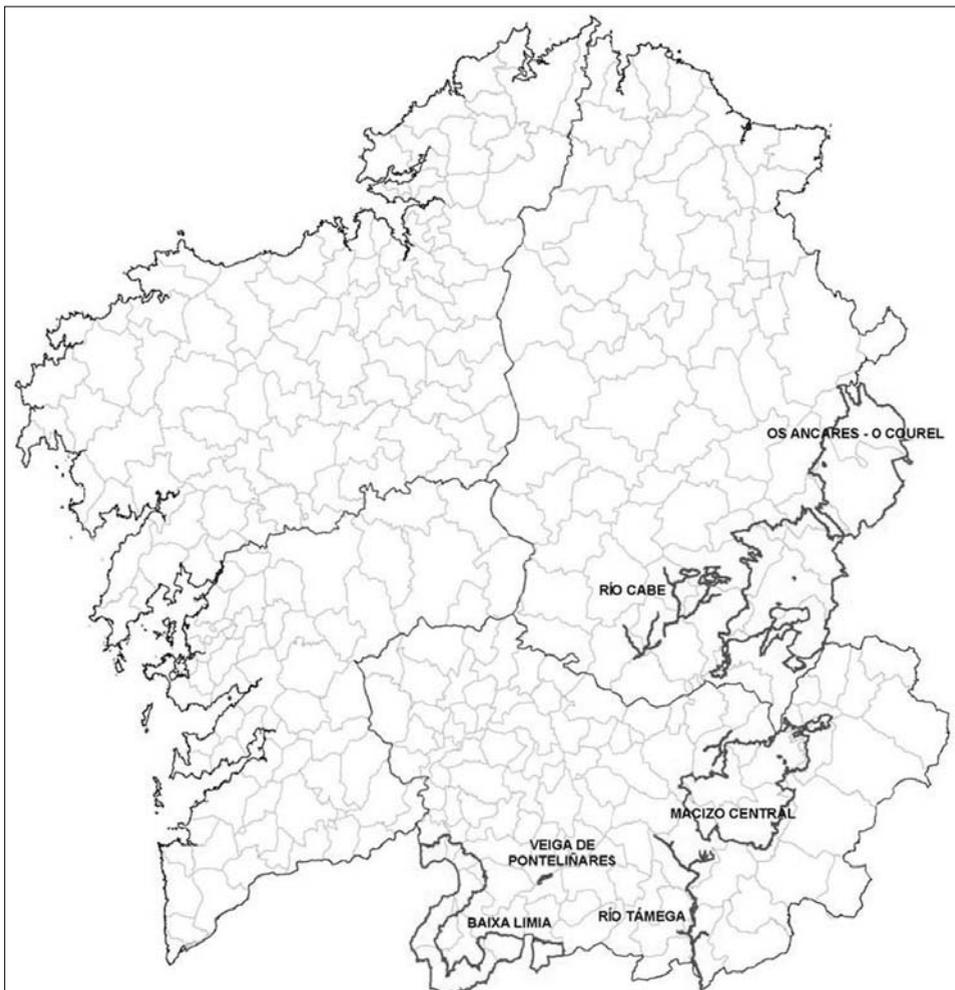


Figura 4. Zonas de Especial Protección de los Valores Naturales de la Región biogeográfica compartida (Xunta de Galicia, 2007b).

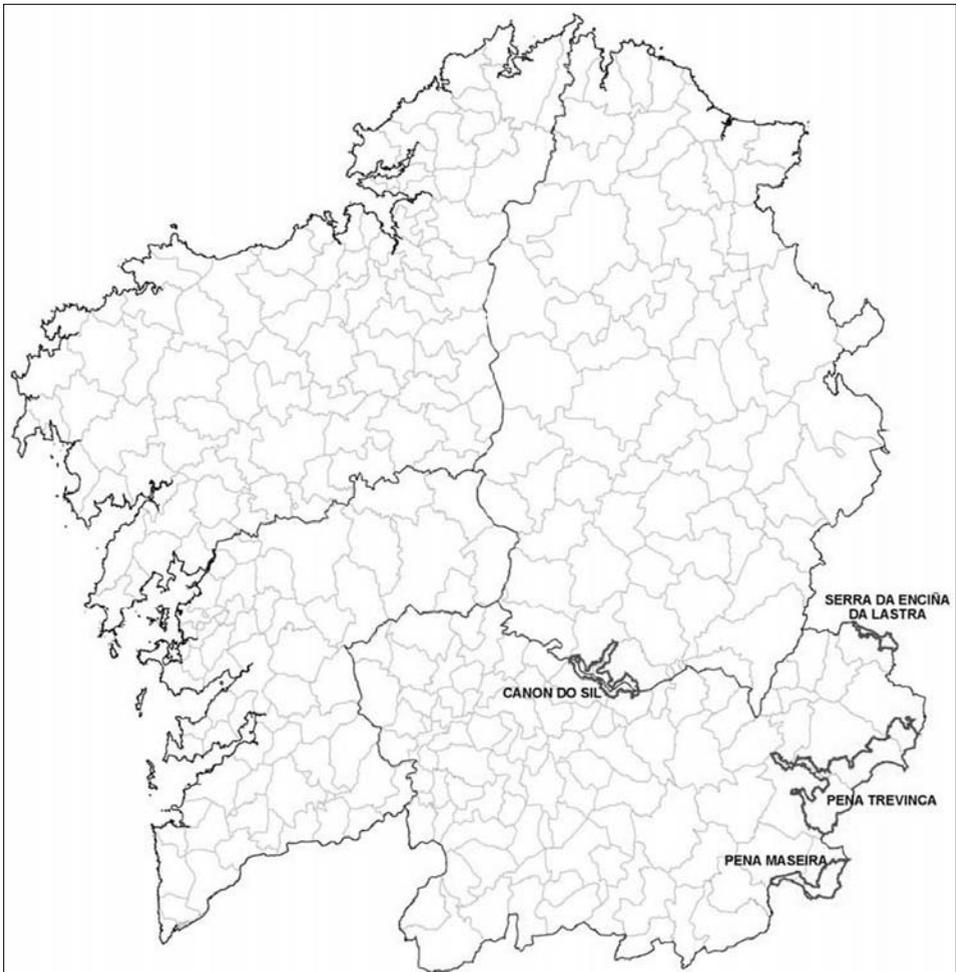


Figura 5. Zonas de Especial Protección de los Valores Naturales de la Región Biogeográfica Mediterránea (Xunta de Galicia, 2007b).



#### 4. ARTICULACIÓN DE LAS ZONAS DE ESPECIAL PROTECCIÓN DE LOS VALORES NATURALES EN GALICIA

Es propósito de la Administración Autónoma de Galicia, enunciado en el documento que se ha citado en último lugar, llegar a 2013 con una cifra porcentual de superficie protegida mayor que el promedio actual por comunidad (15 %) en la unión europea. Se trata de alcanzar un total de 520.000 ha protegidas (18 % del territorio gallego) con una inversión prevista de 100 millones de euros. El itinerario diseñado se fundamenta en una serie de declaraciones intencionadamente localizadas en las provincias interiores y, desde la perspectiva de la planificación, en la elaboración de Planes de Conservación en espacios

protegidos que carezcan de otros instrumentos como los PORN y/o PURG. Claro está que son la inmensa mayoría. Todo en aras de un objetivo prioritario, buscar “un estado de conservación favorable”, que cierra el círculo sobre la RN2000. Hay que recordar que, en la actualidad, la sexta parte del territorio de la Unión Europea pertenece a esta red siendo España el segundo estado miembro que ha designado mayor superficie al amparo de las directivas comunitarias (24 % del total): 1.380 LICs y 512 ZEPAs (RABADÁN, 2007). Las zonas de especial protección de los valores naturales de Galicia traducen inequívocamente, como se ha dicho, el mosaico territorial de LICs y ZEPAs que interfiere con otras figuras de protección en secuencias espaciotemporales dispares. Los cambios del régimen de protección pueden acompañarse o no de una modificación parcial o total de la denominación del espacio. Esos cambios pueden aglutinar una serie de espacios fragmentados y darles una nueva entidad; y a la vez solapar los bordes con los espacios protegidos periféricos. Uno de los casos en que así sucede es el único Parque Nacional en Galicia, el de las Islas Atlánticas que comenzó su historia “protegida” como Parque Natural (Figura 6). Otros espacios lo hicieron como Sitio Natural de interés nacional (SN) o Monumento Natural (MN) incrementando la superficie protegida en el tiempo y manteniendo la denominación original (Figura 7).

Figura 6. Escenario del Parque Nacional Islas Atlánticas.

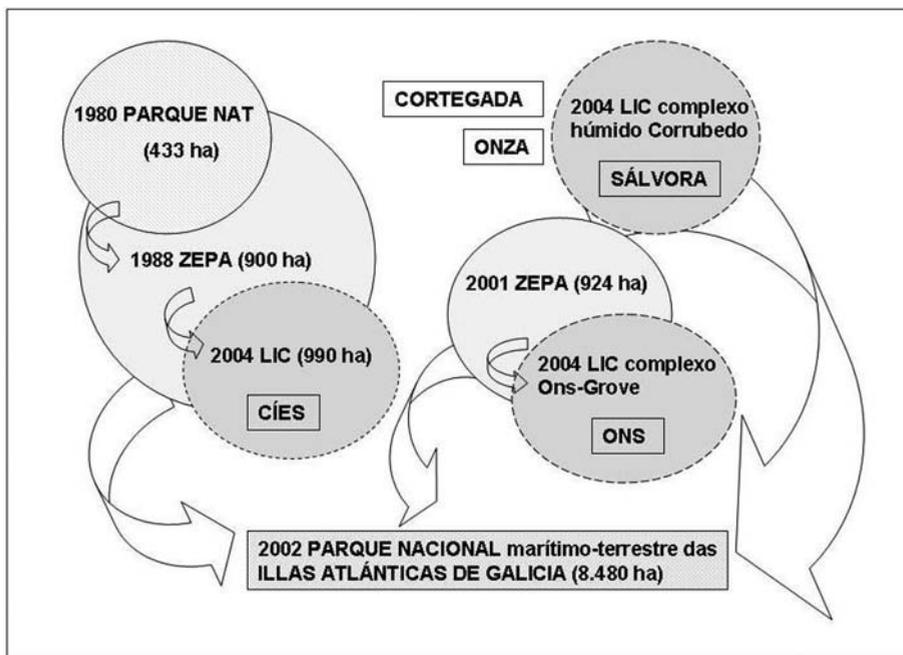
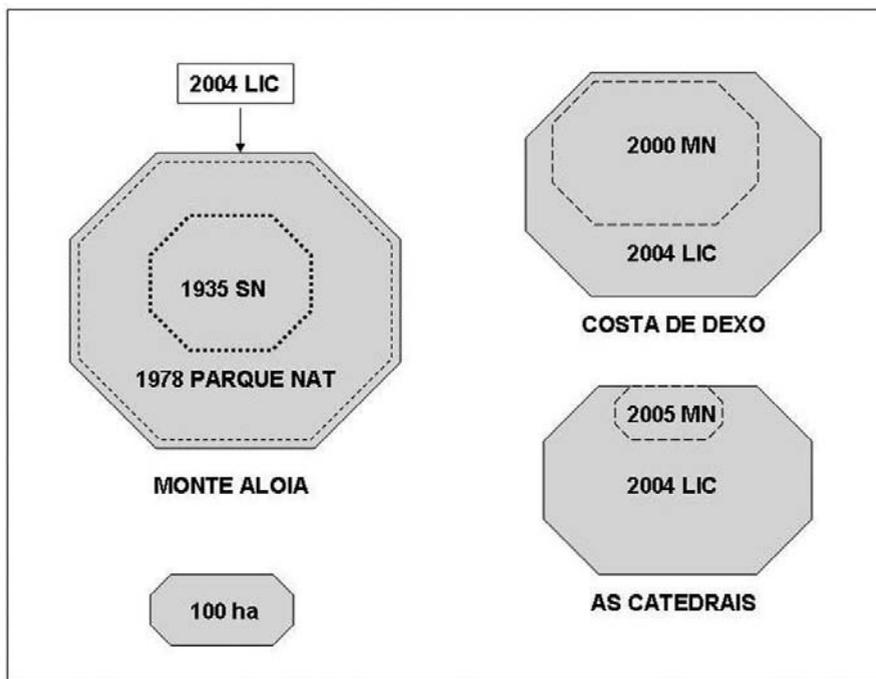


Figura 7. Escenario de los Sitios y Monumentos Naturales.



La doble condición de Humedal protegido y ZEPA, que antecede o es contemporánea a la confirmación de un LIC que la integra, distingue en el litoral cantábrico y atlántico gallego espacios de excelencia natural (Figuras 8 y 9). Se trata o bien de medios estuarinos –fondos de ría, ensenada, marisma- o bien de amplios sectores de costa rocosa –sistemas de dunas y lagunas salobres intercaladas- próximas en muchas ocasiones a los asentamientos urbanos. La denominación varía y se hace más compleja en el tiempo para mostrar la naturaleza o la pertenencia administrativa de las unidades naturales protegidas. En otros lugares del litoral esta articulación se resuelve por una ZEPA que se integra en un LIC. La configuración también afecta a las figuras de mayor rango de protección presentes: el humedal Ramsar declarado en 1989 (550 ha) “Complejo das praias, duna e lagoa de Corrubedo”, pasó en 1992 a ser declarado Parque Natural “Complejo dunar de Corrubedo e lagoas de Carrexal e Vixán” (996 ha), diferenciándose en 2004 la ZEPA “Complejo litoral de Corrubedo” (971 ha) y el LIC que la integra denominado “Complejo húmido de Corrubedo” (9.264 ha) donde se incluye también la isla de Sálvora perteneciente al Parque nacional de las Islas Atlánticas. En conjunto, esta tipología supone el 16 % de las ZEPVN identificadas en la región biogeográfica atlántica; afectan a espacios pertenecientes como mínimo a dos municipios o “concellos”, siendo la zona de mayor extensión la de Costa da Morte (12.094 ha en 12 concellos) que es ZEPA en su sector norte (7.962 ha).

Figura 8. Escenario de Humedales protegidos y ZEPAs

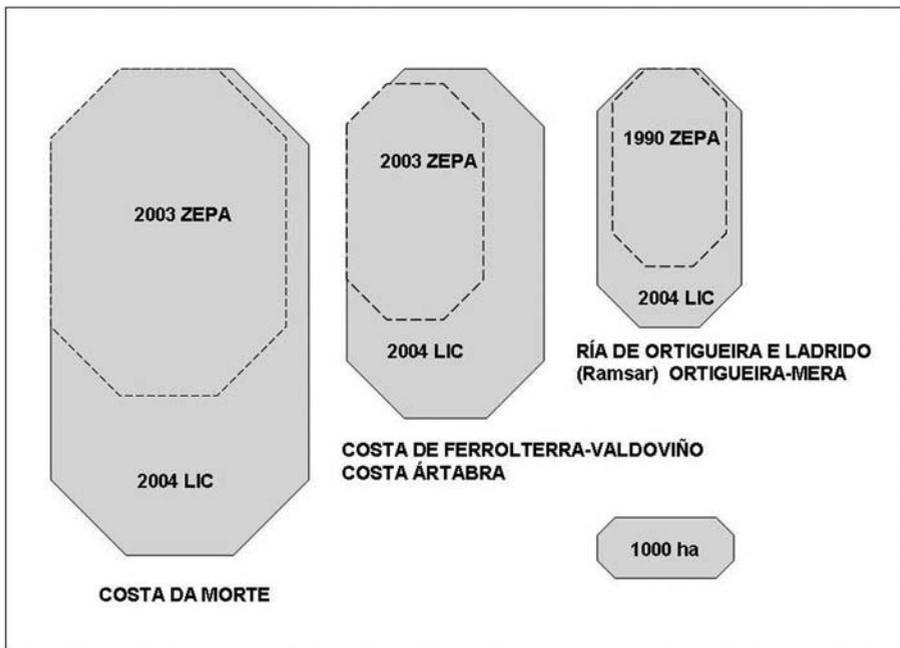
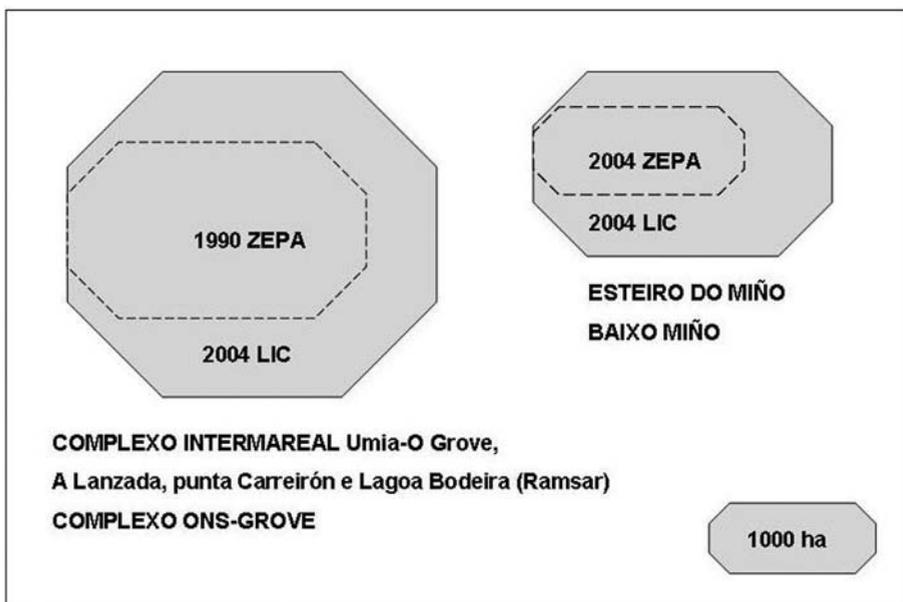


Figura 9. Escenario de Humedales protegidos y ZEPAs.

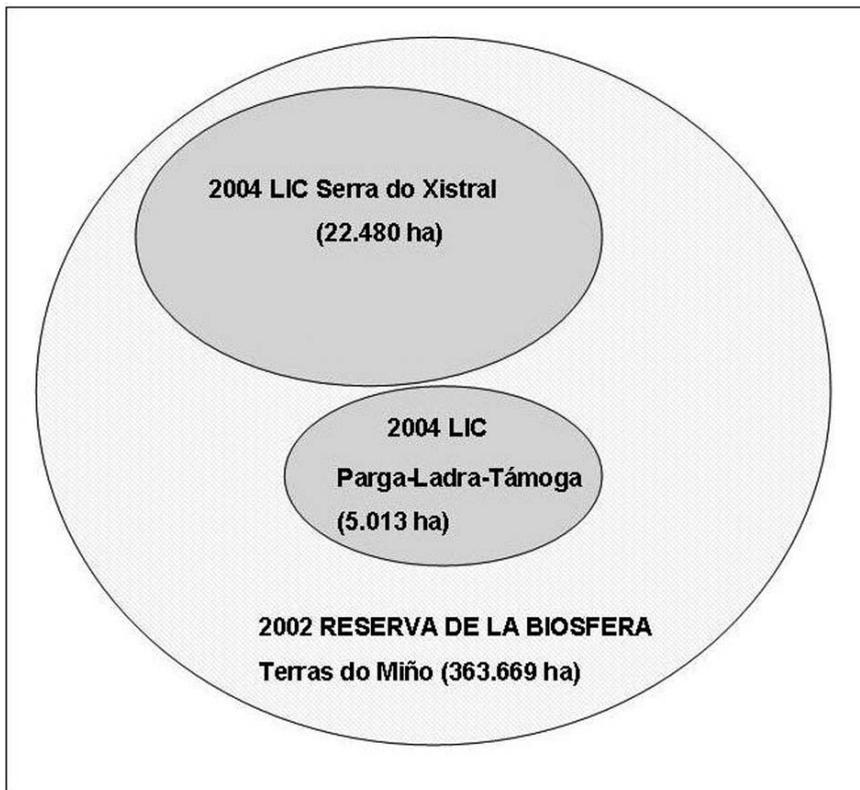


La situación de coincidencia espacial entre las figuras de protección se encuentra en Galicia sin estar adscrita a categorías de espacios o localización preferente. En realidad podría incluirse en ella el caso de Monte Aloia, ya mencionado. Similar estado es el del Parque Natural Fragas do Eume (9.126 ha), particular complejo forestal de especies autóctonas, declarado como tal en 1997 y renombrado ZEPVN en 2004 a la vez de ser confirmado como LIC con idéntica extensión superficial que pertenece a cinco concellos coruñeses. El resto de los casos protegidos como ZEPVN en Galicia por su especial valor forestal, son también LICs de dimensión y carácter variable. Algunos están integrados en espacios con figuras de protección equivalentes, como el Bidueiral de Montederramo (1.984 ha) en el Macizo Central ourensano; otros, en espacios con figuras internacionales, como el encinar de Cruzul y soto de Agüeira (652 ha) en la Reserva de la Biosfera de Ancares. La extensión máxima de estos LICs corresponde al Bosque de Carballido (4.828 ha) en tierras orientales lucenses. Considerados en conjunto, los espacios protegidos de naturaleza forestal representan aproximadamente el 12% de las ZEPVN gallegas, afectando su declaración como máximo a tres términos municipales; se trata de los espacios mejor definidos por su condición de valor natural. Se diferencian en las cabeceras y fondos de los valles que conectan con el sistema de humedales y corredores fluviales en el centro del territorio de Galicia.

La protección del sistema central de alveos se articula en general con una serie de LICs definidos por corredores fluviales simples y/o combinados. En el primer caso se encuentran configurados por los cauces y riberas de un único curso, siendo el de mayor extensión el del Río Cabe en Lugo (1.787 ha); en el segundo, engloban varios corredores, condiciones mixtas -por ejemplo corredor fluvial conectado a un fondo de ría- y estructuras morfológicas particulares, como es el caso del Cañón do Sil (5.914 ha), el más extenso de este grupo, límite natural entre las provincias de Lugo y Ourense. Habitualmente el número de concellos afectados, debido a la propia configuración de estos espacios, es elevado: oscila entre dos en Río Landro (127 ha) y dieciséis en el sistema Ulla-Deza (1.633 ha), siendo la mediana un número de siete municipios. En este contexto de zonas de especial protección se percibe como caso de excepcional valor natural (Figura 10) la Reserva de la Biosfera Terras do Miño (26 concellos) donde se integra un LIC de montaña y un LIC fluvial. En conjunto, estos espacios considerados en su condición de alveos suponen el 22% de las ZEPVN en Galicia.

Al ascender en altura y hacia el interior de la comunidad, el panorama de las ZEPVN adquiere un carácter particular. En la mayoría de los casos, las denominaciones de monte, pena y serra (monte, peña, sierra) acogen los espacios gallegos donde la presencia de la montaña es relevante. Al igual que sucede con los corredores fluviales, generalmente el LIC es la condición adoptada a la par de la de zona protegida autonómica. Se articula de este modo el territorio protegido de la de dorsal montañosa y los montes adyacentes dispuestos en sentido meridiano en el centro de Galicia. No ha tenido lugar cambio ni en su nombre ni en el significado de la protección para esta categoría que supone casi el 12 % del total de las ZEPVN, con la salvedad de la Serra do Xistral, ya comentada. El espacio de mayor extensión corresponde en ella a la Serra de Careón (10.669 ha) en la provincia de Lugo. Pero las configuraciones se diversifican y se hacen más complejas, y más conflictivas, en las montañas orientales y meridionales que trascienden el territorio gallego. Parte de estos espacios, casi el 9 % del total de la ZEPVN, constituyen la totalidad de los LICs repre-

Figura 10. Escenario de la RB Terras do Miño.



sentativos de la región biogeográfica mediterránea en Galicia. Alejados de los conectores principales del sistema de asentamientos, en una situación de abandono acelerado de la actividad agraria, han sido recurso tradicional de la industria extractiva que hoy es uno de los colectivos, junto con los cazadores, más reticentes a la política de protección. Los sucesivos intentos de articular los usos de los bienes naturales, reservando los espacios más frágiles, y la posibilidad de plasmarlos en una condición protegida satisfactoria se reflejan en el diverso estado de articulación de las figuras presentes. En Ancares-Courel (Figura 11), antigua Reserva Nacional de Caza y Zona de protección del Oso pardo, ZEPA y LIC en una Reserva de Biosfera se conciben como punto de partida para un futuro Parque Natural sujeto actualmente a debate social. El único espacio en Galicia que guarda un complejo kárstico relevante en una extensión de 3.151 ha, Serra Enciña da Lastra (Figura 12), ha sido declarado tardíamente Parque Natural, ampliando esta figura una protección inicial como ZEPA –en el momento de ser declarada la única no litoral- posteriormente delimitando un LIC. Pena Trevinca (Figura 12), techo de la comunidad autónoma sobre los 2.000 m, ha recorrido un largo camino entre la industria de la pizarra y los proyectos eólicos o de estación de esquí, a través de un desdoblamiento acelerado, para escapar de la condición “protección gene-

ral”: aprobada la propuesta de LIC y la declaración de ZEPA, espera también convertirse en Parque Natural. La lentitud del proceso indudablemente se relaciona con una situación de competencia sostenida por el espacio vecino denominado Macizo Central (Figura 13), LIC que contiene otro LIC además del Parque Natural Montes do Invernadeiro (5.722 ha) y que, por supuesto, espera también ser declarado un Parque Natural en fechas próximas. De todas estas ZEPVN la que presenta un escenario más favorable es Baixa Limia (Figura 14), un Parque Natural desde 1993, en el que se trata de aprovechar la oportunidad generada por el nuevo régimen jurídico de los espacios naturales protegidos transfronterizos; en este caso el estímulo principal ha correspondido a la administración de la vertiente portuguesa de la sierra, donde se encuentra el Parque Nacional Peneda-Gêres. Exceptuando el Parque Natural Enciña da Lastra (Rubiá), cualquier actuación futura deberá resolverse en estos espacios con el acuerdo, al menos, de seis concellos.

Figura 11. Escenario del espacio Ancares-Courel.

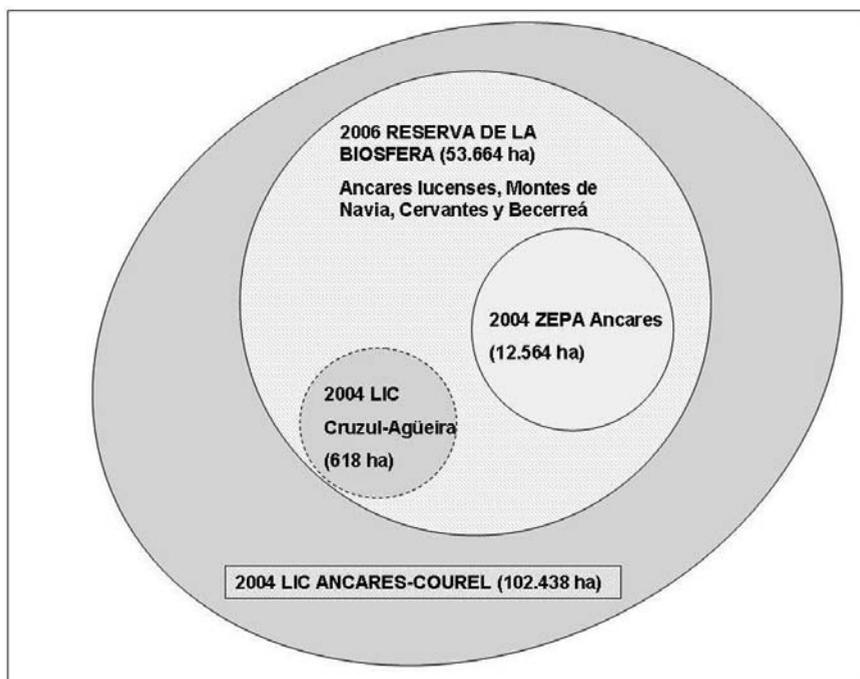


Figura 12. Escenario de los espacios de montaña oriental.

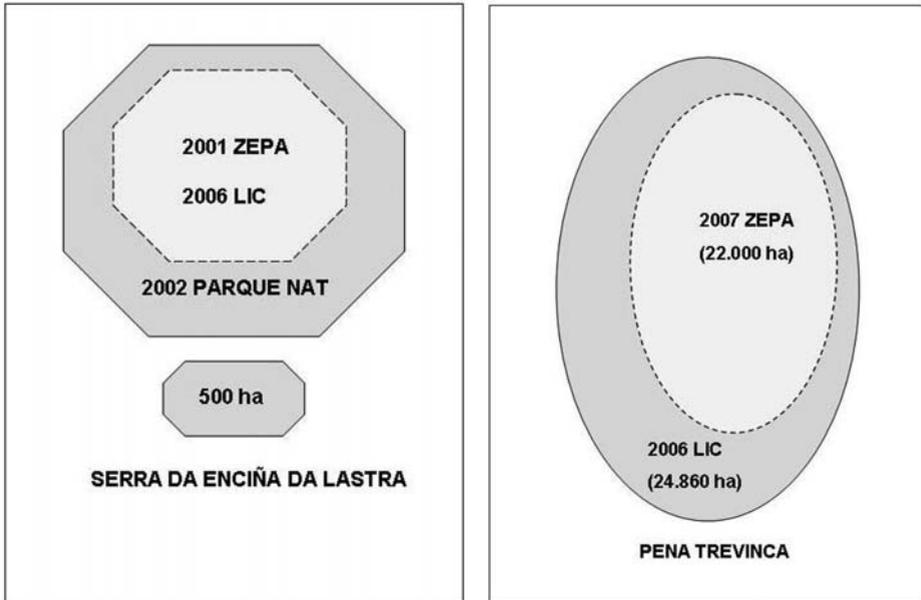


Figura 13. Escenario del Macizo Central ourensano.

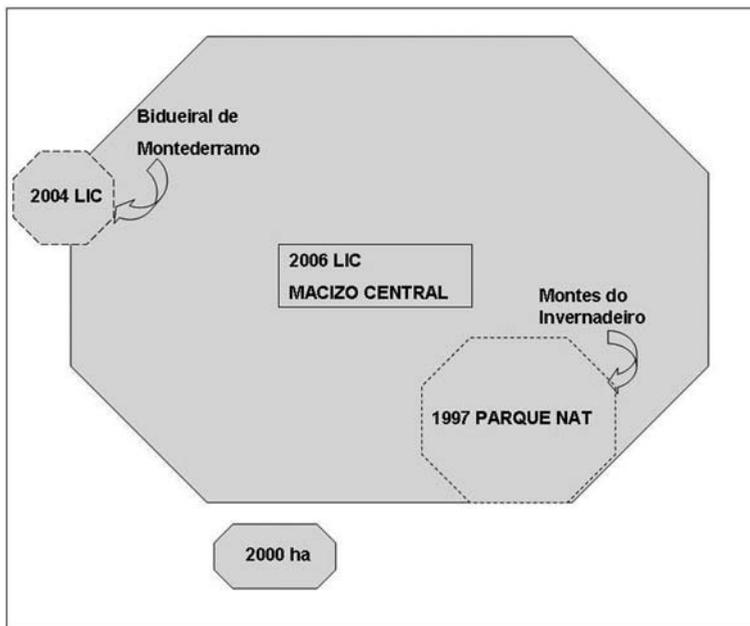


Figura 14. Escenario del espacio Baixa Limia.



Complejos especiales como el Monte y laguna de Louro (1.096 ha); elementos costeros, como Cabo Udra (623 ha); embalses, como Abegondo-Cecebre (493 ha); o gándaras y brañas (por ejemplo Xestoso 1.077 ha) aglutinan el resto de los LIC constitutivos de las ZEPVN en Galicia. El instrumento de planificación y gestión será un Plan de Conservación, salvo en los Parques o Reservas; resulta un escenario tendencial peligroso. La misma administración (XUNTA DE GALICIA, 2007b) considera factible la aparición de conflictos normativos, aconsejando que se extremen los principios de cautela y que se seleccione como válida en ese caso la norma que asegure el mejor cumplimiento de los objetivos de conservación formulados en las directivas europeas. Principio y fin de las zonas especialmente protegidas en Galicia.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES (2007): *Manifiesto por una nueva cultura del territorio*, descarga en [www.age.es](http://www.age.es)
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES (2007): *Proyecto de Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*, Congreso de los Diputados, 121/000140, Serie A, nº 140-1.
- BOSQUE MAUREL, J. (1996): "En torno a los Espacios Naturales Protegidos". *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, nº CXXXII, pp. 7-20.
- CMAF - UICN Europa (2005): *Áreas protegidas en Europa para la gente y la naturaleza* (Programa 2005-2008). Traducción facilitada por EUROPARC-España para promover su difusión, descarga en [www.europarc-es.org](http://www.europarc-es.org)

- COMISIÓN EUROPEA (2004): *Decisión por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica atlántica*. Diario Oficial de la Unión Europea L387.
- COMISIÓN EUROPEA (2006): *Decisión por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo, la lista de lugares de importancia comunitaria de la región biogeográfica mediterránea*. Diario Oficial de la Unión Europea L259.
- CONSEJO DE EUROPA (2006): *Decisión relativa a las directrices estratégicas comunitarias en materia de cohesión territorial*. Diario Oficial de la Unión Europea, L291/11.
- DECLARACIÓN DE CORK (1996): Un medio rural con vida. Conferencia Europea sobre el Desarrollo Rural, 7-9 de noviembre. En *Revista Española de Economía Agraria*, nº 176-177, pp. 371-376.
- DEMATTEIS, G. y GOVERNA, F. (2005): "Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 31-58.
- DIEGO LIAÑO, C. y GARCÍA CODRÓN, J.C. (2007): *Los Espacios Naturales Protegidos*. Davinci-Nueva Geoambiente XXI, Barcelona.
- EUROPARC-España (2002) *Plan de Acción para los Espacios Naturales Protegidos del estado español*. Fundación González Bernáldez, Madrid.
- FLORIDO TRUJILLO, G. y LOZANO VALENCIA, P.J. (2005): "Las figuras de protección de los Espacios Naturales en las Comunidades Autónomas españolas: una puesta al día". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 40, pp. 57-81.
- GARAYO URRUELA, J.M. (1996): "Concepción integrada de la conservación de la naturaleza y categorías de Espacios Naturales Protegidos". *Lurralde*, nº 19, pp. 215-234.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1993): "Los problemas del medio ambiente y la ordenación del territorio". En *Seminario Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, II Curso de verano de la Fundación Duques de Soria*, Publicaciones de la Universidad de Valladolid, pp. 7-31.
- MARTÍNEZ DE PISÓN, E. y ARENILLAS PARRA, M. (1989): "Inventario y clasificación de los ENP españoles". En *Actas del Coloquio Hispano-Francés Supervivencia de los Espacios Naturales*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 843-849.
- MULERO MENDIGORRI, A. (2002): *La protección de los Espacios Naturales en España*. Madrid, Mundi-Prensa.
- MULERO MENDIGORRI, A. (2004): "Iniciativas internacionales para la protección de Espacios Naturales. Un análisis crítico de su aplicación en España.". *Documents d'Anàlisi Geogràfica*, nº 44, pp. 167-187.

- OJEDA RIVERA, J.F. (1999): "Naturaleza y desarrollo. Cambios en la consideración política de lo ambiental durante la segunda mitad del siglo XX". *Papeles de Geografía*, nº 30, pp. 103-117.
- PARRA, F. (1990): "La política de los Espacios Naturales: una historia ambigua." *Ciudad y Territorio*, nº 1, pp. 67-76.
- RABADÁN, C. (2007): "Red Natura 2000: Estado de aplicación en Europa". *Ambienta*, pp. 26-32.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA (1992): Diccionario de la lengua española. Espasa-Calpe, Madrid, 21ª edición.
- SECO, M.; ANDRÉS, A.; RAMOS, G. (1999): *Diccionario del español actual*. Madrid, Aguilar.
- SOTELO NAVALPOTRO, J.A. (2006): "Desarrollo y medio ambiente en España: el complejo mundo de las figuras e instrumentos de gestión ambiental en el mundo rural". *Boletín de la Real Sociedad Geográfica*, nº CXLII, pp. 323-372.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1989): "Espacios Naturales y recursos socioeconómicos en áreas de montaña". En *Actas del Coloquio Hispano-Francés "Supervivencia de los Espacios Naturales"*. Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, pp. 279-291.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1995): "Espacios naturales protegidos y desarrollo rural. Una relación territorial conflictiva". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 20, pp. 23-37.
- TROITIÑO VINUESA, M.A.; MARCOS GARCÍA-BLANCO, F.J. de; GARCÍA HERNÁNDEZ, M.; DEL RÍO LAFUENTE, M.I.; CARPIO MARTÍN, J.; DE LA CALLE VAQUERO, M.; ABAD ARAGÓN, L.D. (2005): "Los espacios protegidos en España: significación e incidencia socioterritorial". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 227-265.
- UICN (1994): *Guidelines for Protected Area Management*. Gland, Suiza.
- UTANDA MORENO, L. y FEO PARRONDO, F. (2000): "Cambios recientes en el concepto de desarrollo rural". En *Lecturas Geográficas, Homenaje a José Estébanez Álvarez*, Madrid, Editorial Complutense, vol I, pp. 949-957.
- VALLE BUENESTADO, B. (Coord.) (1984): *Geografía y Espacios Protegidos*. Murcia, Publicaciones de la Asociación de Geógrafos Españoles, Murcia.
- XUNTA DE GALICIA (1991): *Normas complementarias e subsidiarias de planeamento. Consellería de Ordenación do Territorio e Obras Públicas*, Diario Oficial de Galicia, 116
- XUNTA DE GALICIA (1999): *Zonas propostas para a súa inclusión na Rede europea Natura 2000*. Consellería de Medio Ambiente, Diario Oficial de Galicia, 216.
- XUNTA DE GALICIA (1995): *Lei do Patrimonio Cultural de Galicia. Consellería de Cultura, Comunicación Social e Turismo*, Diario Oficial de Galicia, 214.

XUNTA DE GALICIA (2001): *Lei de Conservación da Natureza. Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible*, Diario Oficial de Galicia, 171.

XUNTA DE GALICIA (2007a): *Programa de Desenvolvemento Rural de Galicia 2007-2013*, descarga en [www.xunta.es](http://www.xunta.es)

XUNTA DE GALICIA (2007b): *Documento de inicio para a Evaluación Ambiental Estratégica do Plan Director de Conservación da Rede Natura 2000 de Galicia*. Dirección Xeral de Conservación da Naturaza, Consellería de Medio Ambiente e Desenvolvemento Sostible.