

## **A3. MARC CONCEPTUAL DE L'ÚS PÚBLIC**

---

<b>1. MARC CONCEPTUAL DE L'ÚS PÚBLIC.....</b>	<b>1</b>
1.1 L'ús públic als espais naturals protegits.....	2
1.2 Marc de l'ús públic.....	4
1.3 L'ús públic a les Reserves de la Biosfera.....	7
1.4 L'ús públic al Parc del Montseny. Necessitat de la planificació .....	9



## 1. MARC CONCEPTUAL DE L'ÚS PÚBLIC

Segons EUROPARC-Espanya (2005b), l'ús públic es pot definir com el conjunt de programes, serveis, activitats i equipaments que, independentment de qui els gestioni, han de ser proveïts per l'administració de l'espai protegit amb la finalitat d'apropar els visitants als seus valors naturals i culturals, d'una manera ordenada i segura i que garanteixi la conservació, la comprensió i l'estimació d'aquests valors mitjançant la informació, l'educació i la interpretació del patrimoni.

No obstant, es tracta d'un concepte molt ampli que compleix diverses funcions que han de contribuir en la millora de la qualitat de l'espai protegit. Així, segons Gruber i Benayas (2002), les funcions bàsiques de l'ús públic són:

- **Funció recreativa:** qualsevol tipus d'activitat lliure o organitzada oferta al visitant amb la finalitat d'ocupar el seu temps de lleure a l'espai protegit o al seu entorn.
- **Funció d'informació i orientació:** qualsevol tipus d'intervenció destinada a satisfer les demandes i les necessitats del visitant relatives a requeriments bàsics, benestar, orientació i seguretat per al seu gaudi i donant-li a conèixer les possibilitats de participació que té com a usuari en els diferents programes i serveis públics prestats a l'espai. S'inclou aquí la senyalització necessària per dirigir i orientar el visitant dins de l'àrea protegida.
- **Funció divulgativa:** conjunt d'activitats destinades a la població general, com també a grups específics, amb l'objectiu de donar a conèixer els valors de l'espai.
- **Interpretació del patrimoni:** estratègia de comunicació *in situ* l'objectiu del qual és explicar als visitants les característiques dels recursos naturals i culturals de l'espai protegit, d'una manera atractiva, entretinguda i suggeridora, utilitzant diferents mitjans i tècniques, d'una manera lliure i voluntària per part del públic; per aconseguir un coneixement, estimació i respecte pels valors de l'àrea protegida.
- **Educació ambiental:** estratègia de comunicació basada en activitats educatives programades amb objectius didàctics concrets i dirigides a grups específics que pretenen el coneixement dels valors naturals i culturals de l'espai.
- **Extensió:** processos de comunicació per a la transferència d'informació i presa de consciència dirigits a les poblacions locals residents a l'espai o al seu entorn.
- **Seguretat:** activitats dirigides a garantir la seguretat dels visitants durant les activitats d'ús públic.

## 1.1 L'ús públic als espais naturals protegits

La protecció de determinats espais naturals mitjançant eines legislatives o administratives és bàsicament una idea *ciutadana*, que neix dels *visitants*, més que no pas dels *ocupants* dels territoris en qüestió. Així, la primera declaració d'un espai natural protegit (en endavant ENP) al món, fou promoguda per l'advocat Cornelius Hedges en quedar fascinat l'any 1872 durant una visita al que posteriorment fou el Yellowstone National Park. En el context de l'estat espanyol, passà quelcom similar quan les Corts Generals aprovaren, a proposta del Marques de Villaviciosa, Pedro Pidal i Bernardo de Quirós, la Ley de Creación de Parques Nacionales de 7 de desembre de 1916. Dos anys després, el 1918, fou declarat el Parc natural de Covadonga, el primer de l'estat. Aquest era també el cas dels primers excursionistes catalans que, a les darreries del segle XIX i a principis del XX, descobrien el patrimoni cultural i natural del país i demanaven la seva protecció. L'ENP més antic de Catalunya és el Parc Nacional d'Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, declarat l'any 1955.

Com destaca Soler (2003), és d'aquesta manera com neix l'ús del paisatge per part dels visitants vinculat al lleure, la contemplació, el gaudi estètic, la creació artística o l'estudi, ja que tradicionalment, els habitants dels espais naturals havien concebut sempre el seu ús en termes de productivitat, fonamentalment primària, o de localització per als seus habitatges o per als seus desplaçaments.

A l'Estat espanyol, i principalment durant els darrers decennis del segle XX, les diferents administracions públiques han anat declarant de forma progressiva una àmplia xarxa d'espais naturals protegits, amb l'objectiu que esdevinguessin els instruments bàsics per a l'aplicació de les polítiques de conservació i protecció de la natura que la societat actual demanda. Així, segons dades d'EUROPARC-España (2006), l'Estat espanyol disposava l'any 2005 d'un total de 1.115 ENP que ocupaven una superfície terrestre de quasi 5,2 milions d'hectàrees (10,2% del territori). Pel que fa a Catalunya, i partint de les mateixes dades (EUROPARC-España 2006), la superfície terrestre total protegida és de pràcticament 700.000 ha (21,7% del territori). L'aprovació de la proposta catalana de xarxa Natura 2000 suposa la protecció del 30,2% de la superfície de Catalunya, al que caldria afegir la superfície d'espais PEIN no inclosos en aquesta xarxa.

De manera paral·lela a la seva declaració, aquests ENP s'han anat convertint en centres d'interès amb grans atractius i valors patrimonials, naturals i culturals per ser visitats durant les vacances i períodes d'oci i temps lliure. Cada vegada més, els ENP s'han anat convertint en unes importants destinacions turístiques de les regions o comarques on se situen. S'estima que, durant l'any 2004, el conjunt de parcs de l'estat va rebre quasi cinquanta milions de visitants (EUROPARC-España 2006), amb una tendència general a l'increment. A més, aquests visitants no només augmenten en nombre any rere any, sinó que també

s'incrementa la seva exigència quant a la qualitat de l'entorn visitat i de les expectatives recreatives i turístiques de la seva visita.

L'ús públic dels espais protegits, com a conseqüència de la demanda de lleure a l'aire lliure, especialment important a les àrees més densament poblades i artificialitzades, és, doncs, un fenomen creixent, que s'ha desenvolupat considerablement en paral·lel a una sèrie d'indicadors (nivell de formació de la població, increment de la sensibilitat per als temes mediambientals, generalització de la disponibilitat de temps lliure, augment del poder adquisitiu...), que cal considerar com a defensoris d'un progrés social i d'una millora de la qualitat de vida.

Paral·lelament, i des del punt de vista dels habitants o ocupants dels ENP, Soler (2000) destaca que en un context de crisi de les activitats tradicionals del sector primari, la protecció d'un espai natural, sota la *denominació de qualitat* que li confereix l'etiqueta de *parc natural o nacional*, esdevé un recurs turístic que en alguns casos pot arribar a resultar l'activitat econòmica principal.

Per tot això, la gestió de l'ús públic ha esdevingut els darrers anys una de les tasques principals d'intervenció i una de les àrees fonamentals dins de l'organigrama de gestió dels espais naturals protegits. Per tal que aquesta gestió sigui eficaç, cal disposar de les corresponents eines de planificació, recollides en el corresponent Pla d'ús públic de l'espai protegit.

## 1.2 Marc de l'ús públic

A nivell internacional i durant els darrers anys, com es destaca a l'apartat A3.1.1, el paper de l'ús públic als espais natural protegits ha anat prenent una importància estratègica cada vegada més rellevant, que s'ha traduït en un increment en els esforços destinats a la seva gestió. A continuació es detallen aquells marcs de referència internacionals i estatals en relació a l'ús públic als espais naturals protegits.

La Unió Internacional per a la Conservació de la Natura (UICN), en resposta a les recomanacions del *IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Áreas Protegidas*, celebrat l'any 1992 a Caracas, elaborà el llibre *Parques para la Vida: Plan de Acción para las Áreas Protegidas de Europa* (EUROPARC & UICN 1994), on es destaca que la recreació pública és un ús primari i desitjable a la majoria d'ENP, especialment els de les categories II i V de la UICN (corresponents a Parcs Nacionals i Parcs Naturals). Paral·lelament ofereix diferents recomanacions sobre gestió sostenible del turisme als ENP, entre les quals destaquen les següents:

- Els governs centrals i regionals haurien d'implicar als gestors dels ENP i a la indústria turística en l'elaboració i execució de plans per al turisme sostenible.
- Els governs centrals i regionals haurien de revisar i, si cal, millorar la legislació que regula el turisme en base a:
  - Atorgar poder als gestors dels ENP per a que controlin el desenvolupament del turisme
  - Requerir que es restaurin les àrees degradades pel turisme, i que s'adoptin tècniques de gestió que assegurin l'ús sostenible en un futur.
- Els governs centrals i regionals haurien de promoure programes pioners en turisme sostenible mitjançant ajuts als agricultors i a les comunitats locals, amb l'objectiu d'establir petites empreses per al gaudi sostenible dels ENP i projectes demostratius d'enfocaments innovadors del turisme a petita escala.
- Elaborar una Carta de Turisme Sostenible per animar als operadors de turisme que treballin en ENP i als seus gestors al compliment dels Criteris Europeus de Qualitat per al Turisme Sostenible.

Entre les prioritats mundials contingudes a les recomanacions de l'*Agenda 21* adoptades a la *Cimera de la Terra a Rio de Janeiro* l'any 1992, es troba la *Carta Europea del Turisme Sostenible als Espais Protegits*, desenvolupada per la Federació EUROPARC l'any 1999. És un programa de bones pràctiques relacionades amb el turisme sostenible en àrees protegides com a compromís contractual i voluntari entre els seus gestors i els empresaris turístics. En el seu redactat es reconeix el paper del turisme com a mitjà privilegiat de sensibilització del gran públic sobre el respecte al medi ambient, així com en el

desenvolupament socioeconòmic local. També es destaca la necessitat que el turisme preservi el patrimoni sobre el qual basa la seva activitat, mitjançant l'aplicació del concepte de *desenvolupament sostenible*.

A la Declaració del Teide *Natura 2000: todos juntos por la naturaleza*, presentada l'any 2002 per iniciativa de la Comissió Europea i de la Presidència espanyola, es reconeix la importància d'aquesta xarxa d'espais naturals per garantir la conservació dels hàbitats i la vida silvestre d'Europa, així com a element essencial en la qualitat de vida i com a recurs d'oci, educació i coneixement científic. En base a aquest document, l'any 2004 la Federació EUROPARC aprovà la *Declaració de Catalunya*, entre els objectius de la qual es troba el de promoure els espais Natura 2000 com a espais que, si es gestionen d'una forma sostenible, ofereixen una biodiversitat significativa, oportunitats per al lleure, beneficis educatius i socials.

També l'any 2002, com a resultat de la *Cimera Mundial de l'Ecoturisme*, organitzada pel Programa de les Nacions Unides pel Medi Ambient (PNUMA) i la Organització Mundial del Turisme (OMT) se signà la *Declaració del Quebec*, en la qual es defineix l'ecoturisme en base als següents principis:

- Contribueix activament a la conservació del patrimoni natural i cultural.
- Inclou les comunitats locals i indígenes en la seva planificació, desenvolupament i explotació, contribuint en al seu benestar.
- Interpreta el patrimoni natural i cultural de la destinació dels visitants.
- Es presenta majoritàriament als viatgers independents, així com als circuits organitzats per a grups reduïts.

Conseqüentment, el *Plan de Acción para los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español*, elaborat l'any 2002 per la Federació EUROPARC-España, és un document de referència que reflecteix una visió compartida sobre el paper d'aquests espais en la societat del segle XXI, proporcionant diagnòstic, recomanacions i propostes d'accions concretes per afrontar els desafiaments que planteja la seva planificació, gestió i conservació (EUROPARC-España 2002). Entre les principals actuacions proposades, en relació a l'ús públic es destaquen aquelles que tenen com a objectiu principal el de garantir el gaudi cultural, educatiu i recreatiu de la natura. Així, en el seu manual *Conceptos de uso público en los espacios naturales protegidos* (EUROPARC-España 2005b), elaborat a partir de l'esmentat *Plan de Acción*, es donen les recomanacions següents:

1. Les administracions gestores dels Espais Naturals han de disposar d'una unitat administrativa amb personal propi dedicada a la gestió de l'ús públic. Aquest personal hauria de rebre la formació específica adequada i dedicar com a mínim la meitat del seu temps a la gestió de l'ús públic.

2. Cal engegar progressivament processos participatius que involucrin la població local en la gestió dels equipaments i serveis i en l'administració general de l'ús públic, tal com es recull al Conveni d'Aarhus i a la *Directiva 2003/35/CE, d'establiment de mesures per a la participació del públic en l'elaboració de plans i programes relacionats amb el medi ambient*.
3. La *Carta Europea del Turisme Sostenible als Espais Protegits* és una oportunitat per posar d'acord als diferents agents involucrats en el turisme en espais naturals protegits, per la qual cosa es recomana l'adscripció dels diferents espais a l'esmentada carta i l'assignació dels recursos necessaris per posar-la a la pràctica.
4. Molts espais naturals protegits, com el Parc natural del Montseny, per les seves característiques, els seus objectius de gestió i l'elevada afluència de visitants, requereixen l'elaboració del corresponent Pla d'ús públic, on es defineixin el model de gestió i els objectius, així com el seu seguiment i avaluació.
5. Desenvolupar programes d'investigació globals que analitzin les repercussions socioeconòmiques de l'ús públic en les poblacions locals, l'impacte ambiental sobre el territori i les repercussions dels programes d'educació ambiental. Cal dissenyar metodologies de seguiment mitjançant indicadors.
6. És convenient implantar sistemes de qualitat i de gestió ambiental dels equipaments i serveis.
7. Es destaca la importància de les xarxes de senders, en reconeixement com a equipaments que permeten un major gaudi del paisatge i el patrimoni i pel seu gran potencial educatiu.
8. Cal millorar l'accessibilitat dels equipaments a les persones amb discapacitat.
9. Cal un major equilibri entre els esforços dedicats a la dotació d'equipaments i als programes i serveis, com d'educació ambiental, visites guiades.
10. Cal regular el turisme rural i el turisme actiu als espais naturals protegits, així com definir criteris i condicions d'ecocertificació per a les empreses amb pràctiques adequades a la conservació.



### 1.3 L'ús públic a les Reserves de la Biosfera

La xarxa de Reserves de la Biosfera, constituïda l'any 1974 en el marc del Programa "L'Home i Biosfera" (MAB) de la UNESCO, està actualment integrada per 482 espais de 102 països dels cinc continents. Les Reserves de la Biosfera són espais on s'assaja, aplica i divulga l'objectiu essencial del Programa MAB, que consisteix en assolir un equilibri sostenible entre la conservació de la diversitat biològica i dels valors culturals i el foment del desenvolupament socioeconòmic. Així doncs, la xarxa de Reserves de la Biosfera ha estat creada per promoure i demostrar una relació equilibrada entre l'ésser humà i la biosfera.

En el *Marc Estatutari de la xarxa mundial de Reserves de la Biosfera* (UNESCO 1996), aprovat l'any 1995, es detallen les següents tres funcions complementàries que han de complir aquests espais, dues d'elles íntimament lligades amb l'ús públic dels espais naturals:

- **Funció de conservació:** contribuir a la protecció dels paisatges, els ecosistemes, les espècies i la variació genètica.
- **Funció de desenvolupament:** fomentar un desenvolupament econòmic i humà sostenible des del punt de vista sociocultural i ecològic.
- **Funció de recolzament logístic:** recolzar projectes de demostració, educació i capacitació sobre el medi ambient i d'investigació científica i observació permanent en relació amb qüestions locals, regionals, nacionals i mundials de conservació i desenvolupament sostenible.

Entre els criteris generals que ha de satisfer una àrea per ser designada Reserva de la Biosfera destaquen, per la seva relació amb l'ús públic, els següents:

- Oferir possibilitats d'assaig i demostració de mètodes de desenvolupament sostenible a escala regional.
- Aplicar disposicions organitzatives que facilitin la integració i participació de sectors representatius de les administracions públiques, la població local i dels interessos privats.
- Disposar de mecanismes de gestió de l'ús dels recursos naturals i de les activitats humanes, així com de programes d'investigació, observació, educació, capacitació i divulgació.

En la denominada *Estratègia de Sevilla* (UNESCO 1996), elaborada també l'any 1995, s'analitzaren les funcions de les Reserves de la Biosfera i el seu paper en el segle XXI. Es va concloure que aquests espais no només han de ser un mitjà per aconseguir una relació equilibrada amb el medi de les persones que hi viuen i treballen, sinó que també cal cercar

la manera de satisfer les necessitats bàsiques de la societat en el seu conjunt. Així, entre les estratègies de futur establertes, l'*Objectiu principal III: Utilitzar les Reserves de la Biosfera per a la investigació, l'observació permanent, l'educació i la capacició*, destaca conceptes colaterals a l'ús públic dels espais naturals (com són la investigació científica, l'intercanvi d'informació i coneixements i el foment de l'ocupació) i altres clarament vinculats a l'ús públic, com la conscienciació pública, la participació ciutadana i l'oferiment d'educació, esbarjo i turisme.

Des de la seva creació, el Parc natural del Montseny s'ha gestionat amb el propòsit, entre d'altres, de donar resposta a les demandes d'espais per al lleure, d'educació ambiental i de recerca, tot integrant les necessitats de desenvolupament socioeconòmic i d'aprofitament dels recursos naturals amb la finalitat de mantenir els processos ecològics naturals. Aquesta combinació d'objectius va permetre la incorporació del Montseny a la xarxa mundial de Reserves de la Biosfera de la UNESCO.

## 1.4 L'ús públic al Parc del Montseny. Necessitat de la planificació

Des dels seus orígens com a espai natural protegit (veure l'apartat A1.1.4), l'ús públic ha esdevingut un dels objectius principals al massís del Montseny. Així, poc després de la seva creació l'any 1928, el Patronat de la Muntanya del Montseny va establir entre els seus grans objectius la construcció dels camins, els accessos i les obres complementàries necessàries per a l'ús públic. Anys després, durant la postguerra, destaquen algunes actuacions relacionades amb l'ús públic com són la implantació d'itineraris senyalitzats, millores en la xarxa viària, la restauració de l'edifici del Vilar i la construcció de la zona d'acampada de Fontmartina.

Posteriorment, amb l'aprovació del *Pla especial 1977-1978*, els gestors i promotors del Parc natural del Montseny han tingut, entre els seus objectius principals de gestió, la protecció del patrimoni natural i cultural en equilibri amb el desenvolupament socioeconòmic de la població local. Així, l'espai s'ha ofert a la societat pel lleure, la investigació i l'educació; considerant que l'accés del públic als espais naturals protegits propicia un major consens al voltant de la conservació dels mateixos. D'aquesta manera es perfilen els tres grans objectius de gestió del Parc (Parc natural del Montseny, 2004):

- Ordenar i garantir l'ús públic.
- Preservar i valorar el patrimoni natural i cultural.
- Promoure un desenvolupament econòmic compatible amb la dinàmica dels ecosistemes i la qualitat dels paisatges.

Les primeres actuacions portades a terme pels organismes de gestió del Parc, des del punt de vista de l'ús públic, estaven principalment relacionades amb la investigació i l'educació ambiental més que amb el lleure per a un públic més general. Es varen crear els equipaments de Can Lleonart, el càmping de Fontmartina, La Traüna, el Polell, el Casal de Cultura de Montseny i l'alberg del Puig. També s'adequaren petites àrees d'aparcament i la caseta de control de l'accés al Turó de l'Home, situada a Fontmartina, va deixar de tenir aquesta funció.

L'any 1987 és clau en les estratègies d'informació al Parc, en posar-se en funcionament el Centre d'Interpretació de Can Casades, al bell mig de Santa Fe, aprofitant el gran nombre de visitants que aleshores ja tenia aquest indret, amb l'objectiu d'informar, educar, ordenar i canalitzar el visitant en favor del medi. Posteriorment, amb l'objectiu d'alleugerir la zona, distribuir els visitants cap a altres llocs i millorar l'estada dels usuaris, neix el Centre d'Informació de La Costa del Montseny. Paral·lelament, amb l'Oficina d'informació del Casal de Cultura de Montseny es pretenia donar servei a un nombre elevat de visitants del nucli i generar al seu voltant una oferta de serveis.

Tradicionalment, un dels objectius primordials dels programes anuals de gestió del Parc, recollit en el programa d'Ús *social i educació ambiental*, ha estat garantir el dret de la ciutadania a gaudir de l'ús dels espais naturals, tot fent compatible l'exercici d'aquest dret amb la preservació dels valors naturals i culturals i amb els interessos particulars i de desenvolupament econòmic que coincideixen en el mateix àmbit territorial.

En aquest aspecte, i en resposta a la creixent demanda d'espais naturals per al lleure, destacada a l'apartat A3. 1.1, el Servei de Parcs Naturals de la Diputació de Barcelona optà, en relació a la gestió dels espais protegits d'àmbit metropolità, com és el cas del Montseny, per dur a terme una política d'ordenació de l'afluència de visitants. Òbviament, no es tractava només d'una qüestió d'oferta i demanda; sinó que calia cercar l'equilibri indispensable entre aquesta demanda a l'alça i una oferta que ha de prendre en consideració la seva capacitat d'acollida, per tal de no posar en perill els recursos en els quals es fonamenta (Parc natural del Montseny, 2004).

Ordenar vol dir preveure quines poden ser les fonts de conflicte i arbitrar els mecanismes que permetin avançar solucions. En aquest sentit els conflictes poden tenir una triple procedència:

- L'impacte que l'ús públic pot causar sobre el medi natural i que pot provocar no tant sols una degradació del medi, sinó també, paral·lelament, una degradació de la pròpia experiència del visitant.
- L'afectació d'interessos econòmics o patrimonials de propietaris o habitants de l'espai protegit i el seu entorn.
- La incompatibilitat entre modalitats diferents de lleure, que tenen usuaris amb unes exigències molt diverses.

Per fer possible la compatibilitat de l'ús públic amb la resta d'objectius que assenyala el planejament i amb la seva pròpia subsistència, la gestió dels espais protegits s'orienta bàsicament en dues grans línies d'actuació: la regulació de l'estada dels visitants i els continguts dels missatges informatius que es transmeten des de l'administració.

L'estratègia fonamental per ordenar l'ús públic consisteix, doncs, en posar a disposició dels visitants una xarxa d'equipaments, infraestructures i serveis (veure el Bloc B1), que ofereixin una resposta de qualitat a les necessitats dels usuaris i responguin, a més, a criteris de racionalitat pel que fa a la seva localització, disposant així l'ús intensiu de determinats indrets, preferentment situats en zones ambientalment menys valuoses, l'ús extensiu d'altres, sobretot d'alguns itineraris o paratges singulars i, si és necessari, marginant d'aquesta xarxa aquelles àrees a les quals es vol aplicar un règim de protecció més estricte (Parc natural del Montseny, 2004).

L'altre nivell d'aquesta estratègia és el que fa referència a la informació i comunicació envers als visitants. Aquest nivell té una doble dimensió: d'una banda l'estrictament informativa,

amb la finalitat de proporcionar la informació que permet oferir als visitants un ventall d'opcions; de altra, la que es desprèn de la voluntat pedagògica que, amb un sentit molt ampli i obert, té l'objectiu de posar a disposició de la societat uns recursos que poden ser utilitzats pels visitants en general o per col·lectius específics, molt sovint escolars, grups excursionistes o naturalistes, dins dels seus interessos formatius o educatius.

Per desenvolupar aquest model general d'ús públic l'administració garanteix una dotació de serveis i equipaments (apartat B1.3.1), però promou, també, les iniciatives que, en aquest àmbit puguin sorgir de la iniciativa privada (apartat B1.3.9). D'altra banda, la majoria d'equipaments dels espais naturals gestionats per la Diputació de Barcelona, funcionen ja en règim de concessió administrativa, oferint-los així al sector privat.