

Planes provinciales de ordenación de los recursos naturales en Andalucía

Alfonso M. DOCTOR CABRERA

Profesor del Departamento de Historia II. Universidad de Huelva

RESUMEN: Análisis de la figura de los Planes Provinciales de Ordenación de los Recursos Naturales redactados en desarrollo de la Ley Forestal de Andalucía. Se estudia la génesis y contenido de los primeros en ser redactados, en el marco de la legislación y planificación forestal a escala regional, nacional y comunitaria, con especial atención a los aspectos considerados más relevantes, como el establecimiento del Dominio Público Forestal y el consiguiente grado de protección urbanística otorgado a los montes, la tensión en la interfaz agrícola-forestal, la problemática de ciertas especies relevantes (eucalipto onubense y seca de la encina) y la de los incendios forestales. La valoración final de los planes analizados es positiva desde el punto de vista técnico y de sostenibilidad de la propuesta de gestión que incorporan. Como principales carencias se señalan, empero, la escasa intervención en montes de particulares y la falta de concreción de la planificación financiera.

Descriptores: Planificación ambiental. Recursos naturales. Plan Forestal Andaluz. Protección del medio ambiente.

I. NATURALEZA Y DESARROLLO JURÍDICO DE LOS PLANES PROVINCIALES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

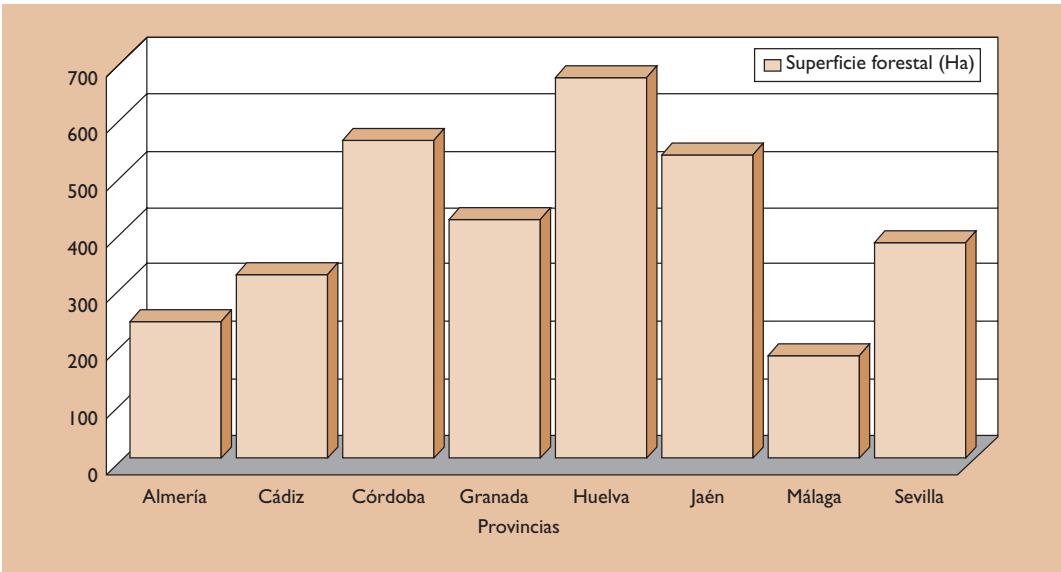
El objetivo del presente artículo es el análisis de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) de Andalucía emanados de la legislación forestal de dicha Comunidad Autónoma. Se estudiarán su génesis y contenidos, en el marco de la legislación y planificación forestal a escala regional, nacional y comunitaria, con base tanto en los textos legales y de planeamiento que les dan origen como en los Planes ya redactados y en fase avanzada de tramitación, básicamente, los de las provincias de Córdoba y Huelva. En el

caso del PORN de Córdoba, el documento fue informado por el Consejo Forestal de Andalucía (CFA) de 29 de abril de 2002. En el de Huelva, el documento de propuesta fue finalizado en julio de 2001, si bien dificultades que más adelante se analizarán hicieron que su tramitación se detuviera temporalmente. Almería y Sevilla están siendo las siguientes provincias en desarrollar sus PORN, encontrándose ambos, a la realización del presente artículo, en fase de redacción.

La elección de Huelva y Córdoba como primeras provincias en realizar sus PORN se debió a que se trata de las que más superficie forestal tienen —tanto en términos absolutos como, si se excluyen los pastizales, relativos— de toda la Comunidad Autónoma Andaluza (FIG. 1) Asimismo, la provincia de Huelva es la que más aporta (21%) CMA (2003) a la renta forestal del conjunto de

FIG. 1. Superficie forestal en Andalucía

Provincias	Superficie forestal		Forestal sin pastizales	
	Ha	%	Ha	%
Almería	242.897	26.7	185.422	20.4
Cádiz	322.825	43.7	221.399	30.0
Córdoba	561.111	40.7	437.565	31.7
Granada	423.600	34.7	263.000	21.5
Huelva	669.410	66.1	590.712	58.3
Jaén	537.086	39.8	410.503	30.4
Málaga	182.864	25.5	182.864	25.5
Sevilla	381.377	27.1	285.680	20.3
Total Andalucía	3.321.170	38.0	2.577.145	29.5



Fuente: CAP (en IEA, 2001)

Andalucía. En este contexto, puede calificarse la redacción de estos primeros PORN como de una auténtica experiencia piloto —de hecho, así se ha interpretado por la Administración ambiental andaluza, encargada de su desarrollo y aplicación— cuyo devenir constituye una obligada referencia para los restantes seis planes provinciales en redacción o a redactar. Por su parte, el anteproyecto de la Ley estatal de Montes define, como instrumento de ordenación del suelo forestal, una figura análoga: los Planes de Ordenación de los

Recursos Forestales (PORF). De todo ello se desprende la oportunidad del análisis y valoración de los PORN emanados de la Ley Forestal de Andalucía (LFA), objeto del presente artículo.

El Plan Forestal Andaluz (PFA), aprobado en 1989, preveía la redacción, como instrumento para su desarrollo, de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, aprovechando de este modo la figura ya existente establecida por las Leyes 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (estatal) y 2/89 de

Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (autonómica). Como recogiera la exposición de motivos de la Ley 2/92 Forestal de Andalucía, aprobada como producto del PFA, la adopción de los PORN como figura de plasmación de la ordenación forestal de Andalucía obedeció a la intención de la Administración Autonómica de no incrementar excesivamente la variedad de instrumentos de planeamiento con incidencia en el territorio. Por otra parte, en el marco de la gestión integral no sólo de los espacios forestales, sino del conjunto de los rurales entendido como unidad, resulta efectivamente más adecuado ordenar los recursos naturales en su totalidad que sólo los forestales, como se desprendía del texto original del PFA.

Podrían entenderse los PORN en suelo forestal como documentos derivados de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos (PEPMF, DG URBANISMO 1985 y 1986), redactados en desarrollo de la reforma de 1975 de la Ley del Suelo. Según ella, la función de estos PEPMF sería la de establecer las limitaciones de uso a observar tanto en la ulterior redacción de los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC) —figura de planeamiento subregional en el sistema previsto por la Ley del 75, de los que sólo se llegaría a redactar el de Doñana— como en el planeamiento urbanístico. No obstante, la función de los PEPMF era básicamente protectora, como se desprende de su establecimiento de *zonas de protección especial*, de su aplicación subsidiaria en municipios que no hubieran redactado su propio planeamiento urbanístico, o si éste no contenía determinaciones detalladas de protección del medio físico, y de la coincidencia del contenido de sus Catálogos con los espacios posteriormente protegidos en virtud de la Ley 2/89, por lo que deben ser considerados antecedente de los documentos de protección ambiental. Por el contrario, los PORN emanados de la LFA son fundamentalmente, sin desdeñar por completo los contenidos protectores, instrumentos para la ordenación de la gestión de los montes.

El proceso de aprobación de los PORN se describe en el capítulo IV de la LFA (artículos 14 a 16): «*la Administración Forestal, previas las consultas oportunas, someterá a información pública el Anteproyecto del Plan.*

Concluida la información pública» (se pasa ahora a citar el contenido del artículo 16.3 del Reglamento de la LFA, aprobado por Decreto 208/97), «*la Administración Forestal elaborará el Proyecto de Plan y lo remitirá a las Corporaciones Locales*». Pese a ello, el documento de propuesta del PORN onubense invirtió el trayecto previsto en la Ley, pues, antes de ser sometido a información pública, su contenido fue facilitado a varias Corporaciones Locales, así como al sector empresarial provincial, para que emitieran, si bien con carácter extraoficial, su parecer y alegaciones. La fuerte oposición de la Federación Onubense de Empresarios (FOE), la empresa forestal Ibersilva (perteneciente al grupo ENCE) y los municipios del litoral occidental, así como determinadas inadecuaciones jurídicas del documento inicial, fueron las razones fundamentales de la reorientación de su proceso de trámite.

Con referencia a todo esto hay que señalar que, aunque resulta lógico que las organizaciones presentes en el Consejo Forestal Andaluz —órgano superior de consulta y asesoramiento en materia forestal, según el artículo 19 de la LFA— fueran consultadas previamente, máxime cuando el mismo artículo 19, en su apartado 2, especifica que el informe del Consejo sobre los PORN es preceptivo, no resulta jurídicamente necesario que los municipios recibieran idéntico trato, sobre todo cuando la propia Ley establece una audiencia posterior a dichas Corporaciones. Resulta obvio que, si hubiera que consultarlas antes, la Ley no especificaría que hay que consultarlas después. La interpretación de la norma que, en este caso, realizó la Consejería de Medio Ambiente (CMA) de la Junta de Andalucía resultó, cuanto menos, forzada.

2. CONTENIDO DE LOS PORN

Los documentos de propuesta de PORN se abren (capítulo 1) con una presentación introductoria en la que se recogen los antecedentes, fundamentos y alcance del Plan. A continuación siguen una serie de apartados entre los que, según el artículo 12 de la LFA (y 6 de su Reglamento), deben incluirse los que a continuación se relacionan:

2.1. Delimitación del ámbito

Los documentos iniciales de los PORN analizados proponen la inclusión de terrenos y enclaves forestales, terrenos adscritos a su transformación futura a forestal, vías pecuarias, riberas fluviales (concretamente, el DPH) y, finalmente, los terrenos forestales ilegalmente transformados en agrícolas. El correspondiente a la provincia de Córdoba —redactado con posterioridad al de Huelva— considera también, en una interpretación más depurada desde el punto de vista de la gestión, la superficie completa de los Espacios Naturales Protegidos (ENP), Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) propuestos por la Junta de Andalucía¹, y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA)², es decir, el conjunto de espacios que formarán parte de la Red Natura 2000. Este último criterio, más completo, es el que seguirán los restantes PORN provinciales.

La inclusión de los terrenos susceptibles de transformación a forestal es muy relevante desde el punto de vista de la carga ordenadora, pues implica un horizonte de cambio de uso. El objeto de la transformación puede ser la lucha contra la erosión, la conservación y restauración de humedales o, muy importante en la zona centrooriental de la provincia de Huelva y en el norte de la de Córdoba, otrora dominadas por la actividad extractiva, la restauración de zonas mineras abandonadas.

La delimitación propuesta resulta muy avanzada con respecto a lo dispuesto por la propia LFA que da origen a los PORN, especialmente en lo que hace referencia a los enclaves forestales, pues los contiene independientemente tanto de su superficie como de su composición florística (es decir, abarcando también manchas exclusivamente formadas por matorral, sin presencia alguna de arbolado). Ello permite incluir los setos vivos y linderos de separación del parcelario

agrícola, así como pies de arbolado aislados presentes en él.

La consideración como terreno plenamente forestal de los enclaves situados en terrenos agrícolas es un criterio ya contenido en el PFA (objetivo j)³, del que se transmite a la LFA, que lo recoge en su exposición de motivos *«para evitar la simplificación paisajística que se viene produciendo en algunos espacios andaluces»*⁴ y flexibilizar *«la delimitación de la frontera entre lo agrícola y lo forestal, teniendo presente las nuevas políticas de ordenación y desarrollo rural»*. Es la misma línea de protección propugnada por documentos de ordenación territorial emanados de las instituciones europeas, como la Estrategia Territorial Europea (ETE). Esta inclusión se verifica en el artículo 1 de la LFA: *«Se entenderán, igualmente, incluidos dentro del concepto legal de montes, los enclaves forestales en terrenos agrícolas»*.

La concreción de este principio efectuada por el Reglamento de la Ley fue, sin embargo, más restrictiva, al especificar (artículo 2.1.b) que *«en defecto de previsión expresa tendrán la consideración de enclaves forestales los terrenos de cabida superior a 5 Ha, que se hallen cubiertos de arbolado en, al menos, un 20% de su superficie o de matorral en el 50%»*. Se trataba de un umbral demasiado alto, máxime cuando el propio Reglamento, en su artículo 112, consideraba infracción muy grave toda aquella que afectara a una superficie superior a 0.5 Ha. De hecho, la posterior Ley 5/99 de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales ya iba más allá de dicho Reglamento de la LFA, al considerar incendios forestales todos *«los que afecten a superficies que tengan la consideración de montes o terrenos forestales (...), incluyéndose los enclaves forestales localizados en terrenos agrícolas cualquiera que fuere su extensión, con la sola excepción de los árboles aislados»*.

¹ Se trata de la plasmación de la Directiva 92/43/CE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestres, más conocida como Directiva HÁBITATS.

² Establecidas y reguladas por la Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de la avifauna silvestre, o Directiva AVES.

³ IARA-AMA (1989, 12). Dicho objetivo se mantiene también en el documento de *Adecuación del Plan Forestal Andaluz* (Junta de Andalucía, 2002, 236), como ocurre con casi la totalidad de los enunciados, en 1989, por el PFA. Sólo han desaparecido el e)

—*«Adecuada asignación de los usos del suelo, para fines agrícolas o forestales»*—, función que, en virtud del contenido de la Ley 1/94 de Ordenación del Territorio de Andalucía, ha sido asumida por los Planes Subregionales de Ordenación del Territorio- y el i) —*«Facilitar la generación de las condiciones socioeconómicas que eviten el desarraigo de las comunidades rurales»*—, pese a no haberse detenido, en gran parte de los casos, el proceso de pérdida de población que las afectó durante décadas (IEA, 2003: www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica)—.

⁴ Véase, a este respecto, CMA (2002).

Los PORN de Huelva y Córdoba, considerando el papel ecológico, paisajístico y —más en el caso de Córdoba— cinegético de los pequeños enclaves forestales y arbolado aislado en terrenos agrícolas, han optado por su inclusión, lo que supone uno de sus avances más significativos en términos de conservación del patrimonio natural. Hay que resaltar aún más esta decisión si se consideran las dificultades que entraña una gestión que incluya unidades tan pequeñas a una escala extensa como es la provincial.

En cuanto a las vías pecuarias, el documento de propuesta del PORN onubense incluye sólo aquéllas que «*discurran por terrenos forestales*» (págs. 82 y 125 del Documento de propuesta del PORN de la provincia de Huelva), lo que constituye una doble inconsistencia. En primer lugar, porque estas vías en concreto ya están incluidas, *de facto*, como componentes de dichos espacios forestales. En segundo, porque las vías pecuarias cumplen, entre otras, exactamente la misma función ecológica que los linderos y setos vivos que separan parcelas y viario agrícola —como ya se ha dicho, sí incluidos—, siendo, además, de dominio público, al contrario de lo que ocurre con dichos setos y linderos, lo que facilitaría jurídicamente la intervención ordenadora sobre ellas. En suma, resulta evidentemente más adecuado que sean todas las vías pecuarias las que se incluyan en el ámbito de los PORN, tal como hace el correspondiente a la provincia de Córdoba. En todo caso, todo esto puede resultar, a su vez, incoherente —o, al menos, suponer una duplicidad de figuras de planeamiento— con la formulación, por parte de la misma CMA, de un instrumento de ordenación *ad hoc* para estas vías: el Plan de Ordenación y Recuperación de Vías Pecuarias de Andalucía, de marzo de 2001. La única excepción que hace el PORN cordobés, y que, obviamente, se habrá de extender al conjunto de los ocho PORN andaluces, es la exclusión de los tramos de vía incluidos en suelo urbano, urbanizable o apto para urbanizar.

No aparece en los PORN, empero, justificación alguna de su carácter provincial.

En principio, y así se recogía en el PFA, el ámbito territorial de los PORN iban a ser comarcas⁵ o cuencas hidrográficas, aunque ni la LFA ni su reglamento especificaban criterio de concreción alguno, limitándose la Ley a distinguir entre planes territoriales y especiales (artículo 11). La línea asumida por la CMA de redactar PORN provinciales se debe a que es ese el marco administrativo en el que van a ser desarrollados por las diferentes Delegaciones, en el marco de una gestión integral de los recursos naturales. En todo caso, dicha gestión integral puede realizarse también en las escalas comarcal y de cuenca hidrográfica propuestas por el PFA. El Reglamento de la LFA, por su parte, determinó en su día que el ámbito de los PORN debía delimitarse justificando su coherencia en función de las características del mismo. Sin embargo, como se ha dicho, una vez determinado el ámbito provincial, los documentos de propuesta de los PORN onubense y cordobés obvian dicha justificación. En realidad, la coherencia del ámbito provincial es meramente administrativa, no basándose en homogeneidad ambiental o paisajística, pues no demasiado tienen en común, fuera de su carácter forestal, las dehesas de la frontera extremeña con las repoblaciones litorales, en el caso específico de Huelva (las diferencias no son tan marcadas en el ámbito forestal cordobés).

2.2. Descripción del ámbito

Incluye el inventario, análisis y diagnóstico de la situación, así como una previsión de su evolución futura, de los recursos naturales del ámbito, y un estudio del entorno socioeconómico. En los documentos de propuesta de los PORN analizados constituye el capítulo 2.

La descripción del ámbito debe incluir (artículo 6.7 del Reglamento Forestal) la localización y delimitación de aquellos ecosistemas forestales de especial valor ecológico por su biodiversidad, fragilidad o rareza. Sin embargo, la propuesta

⁵ La redacción de planes para unidades «*de extensión comarcal o equivalente*» es también el criterio seguido por la Ley estatal de Montes en su anteproyecto (DG CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA, 2003). Se trata de una novedad del segundo

borrador respecto del primero, que especificaba la redacción de PORF para ámbitos «*de extensión superior al monte e inferior a la provincia*», introducida como resultado de una alegación del Colegio de Geógrafos (COLEGIO DE GEÓGRAFOS, 2003:11).

correspondiente a la provincia de Huelva no especifica ninguno, al menos de manera directa. Indirectamente sí hay algunas referencias, como la distinción de la categoría *Eucaliptales situados en espacios de alto valor ecológico* recogida en la cartografía de Distribución de eucaliptos, pero este tipo de reseñas no se ajusta, en modo alguno, ni a los niveles de concreción exigidos por la Ley, ni a la mayor concreción con que se realiza en el PORN cordobés (págs. 38-39), por lo que es de suponer que se trata de una carencia debida al carácter precursor del onubense. En cualquier caso, hay que señalar que la plasmación de la exigencia reglamentaria de delimitación —semánticamente, poner límites— de estos ecosistemas no está completamente resuelta en el PORN de la provincia de Córdoba, pues dicha delimitación no pasa de ser genérica. Por ejemplo, una de las cuatro formaciones de mayor interés ecológico distinguidas por el PORN cordobés son (pág. 39) *«los matorrales arbustivos distribuidos fundamentalmente por la Sierra de los Santos y en las umbrías de los principales barrancos»*, lo que no los localiza con la debida nitidez.

2.3. Objetivos

Los objetivos recogidos en los PORN de las provincias de Huelva y Córdoba son, salvo excepciones —específicas o no—, los mismos, si bien se agrupan en apartados de diferente manera. Ello es debido, fundamentalmente, a que se trata de trasposiciones de los objetivos marcados por el PFA (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2002: 236), con las excepciones señaladas en la FIG. 2. Así, el PORN onubense distingue entre objetivos relativos al desarrollo sostenible y al uso multifuncional de los sistemas forestales, relativos al desarrollo socioeconómico, y relativos a la conservación de la biodiversidad, incluyendo cada apartado, respectivamente, seis, dos y siete objetivos. Por el contrario, el documento correspondiente a la provincia de Córdoba incluye los objetivos que el PORN de Huelva relaciona con el desarrollo socioeconómico como relativos al desarrollo sostenible y uso multifuncional (tabla 2), en la línea, actualmente más aceptada, de integrar los aspectos socioeconómicos en la noción de sostenibilidad. Esta concepción integral ya

estaba presente, de hecho, en el Reglamento de desarrollo de la LFA (artículo 6).

Las diferencias registradas entrambos PORN obedecen, en general, a la existencia de especificidades propias de la provincia de Huelva, como la extensión del eucaliptal, asociado a la industria de primera transformación, y la existencia de masas forestales litorales fuertemente presionadas por los usos agrícola y turístico. No aparece, sin embargo, como objetivo en el PORN cordobés la consolidación del monte público. Si bien es en Huelva donde éste está en mayor peligro —la mayor parte de las masas litorales a que antes se aludió son montes municipales—, se trata de un objetivo de carácter general, también citado en la revisión del PFA (objetivo 6), cuya consideración para el caso de la provincia de Córdoba no hubiera resultado impertinente.

2.4. Cuerpo normativo

En las propuestas de PORN provinciales se encuentra en el capítulo 5. Este conjunto de normas debe atender a compatibilizar los objetivos propuestos, especialmente la conservación de los recursos naturales y el desarrollo socioeconómico.

Los aspectos que la ordenación de montes andaluza atribuye a los PORN son adecuadamente recogidos en los documentos de propuesta de las provincias de Huelva y Córdoba. La única carencia significativa es que no se especifican, fuera del planeamiento urbanístico (apartado 5.2 de ambos PORN), las actividades, obras e instalaciones a las que debe aplicárseles el régimen de evaluación previsto en la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental, según marca el artículo 12.h de la LFA.

2.5. Programas y actuaciones

Su función es permitir el cumplimiento de los objetivos planteados. En los documentos de propuesta de los PORN que nos ocupan se recogen en el capítulo 6, e incluyen medidas de fomento y apoyo de las referidas actuaciones. Los programas no son más que la concreción para cada provincia de los contenidos en la revisión del PFA, por lo que su permanencia está ligada a la de los

FIG. 2. Objetivos de los PORN de las provincias de Huelva y Córdoba, y comparación con los del PFA (1989 y revisión de 2002)

Objetivos	PORN Huelva	PORN Córdoba	PFA (1989)	PFA (2002)
Desarrollo sostenible y uso multifuncional	Consolidación de la dehesa, adensándola en algunos casos		Si	
	Mejora de la producción forestal		Si	
	Concreción de los criterios de cambio de uso de los terrenos forestales		Si	No
	Avance de la red de viario público (caminos y vías pecuarias)		No	Si
	Adecuada ubicación de los cultivos forestales (eucaliptales), garantizando el abastecimiento de la industria			
	Consolidación del monte público		No	Si
	Industrialización y comercialización de los productos forestales		Si	
	Formación de la población vinculada al medio natural		No	
Desarrollo socio-económico	Industrialización y comercialización de los productos forestales		No	
	Formación de la población vinculada al medio natural		Si	
Conservación de la biodiversidad	Restauración de ecosistemas forestales degradados		Si	
	Conservación y restauración de hábitats de fauna amenazada, potenciando la conexión entre poblaciones aisladas mediante corredores ecológicos		Si, aunque sin incluir la referencia a corredores	Si
	Defensa contra incendios y plagas		Si	
	Lucha contra la erosión		Si	
	Configuración del Sistema Regional de Protección		No	Si
	Diversificación del paisaje rural		Si	
	Protección de las masas forestales litorales		No	

Fuente: DG PLANIFICACIÓN (CMA) (2001 y 2002)

recogidos en este instrumento de rango territorial superior.

Los programas formulados en los documentos de propuesta de PORN de Huelva y Córdoba son, respectivamente, catorce y nueve. Algunos de ellos, de manera análoga a lo que ocurre con los objetivos, aparecen en ambos documentos, a saber:

- Transformación y comercialización de los productos forestales
- Prevención y control de los incendios forestales
- Uso público
- Educación y sensibilización
- Voluntariado y participación ciudadana, estos dos últimos, subsumidos en uno solo en el PORN de Córdoba
- Investigación

Estos seis programas se corresponden con sendas líneas marcadas por la revisión del PFA (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2002: 273 y ss.) Por el contrario, otros programas sólo aparecen en uno de los dos documentos provinciales. En algunos casos, y como ya se vió para el caso de ciertos objetivos, la razón estriba en circunstancias particulares de cada provincia. Así, el PORN onubense incluye programas específicos, como los de Ordenación del eucaliptal, Mejora y fomento del alcornocal o Actuación sobre matorrales subseriales monoespecíficos, que no resultan necesarios en Córdoba, por la escasa presencia relativa de las formaciones correspondientes, como tampoco es pertinente el de Cooperación transfronteriza, obviamente inaplicable en Córdoba.

No obstante, a veces la exclusión del programa en cuestión del ámbito de alguno de

ambos PORN no está del todo clara, como ocurre en el de Huelva con los de *Control de plagas y enfermedades forestales* —por más que la virulencia de la *seca* de la encina sea mayor en Córdoba, su presencia empieza ya a ser destacada también en Huelva— y *Control de la erosión y restauración de ecosistemas degradados* —aunque el problema de la erosión sea mucho más impactante en la Andalucía penibética, presente en la provincia de Córdoba, que en la marítima y litoral— o en el de Córdoba con el programa de *Tratamiento de terrenos transformables a forestal*.

En otras ocasiones, no existe causa justificada alguna, como ocurre con la ausencia en Córdoba de programas como el de *Regeneración y gestión integral de los montes arbolados adhesados*, habida cuenta del dominio que la dehesa ejerce sobre el medio de Los Pedroches orientales (mapa 6: distribución de las masas de quercus), el de *Ordenación del pino piñonero* o el de *Conservación y restauración de hábitats de especies amenazadas*. Análogamente, no hay explicación tampoco a que falte en Huelva un programa de *Defensa del patrimonio forestal*, pese a que, paradójicamente, encontrábamos este objetivo en Huelva y no en Córdoba, a causa de la intensa presión sobre el monte público litoral onubense.

Cada uno de los programas considerados responde, como se ha señalado, a un objetivo específico, desdoblándose en un número variable de actuaciones y medidas, desde las dos del de tratamiento de terrenos transformables a forestal a las 16 del de investigación. En el caso del documento correspondiente a la provincia de Huelva, es de destacar, por su novedad, el programa de cooperación transfronteriza⁶, cuyo desarrollo se llevará a cabo en el marco de la Iniciativa Comunitaria Interregional, y que a las actuaciones clásicas de intercambio de experiencias y cooperación en la lucha contra incendios añade otras más novedosas, como la gestión común de especies amenazadas o la implementación de corredores ecológicos transfronterizos.

2.6. Análisis económico y financiero

En los documentos correspondientes a los ámbitos onubense y cordobés, este análisis se

recoge en el capítulo 6. La nula previsión económico-financiera de ambos PORN es una de sus carencias más significativas. Los documentos establecen que la financiación pública será «la que anualmente se prevea», y la privada «la que anualmente se lleve a cabo», lo que equivale a no decir mucho. Esta es una cuestión especialmente importante, pues la trayectoria que ha venido siguiendo la aplicación del PFA se ha visto lastrada por la menor entidad de las partidas contempladas en el presupuesto andaluz con respecto a las previsiones iniciales (JURADO DOÑA, 1992, 464; 2002, 165 y ss.). Por otra parte, y desde el punto de vista metodológico, conviene recordar que la previsión financiera es uno de los componentes esenciales de todo documentos de ordenación.

En este sentido, hay que recordar que la primacía de la financiación europea en el montante total invertido por las Delegaciones Provinciales de la CMA en materia de montes dificultará la aplicación de los PORN, puesto que una característica de los fondos comunitarios es que su aplicación viene predeterminada por la Comisión Europea. Así pues, no sólo es que se necesiten más fondos, sino, sobre todo, que estos sean de libre aplicación por parte de los servicios forestales provinciales.

En el mismo capítulo 6 de los documentos de propuesta de los PORN onubense y cordobés se citan siete medidas de fomento, si bien sin desarrollar aunque hubiera sido un poco el contenido de las mismas. Estas medidas son: ayudas a la inversión, a la explotación, inversión pública en infraestructuras, prestación gratuita de servicios tecnológicos, organizativos y de asesoramiento en comercialización —tres medidas estas últimas de bajo coste para la Administración— y convenios de gestión. Hay que señalar que, en el apartado de ayudas a la inversión, se recoge que se subvencionarán «las acciones que impliquen una inversión por cambio de uso», sin especificar, como hubiera convenido, cuáles serán los cambios de uso subvencionables.

Finalmente, es necesario advertir que falta en este apartado de los documentos el preceptivo (artículo 13.8 del Reglamento Forestal) análisis de creación de empleo, pese a que ésta es una de las prioridades que, en su día, se marcaron el PFA y la LFA.

⁶ Se trata de uno de los programas introducidos por la última revisión del PFA (JUNTA DE ANDALUCÍA, 2002: 311).

2.7. Indicadores

Recogidos en el capítulo 6 de ambos PORN, constituyen una de sus aportaciones más significativas, sin que ello implique originalidad metodológica, pues la definición de indicadores es, actualmente, una de las líneas de trabajo más fértiles en el campo de la planificación ambiental, en instrumentos como agendas locales XXI, programas de calidad ambiental, o gestión forestal sostenible (DG CALIDAD y EVALUACIÓN AMBIENTAL, 2000; FONT & *al.*, 2000; SISTEMA ESTADÍSTICO de ANDALUCÍA, 2000; AENOR, 2001; etc), entre otros.

Los documentos de propuesta de PORN provinciales incluyen tres tipos de indicadores: de cumplimiento de objetivos, de seguimiento de programas y financieros, para un total respectivo de 12, 26 y 2, en el caso del Plan provincial de Huelva, y 10, 27 y 2, en el de Córdoba. Las diferencias entre ambas baterías derivan, nuevamente, de las particularidades propias de cada provincia. Así, entre los indicadores de cumplimiento de objetivos, se incluyen para Huelva los de *superficie de cultivos forestales en terrenos no aptos/superficie total de cultivos forestales*, específico para el eucalipto, y *porcentaje de la producción que se transforma en la provincia respecto a la producción total*, orientado al control de la evolución del sector corchero. De hecho, con respecto a este último, el indicador *evolución de las producciones forestales*, recogido en el PORN de Córdoba, se transforma en el de Huelva en *evolución de la producción de corcho*.

Las variaciones son mucho mayores en lo que se refiere a los indicadores de seguimiento de programas. Por el contrario, los dos indicadores financieros —dotación económica de cada programa y porcentaje de ejecución de las inversiones previstas— son comunes a ambas propuestas.

Respecto a los indicadores de cumplimiento de objetivos, conviene hacer una matización acerca del de *superficie de terrenos adehesados con FCC adecuada/superficie de terrenos adehesados con FCC insuficiente*, en el que no se especifican, como convendría, los umbrales de adecuación/insuficiencia de la FCC.

En cuanto a los de seguimiento de programas, el indicador *Nº de actuaciones y de participantes en actuaciones de educación*

y *sensibilización* no resulta apropiado, pues no evidencia la efectividad final de tales actuaciones. En este caso, sería necesario especificar indicadores particulares relativos a cada uno de los objetivos perseguidos en las actuaciones consideradas. En general, los indicadores de seguimiento de programas suelen considerar número de actuaciones y superficie afectada por las mismas. Aunque en algunos casos puede resultar suficiente, fundamentalmente en los programas de ordenación de las masas, hay otros en los que conviene afinar más en la elección. Un ejemplo es el programa de prevención de incendios, en el que serían una buena guía indicadores de umbral análogos al sí utilizado, en el PORN de Córdoba, de proporción entre conatos —incendios de superficie afectada menor de 1 Ha— e incendios propiamente dichos (en la terminología utilizada por la CMA, conceptualmente discutible). Un ejemplo podría ser el número de grandes incendios —iguales o superiores a las 500 Ha— sobre el total de eventos. Análogamente, para evaluar el programa de conservación y restauración de hábitats de especies amenazadas es más adecuado medir la evolución de su censo que el número de actuaciones emprendidas y la superficie afectada por ellas, como también el volumen de materia prima transformada y producto final comercializado informan mejor de los avances en el programa de primera transformación y comercialización.

3. EL DOMINIO PÚBLICO FORESTAL

La Ley 2/92 Forestal de Andalucía divide los montes de titularidad pública en Dominio Público Forestal (DPF) y montes meramente patrimoniales. Para clasificar un monte como DPF, la Administración Forestal ha de atender a si se vincula «a la satisfacción de los intereses generales y, en concreto, a la protección y mejora de la calidad de vida y a la defensa y restauración del medio ambiente». Más exactamente, el monte debe desempeñar o tener alguna de las funciones y características siguientes: protección del suelo frente a la erosión, regulación hídrica, mantenimiento de la biodiversidad, ser masa natural autóctona o matorral de valor ecológico, ser elemento paisajístico importante, o espacio de ocio.

Los montes de DPF son inalienables (artículo 23) y, en cuanto a su tratamiento urbanístico, tienen la consideración de suelo no urbanizable de especial protección (artículo 27 de la Ley y 43.2 de su Reglamento). Una vez afectado un monte como DPF, sólo puede ser desafectado si desaparecen las causas que motivaron su declaración, y tal decisión sólo puede ser tomada por el Gobierno Andalúz (artículo 22 de la LFA).

De todo ello se desprende que uno de los elementos fundamentales del desarrollo de la legislación forestal andaluza, desde el punto de vista de la ordenación del territorio, es la designación de los montes públicos que han de engrosar el DPF. Según la LFA (artículo 21), tal competencia reside en el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía.

Aunque nominalmente existe el Catálogo de Montes Públicos de Andalucía, lo cierto es que aún no se ha declarado ninguno de DPF, en aplicación de la LFA (aprobada hace ya más de diez años). Ciertamente, la propia Ley Forestal incluye dos posibilidades más para que un monte sea declarado Dominio Público: que una norma estatal así lo haya establecido, o bien que el monte en cuestión haya sido afectado a un uso o servicio público. En principio, podría interpretarse que los montes declarados de Utilidad Pública, al amparo de normativa estatal preexistente (artículo 25 del Reglamento de la Ley de Montes de 1957), ya gozan, por ello, de la consideración de DPF. Sin embargo, la interpretación jurídica que hace la Junta de esta posibilidad es negativa. Ciertamente, como señala ÁVILA ORIVE (1998: 44), los montes de Utilidad Pública lo son en función de su papel hidrológico, pero no por sus valores ecológicos, como, de una manera integral, valora la LFA.

Aunque ya se ha dicho que la decisión de afectar a un monte como DPF compete al Consejo de Gobierno, la iniciativa del proceso recae en la CMA. En este contexto cobra valor la propuesta de directriz recogida en la normativa del PORN onubense (apartado 5.3.7, en págs. 136-137) acerca de los 12 montes municipales y 17 de la Junta de Andalucía que habrían de constituir el Dominio Público Forestal. Como recoge la cartografía adjunta, la afección se centra, excluidos casos poco relevantes a escala provincial —como son El Sardón (HU-10035),

Los Graneros (HU-10096) y La Gozala (HU-10502), en el Bajo Guadiana—, en tres zonas: la confluencia de los ríos Oraque y Odiel, en el vértice meridional del municipio de Calañas —Cobujón I, II y III (HU-10078, 10136 y 10137, respectivamente)—, el ámbito del Plan Subregional de Ordenación del Territorio del ámbito de Doñana (POTAD), ya en fase de información pública, y el Litoral Occidental⁷, del que también se está redactando el Plan Subregional de Ordenación, aunque éste se encuentra aún en fase de estudios previos, menos avanzado, por lo tanto, que el POTAD.

La primera de las tres zonas citadas se justifica en función del papel del arbolado como defensa hidrológica, estando la afección completamente exenta de polémica al no incidir en este espacio tensiones territoriales y urbanísticas significativas. Tampoco ha congregado grandes rechazos la declaración como DPF del monte público de la segunda de dichas zonas, por recogerse ya en el POTAD limitaciones importantes sobre los espacios forestales del ámbito.

La polémica ha sido, por el contrario, intensa en el litoral occidental onubense, donde tres municipios, Cartaya, Aljaraque y Punta Umbría, ven la afección de sus montes como un cercenamiento de sus posibilidades de expansión turística y residencial. El desagrado de estas Administraciones locales —concretamente, las que acogen en su territorio las mayores tensiones entre desarrollo inmobiliario y turístico, por una parte, y protección de espacios naturales y recursos forestales, por otra— se relaciona con la adecuación del documento a sus propios intereses urbanísticos: la declaración como DPF de los montes relacionados en el documento de propuesta del PORN obstaculizaría la continuación de unas políticas de ordenación local, que, en algunos casos, no se adecuan a criterios de sostenibilidad no sólo ambiental (CRUZ VILLALÓN, 2001), sino incluso económica, pues su horizonte de amplitud en el empleo del recurso suelo para el desarrollo de la ocupación residencial y turística puede

⁷ La única excepción significativa de los montes públicos situados en este ámbito es la del Campo Común de Madres de los Canales y La Liebre (HU-10508), al norte del término de Punta Umbría. En realidad, este monte está ya incluido en el PN Marismas del Odiel, por lo que está sujeto a restricciones de uso.

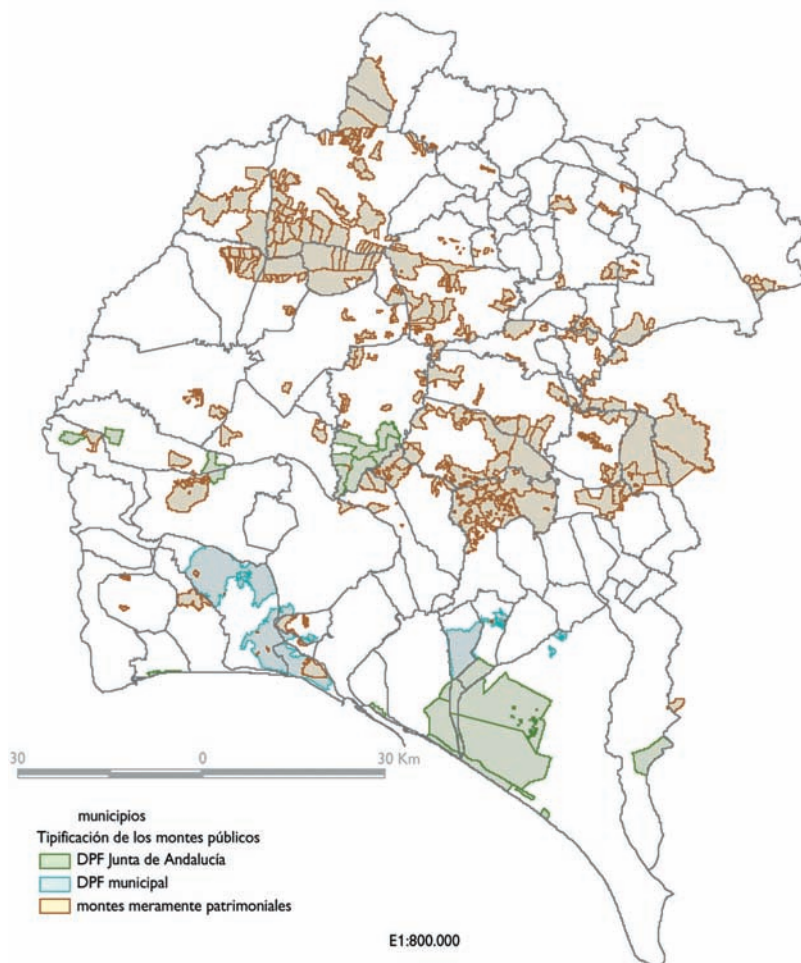


Fig. 3. Propuesta de DPF del PORN de la provincia de Huelva

Fuente: CMA.

abocar, a medio plazo, a una pérdida de calidad de la oferta por saturación, que daría lugar a un empobrecimiento de los márgenes de beneficio. Se trata del mismo proceso que se manifestara, hace ya algunos años, en ciertos municipios del litoral mediterráneo español (el caso de Calviá es, sin duda, el más destacado), incluyendo la localidad onubense de Matalascañas, en el entorno del Parque Nacional de Doñana (COMISIÓN INTERNACIONAL DE EXPERTOS SOBRE EL DESARROLLO DEL ENTORNO DE DOÑANA, 1992: 22 y ss.; VERA REBOLLO, 1997, 90 y ss.; DOCTOR, 2002).

Detrás de la oposición de los ayuntamientos del litoral occidental se esconden intereses municipales ligados básicamente a la obtención inmediata de

recursos financieros, vía venta de terrenos públicos y concesión de licencias de obra, con los que equilibrar presupuestos públicos cada vez más lastrados por el coste de los salarios. No puede olvidarse que, en muchas localidades del litoral onubense, como, por ejemplo, Ayamonte, el Ayuntamiento es la primera empresa del municipio en términos de empleo total.

4. CUESTIONES ESPECÍFICAS MÁS RELEVANTES

Aunque unos documentos de esta naturaleza y ámbito territorial son necesariamente amplios en lo que a temáticas abordadas se refiere, destacan una

serie de aspectos que, por sus implicaciones ambientales y de ordenación, resultan claves en una o ambas provincias:

4.1. Protección urbanística

Las orientaciones contenidas en los PORN provinciales acerca de las políticas sectoriales —apartado 5.6 de la normativa, en ambos casos— tienen rango jurídico de directriz. Ello implica que se consideran vinculantes para el conjunto de la Administración Pública, por lo que resultan de especial relevancia de cara a su necesaria incorporación a las figuras de planeamiento municipal. Hay que recordar que, en virtud de la Ley 4/89 que les da origen, las determinaciones contenidas en los PORN prevalecen sobre las figuras de planeamiento urbanístico.

Los PORN distribuyen el conjunto del espacio forestal de sus respectivas provincias en tres categorías, según predomine uno u otro objetivo. Estas categorías son las de protección, conservación y transformación. Los terrenos incluidos en la primera de dichas categorías deben tener, según establecen los PORN, la consideración de Suelo No Urbanizable (SNU) de Especial Protección. En el caso de Huelva, los ecosistemas orientados a la protección se localizan, casi exclusivamente, en el litoral y en el espacio protegido de Doñana, tanto en el Parque Nacional como en el Natural, por lo que ya se encuentran protegidos bien por la Ley de Costas o bien por la Ley 2/89 de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía. Por ello, el PORN onubense no supone avance real alguno en términos de ampliación de la protección urbanística otorgada a los espacios forestales de mayor valor, pese a la aparente excepción de la Unidad Doñana-Condado.

El PORN de Huelva divide el territorio provincial en siete Unidades de Gestión Ambiental, criterio zonificador posteriormente abandonado en el PORN de Córdoba. Con respecto a la citada de Doñana-Condado, la normativa proscribía el uso residencial de todas sus áreas forestales, permitiendo sólo, y con bastante limitación, el hotelero y dotacional. Aparentemente, se trata de un avance notable en términos de protección ambiental; pero no es así en

realidad, puesto que esta directriz no hace sino redundar en las especificaciones ya contenidas en el POTAD. Con todo, la indeterminación de Unidades de Gestión Ambiental en el PORN de Córdoba lleva a pensar que los ulteriores planes no contemplarán zonificación alguna, lo que será también de aplicación para el de Huelva, una vez sufra la reelaboración prevista.

También son consideradas de protección las Zonas periféricas de las Reservas Naturales (RN) de tipo lacustre, lo que les otorgaría también carácter de SNU de Especial Protección. En todo caso, se trata de un mero recordatorio de la restricción ya vigente en virtud del artículo 4 de la Ley 11/84 de Declaración de las Zonas Húmedas del Sur de Córdoba, en su caso, y del 15 de la 2/89, en lo que respecta a la onubense Laguna del Portil. Estas zonas periféricas de protección consisten en una franja perimetral de 500 m alrededor de las lagunas, en el caso de las cordobesas, y en una zona irregular en la del Portil.

Igualmente, en lo referente a las franjas de protección establecidas por la Ley 29/85 de Aguas, los PORN se limitan a recordar el contenido de la misma, estableciendo la necesidad de controlar sus usos y las actividades albergadas. Los PORN establecen también, finalmente, que los corredores ecológicos han de ser excluidos de todo desarrollo urbanístico.

Desafortunadamente, se trata de una figura de protección que no sólo está aún por plasmar, sino incluso por definir jurídicamente, puesto que, debido a su juventud, no está regulada en la Ley 2/89. De hecho, esta indefinición legal ha resultado determinante para que el Corredor Verde del Guadamar no haya adoptado una figura de protección acorde con su carácter de conexión lineal entre espacios ecológicamente valiosos, habiéndosele atribuido, finalmente, la de Paisaje Protegido. Desafortunadamente, los PORN tampoco profundizan decididamente en otros pormenores, como ocurre con la dedicación a uso público de los terrenos forestales situados en entornos urbanos, de la que sólo se establece la conveniencia de «analizar la oportunidad» de hacerlo. Análogamente, se contenta con ofrecer una «calificación (urbanística) coherente para las zonas húmedas alteradas o desaparecidas», pero sin establecer cuál ha de ser ésta.

FIG. 4. Clasificación del suelo forestal contenida en el PORN onubense

Destino de ordenación	PORN Huelva	
	Superficie (Ha)	%
Protección de ecosistemas de alto valor ecológico	42.640	5,2
Conservación de ecosistemas	681.895	83,6
Transformación de espacios degradados	90.856	11,1
Total provincial de suelo forestal	815.391	100,0

Fuente: DG Planificación (2001)

Como resultado de todo lo anterior, los avances en cuestión de sostenibilidad ambiental afectan sólo a cuestiones secundarias, siendo, además, muy limitados en términos reales, como ocurre con el tratamiento paisajístico que se ha de otorgar a los bordes urbanos, o nulos, como es la apuesta por el inventario y conservación de las edificaciones rurales tradicionales.

Un aspecto especialmente discutible de la propuesta de los PORN analizados, sobre todo en lo que respecta al entorno serrano de la ciudad de Córdoba, es su falta de rigor con las urbanizaciones ilegales ya existentes en suelo forestal no urbanizable (apartado 5.6.1 de la normativa), de las que admite su regularización con escasas limitaciones reales (5.5. Cambios de uso). Tampoco son muy prometedoras las perspectivas con respecto a ilegalidades futuras, pues se establece que «*Se controlará —en lugar de impedir— la proliferación de urbanizaciones ilegales*». En cualquier caso, otros documentos de ordenación emanados de la Junta de Andalucía, como el POTAD, vienen siguiendo idéntica vía.

4.2. Intervención en montes de particulares

La amplitud de la propuesta efectuada por los PORN para la gestión del monte público contrasta con la menor atención otorgada a los montes de particulares, resultado inevitable de la aplicación de la LFA. Hay que recordar diversos pasajes de ésta que evidencian dicha menor atención, como, en su exposición de motivos, la limitación de la categoría de Dominio Público Forestal, que «*por prudencia (...) únicamente se predicará en los montes de titularidad pública*».

Tan escaso grado de intervención de los PORN sobre los montes de particulares, en lo que hace referencia a la ordenación de la actividad silvopastoril que puedan acoger, resulta muy preocupante. En este sentido, conviene recordar la importancia que tiene la superficie forestal de régimen privado tanto en Huelva, en la que supone el 79.5% del total, como en Córdoba, en la que el porcentaje se eleva hasta el 85.8%. De hecho, las provincias de Huelva y Córdoba son, junto con las de Sevilla y Cádiz, las que más monte de titularidad privada tienen. Las pautas de explotación recogidas en la propuesta de PORN no dejan de ser, para los propietarios particulares de montes, meramente discrecionales.

4.3. La frontera agrario-forestal en el PORN de Huelva

Aunque en lo que a regulación de usos productivos del suelo se refiere, las propuestas de PORN onubense y cordobés sí intervienen más sobre los montes de particulares que lo que hacen en aspectos relativos a su gestión, el documento correspondiente a la provincia de Huelva adopta el criterio general de legitimar *de facto* apropiaciones ilícitas de espacios forestales públicos con fines de puesta en cultivo, tanto las producidas en épocas pasadas como las que vienen teniendo lugar en la actualidad. Así se recoge explícitamente en el apartado 5.3.7d de la norma *Actuaciones en los montes públicos* (pág. 136).

Estas apropiaciones son muy significativas en el límite entre las tierras agrícolas del Condado y las forestales de Doñana y su entorno, debido al proceso de expansión del terrazgo que ha venido

suponiendo el auge del cultivo del fresón⁸, del que España, gracias a la provincia de Huelva, es el primer exportador mundial FAOSTAT (www.apps.fao.org). En la FIG. 5 se recogen tres ejemplos de ello: los montes municipales de Lucena del Puerto (Madrona y Valpajoso), Isleta y Monte Higos (ambos del grupo Ordenados de Almonte). Hay que recordar que estos tres montes son propuestos por el PORN como componentes futuros del DPF.

Sin entrar a valorar la aberración jurídica que supone que un Plan de Ordenación legalice actuaciones flagrantemente ilícitas con respecto a la Ley que le da origen⁹ —lo que podría llegar a ser interpretado como prevaricación—, premiando al infractor concediéndole el bien expoliado, hay que señalar que la normativa del PORN onubense entra en contradicción consigo misma, por ejemplo con respecto a la directriz «Restauración de terrenos agrícolas» (pág. 147): «La Administración Autonómica (...) promoverá la restauración de las condiciones naturales en aquellas áreas agrícolas que hayan sido resultado de la

ocupación ilegal de terrenos de dominio público». Se podría interpretar este contenido como un simple caso de indefinición en cuanto al tratamiento ordenador de las numerosas apropiaciones ilegales de monte público para su explotación. Sin embargo, la inexistencia en el documento de programa o actuación algunos encaminados al cumplimiento de la directriz citada, unida a la ejecutoria desde 1992 —año de aprobación de la LFA— de la Administración Forestal en lo que a estas ocupaciones y roturaciones se refiere, indican que se trata de una mera declaración, carente de contenido real.

La propuesta del PORN de la provincia de Huelva admite también actuaciones que, aunque realizadas generalmente sobre tierras privadas, han tenido y tienen graves consecuencias ecológicas derivadas tanto de su inadecuación como de la sustitución de espacios forestales de calidad por uso agrícola que han aparejado, como se comprueba en el Andévalo. Conviene recordar, en este sentido, el contenido del artículo 98.1 y 2 del Reglamento de la LFA: «Será precisa la previa autorización de la

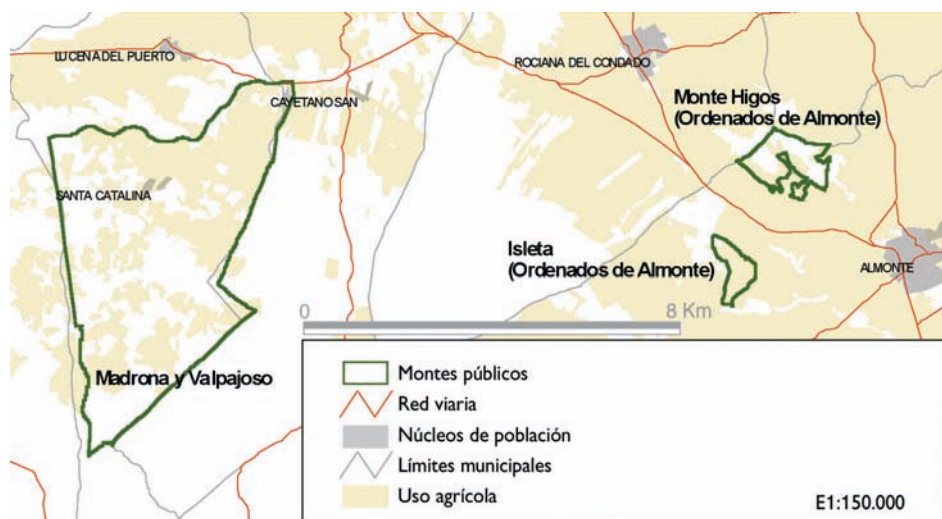


Fig. 5. Ocupación agrícola de monte público en el Condado

Fuente: CMA.

⁸ En una aportación anterior (DOCTOR, 2000) se estudia la relación entre esta sustitución de espacio forestal por agrícola y los incendios forestales producidos en el litoral onubense.

⁹ En su artículo 44 —desarrollado por el 73 del Reglamento—, la LFA establece que es obligatorio «el sometimiento al régimen de autorización administrativa para los cambios de cultivo, usos y aprovechamientos forestales». Por

otra parte, en el 69.1, especifica que «El cambio de uso de los terrenos forestales para cultivos agrícolas u otras forestales, requerirá autorización de la Administración forestal, con independencia de la titularidad de los terrenos». Esta infracción habría concurrido, en numerosos casos, con la ocupación de monte público, prevista como tal infracción en el artículo 76.8º de la Ley.

CMA para llevar a cabo cualquier cambio de uso de terrenos forestales, tanto para dedicarlos a cultivos agrícolas como para otros usos forestales», justificando «la inexistencia de riesgos graves de erosión o degradación del suelo, los recursos hídricos...»

Aspecto positivo del Plan, situado además en la línea de la gestión agraria propugnada por la Comisión Europea¹⁰, es el fomento de «los códigos de buenas prácticas agrarias (...) en los terrenos adscritos a su transformación a forestal». En esta línea, uno de los programas incluidos en el documento de propuesta para la provincia de Huelva es el de *tratamiento de terrenos (agrícolas) transformables a forestal* (pág. 157), que incluye tanto los marginales como los enclavados sobre fuertes pendientes¹¹. Como los demás programas, adolece de cierta falta de desarrollo de sus contenidos, cuyos criterios han de buscarse en la normativa, concretamente en el apartado «*Transformación de tierras agrarias en forestales*» (pág. 145). Del análisis de dicha normativa se deduce una intención que parece aludir más a un cierto «abandono a forestal», política que puede generar problemas diversos, como el incremento de la producción de incendios. Con todo, se mantienen prácticas agrícolas que no parecen necesarias para que el terreno se transforme naturalmente en forestal, como, por ejemplo, el empleo de fertilizantes.

4.4. Tratamiento del eucalipto en el monte onubense

Pese a la peligrosidad del eucalipto en materia de incendios¹², la escasez de empleo que genera, y la degradación de los recursos hídricos que produce, con el consiguiente perjuicio para la vegetación aledaña y, en fin, el conjunto del ecosistema, la propuesta del PORN onubense mantiene plenamente la fuerte presencia de este cultivo en la provincia (se trata de la segunda masa

forestal en superficie total ocupada), especialmente intensa en el Andévalo. Ello incluye su permanencia en masas que, actualmente, registran una vigorosa regeneración natural de vegetación mediterránea autóctona.

El PORN va incluso más allá, al dejar abierta la posibilidad de su expansión a parcelas no sólo agrícolas (págs. 89 y 141), sino también sobre terrenos actualmente dedicados a otros usos forestales (apartado *Nuevas plantaciones*, pág. 141). De hecho, esta aceptación de la expansión del eucalipto se explicita entre los objetivos del *Programa de Ordenación del Eucaliptal* propuesto en la pág. 156. Pese a ello, la empresa maderera Ibersilva, la más importante del país, ha manifestado reiteradamente¹³ su reticencia hacia el documento de propuesta del PORN onubense, por entender que la superficie de eucaliptal en Andalucía debe ser ampliada con objeto de alcanzar las previsiones de producción maderera expresadas en el PFA, y evitar así la importación de esta materia prima, tal como viene expresando desde hace tiempo (CAMACHO, 1997).

Si no parece ya oportuno ampliar la superficie dedicada a eucaliptal —suficientemente importante, como ya se ha dicho— en lugar de buscar el incremento de la producción a través de mejoras en la gestión de las plantaciones, tal como establecía el PFA, se trata de una política indiscutiblemente inadecuada para el monte público. Puede argumentarse que, tanto en dicho programa como en la normativa (apartado 5.4.3, pág. 141), la propuesta de PORN establece la posibilidad de restaurar montes actualmente ocupados por eucaliptales (*Necesidades de restauración*, puntos a y b). Sin embargo, este tipo de actuaciones se ven limitadas por criterios restrictivos.

Una opción de ordenación interesante recogida el Plan (apartado 5.3.7 de la normativa, pág. 137) es la realización de permutas entre propiedades públicas y privadas, de manera que predios poblados de

¹⁰ Artículos 22 al 24 del Reglamento CE 1257/99, de 17 de mayo, sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA), desarrollados financieramente mediante el RD 4/2001, de 12 de enero, de régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente.

¹¹ Aunque el PORN de Córdoba establece la reversión a forestal de algunos terrenos, concretamente, tres áreas situadas

entre Obejo y Adamuz, Montoro y Sierras de Priego y Rute (mapa 14. Ordenación), no contempla, a diferencia del de Huelva, programa alguno relativo a la implementación de dicha transformación.

¹² Las masas de eucalipto son muy proclives a desarrollar grandes incendios, es decir, cuya superficie afectada es de 500 Ha o más (DOCTOR, 2001, 294).

¹³ Reunión del Consejo Forestal Andaluz de 23 de enero de 2002.

eucalipto situados en zonas de alto valor ecológico —en razón de la fauna albergada, por ejemplo— puedan ser intercambiados por parcelas similares de monte público de escaso valor o de eucaliptal abandonado, para poder proceder a su restauración. De esta forma, la superficie de eucalipto se mantendría constante, pero se iría circunscribiendo a los espacios menos importantes desde el punto de vista ambiental.

La presencia del eucalipto en Huelva se verifica, sobre todo, en terrenos de empresas forestales e, incluso, mineras, en este último caso, sobre parcelas adquiridas, en su día, para explotar su subsuelo. En general, el laboreo realizado no suele responder a las exigencias ecológicas y legales mínimas. Así, no es comportamiento universal que se respeten las zonas de policía y servidumbre de los cauces superficiales previstas en la Ley de Aguas (pese a que así se recoge en el Manual de Gestión Forestal Sostenible de la empresa Ibersilva). Otro aspecto muy criticado en los eucaliptales son las terrazas abiertas para instalar los plantones, por las negativas consecuencias que ello tiene sobre los procesos de denudación. Acerca de ello, la propuesta del PORN se pronuncia claramente en el apartado 5.4.2 (pág. 140), donde recoge como incompatibles *«las actuaciones que potencien los procesos erosivos»*.

4.5. Incendios forestales

Las Leyes 2/92 Forestal (Título I) y 5/99 de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales (artículo 20) atribuyen a los PORN la planificación de la prevención contra incendios. Para ello (artículo 21 de la 5/99), han de contemplar, *«junto a la evaluación del riesgo de incendios forestales¹⁴ y la situación actual de la prevención en el territorio, la determinación de objetivos, directrices generales, actuaciones necesarias para alcanzar los objetivos de prevención establecidos y medidas de fomento y apoyo para el desarrollo de las mismas»*. En virtud de ello, las propuestas de PORN de las provincias de Huelva y Córdoba incorporan

sendos programas de prevención de incendios forestales, así como aspectos normativos diversos (apartado 5.3 de sus respectivas normativas). En cuanto a los propios programas recogidos en ambos PORN, hay que señalar que, entre las medidas preventivas que proponen, no incluyen actuación alguna sobre los factores de producción de incendios de origen antrópico —condicionantes sociales de producción de fuegos, singularmente los conflictos de uso del suelo¹⁵—, lo cuál resulta a todas luces insuficiente.

Hay que señalar, en relación con la normativa de prevención de incendios, que determinados puntos que derivan directamente de la Ley 5/99 tienen consideración de meras directrices, vinculantes sólo para la Administración pública. En estos casos habría sido más adecuado otorgarles rango de norma, pues la Ley obliga, además de a aquélla, al conjunto de los ciudadanos.

4.6. El problema de la seca de la encina

Sin lugar a dudas, la seca de la encina o síndrome de decaimiento del género *Quercus* es uno de los más graves problemas que tiene planteados el espacio forestal andaluz, ocasionando la pérdida de importantes masas de arbolado. Según la Administración ambiental andaluza (DELEGACIÓN PROVINCIAL DE CÓRDOBA. CMA, 2002) la seca afectó, entre 1997 y 2001, a 115.438 pies de encina, es decir, a una media de 40 pies/Ha, unas tres mil hectáreas de arbolado. Hay que tener en cuenta que la enfermedad no es apreciable durante su fase inicial, por lo que la cantidad real de pies afectados ha de ser, sin duda, superior.

Aunque se pensaba que era la provincia de Córdoba es la más afectada por esta enfermedad —23.100 ejemplares atacados sólo en 2001—, el reciente estudio de NAVARRO & al. (2002: 5) evidencia que las mayores concentraciones de focos se verifican en Cádiz y, en menor medida, Huelva y Sevilla. Pese a la aparición de numerosos trabajos acerca de esta

¹⁴ Pese a esto, la evaluación del riesgo de incendio que, necesariamente, han de incluir los PORN no aparece en el de Huelva, mientras que, en el de Córdoba, se limita a transcribir el contenido de la Ley en cuanto

a zonas y épocas de peligro (DG Planificación, 2002: 151-152).

¹⁵ Acerca de su importancia, vid. la bibliografía señalada en DOCTOR (2001: 28-29), además de este mismo.

enfermedad, desde el precursor de DELATOUR (1983), las causas de la seca no están aún perfectamente delimitadas, pues su aparición no se debe a un solo agente, sino que suelen ser varios que actúan conjuntamente. No obstante, se apuntan como más incidentes el cambio climático (alteración del ritmo histórico de las sequías e incremento de la temperatura), el manejo inadecuado de las masas —poda inadecuada (DELGADO, 1994), vareo (RODRÍGUEZ MARTÍN, 1994: 45), abandono, baja tasa de sustitución de ejemplares ancianos por jóvenes—, u otras secundarias como la contaminación atmosférica.

Por la magnitud y tendencia creciente del impacto de la seca, el documento de propuesta del PORN de la provincia de Córdoba establece un programa de actuación de *Control de plagas y enfermedades*, si bien sin especificar, en todo caso, una mayor atención a esta enfermedad en concreto. Por su parte, el PORN de Huelva no llega a proponer un programa similar, carencia que se ve agravada por el hecho de que las masas afectadas o potencialmente en riesgo se encuentren mayoritariamente en montes privados, en los que el PORN interviene, como ya se ha dicho, muy poco. En esta línea de escasa intervención en la gestión de los montes de particulares, no incluye tampoco normativa alguna acerca de la excesiva carga ganadera que soportan muchos de estos montes —otro de los factores que se apuntan como favorecedores de la expansión de la seca—, fuera de la prevista para el aprovechamiento pastante de la Reserva Natural de la Laguna del Portil (pág. 139). Aunque el posterior PORN de Córdoba ya incorpora normativa acerca del pastoreo en suelo forestal (apartado 5.3.3, pág. 164), que establece la posibilidad de limitar la actividad ganadera en determinados supuestos, ninguno de ellos contempla la afección por esta enfermedad como criterio para acotar el predio afectado, llegando sólo a considerar la presencia de «*especies de flora amenazada*». Afortunadamente, sí coinciden ambos Planes en la inclusión de una línea específica dentro del programa de Investigación.

4.7. Otros aspectos de importancia

Pese a las limitaciones competenciales, los PORN que nos ocupan establecen suficiente

normativa acerca de la ordenación de los recursos hídricos, en sus apartados 5.3.2 y 5.6.4 (en ambos documentos). Hay que señalar, sin embargo, en el Plan de Huelva, la escasez de referencias —sólo una directriz, por tanto de menor entidad jurídica— a un aspecto ecológicamente tan capital, sobre todo en el ámbito de Doñana, como las extracciones de aguas subterráneas de los acuíferos (COMISIÓN INTERNACIONAL DE EXPERTOS SOBRE EL DESARROLLO DEL ENTORNO DE DOÑANA, 1992; MMA, 1999). Además, el documento se conforma con una redacción tan poco vinculante como «*se podrá limitar la extracción de aguas subterráneas de acuíferos que alimenten a espacios naturales protegidos*». En descarga del organismo redactor hay que recordar, una vez más, que las competencias relativas a gestión hídrica de las cuencas del Guadalquivir y Guadiana II no han sido aún traspasadas al ejecutivo autónomo andaluz.

En cuanto a las cuestiones faunísticas, se desarrollan en los programas de *Conservación y restauración de hábitats de especies amenazadas*, en la propuesta de PORN de Huelva, y de *Conservación y recuperación de la diversidad biológica*, en la del de Córdoba. Las únicas referencias explícitas recogidas en su normativa son las relativas al buitre negro (pág. 130 del documento correspondiente a la provincia de Huelva). Sí coinciden ambos documentos en la inclusión de limitaciones y controles a la introducción de especies alóctonas, por el grave riesgo que supone de invasión de enfermedades y plagas exógenas. Podría haberse planteado, de todas formas, la prohibición total de esta posibilidad, pues hay que recordar que los efectos negativos de la introducción de dichas especies alóctonas no son inmediatos, sino diferidos en el tiempo, por lo que no serían conocidos a la hora de otorgar el permiso. Además, cuando dichos efectos negativos se manifestaran, podría ser tarde para eliminar la especie, enfermedad o plaga introducida, como ha ocurrido en otras ocasiones y lugares.

Finalmente, un problema relevante en la provincia de Huelva, especialmente en el ámbito del PN Sierra de Aracena y Picos de Aroche, es el de la construcción o asfaltado ilegales de pistas y caminos. Pese a su importancia, el PORN limita su control a las pistas, caminos e infraestructuras en general

que sean de nueva construcción (pág. 138 y 149), no entrando a intervenir sobre las actuaciones realizadas hasta la fecha.

5. CONCLUSIONES

La valoración de los documentos de propuesta de los PORN de las provincias de Huelva y Córdoba debe realizarse desde un doble punto de vista: desde el meramente técnico, como primeros Planes de Ordenación de Recursos Naturales derivados de la LFA, y en términos de sostenibilidad de la propuesta de ordenación y gestión de los espacios forestales que realizan.

En cuanto a la primera de las aproximaciones citadas, se trata de documentos bien diseñado en líneas generales —más el de Córdoba, en razón de su posterioridad—, llegando incluso a avanzar con respecto a la propia LFA que les da origen, por ejemplo en la inclusión de enclaves forestales, aunque con algunas incoherencias —fácilmente subsanables, en todo caso—, así como aspectos insuficientemente desarrollados. Ciertamente, puede aducirse que eso es precisamente lo correcto en un documento de propuesta, puesto que así se permite una intervención más real de los agentes sociales implicados (propietarios, trabajadores, empresarios, organizaciones de defensa de la naturaleza, etc) en su proceso de redacción. Sin embargo, hay aspectos que competen plenamente a la propia Administración, como la fijación de las fuentes y volumen de la financiación, que no aparecen en los documentos, y que, además, no parece vayan a estarlo a tenor de la redacción actual.

En lo que respecta a los Planes como documentos de ordenación del espacio forestal de las provincias de Huelva y Córdoba, sus líneas generales participan de las tendencias actuales de gestión sostenible¹⁶, en aspectos como importancia de la función social del monte (beneficios no susceptibles de apropiación y que recaen sobre el conjunto de la población, principalmente la producción de servicios ambientales y la provisión de espacios de

ocio) o ampliación del marco de la gestión forestal, tanto en lo que se refiere a multiplicidad de objetivos como en lo que atañe a la participación pública (aunque habría sido oportuno ampliar tal participación a la fase de discusión y redacción de la propuesta). Empero, estos indudables avances en lo que a sostenibilidad de la ordenación y gestión se refiere sólo se adscriben al monte público, sin extenderlos al de propiedad particular, en el que continúa primando el aprovechamiento de los bienes sobre el de los servicios.

En lo que a salvaguarda de los espacios forestales se refiere, las propuestas tienen, sin duda, un perfil bajo, excepto en la propuesta de declaración de DPF de los situados en zonas litorales onubenses, en una línea que no por ser estratégicamente necesaria debe ser minusvalorada. En este sentido, hay que recordar que, completado el desarrollo intensivo del litoral mediterráneo andaluz —urbanístico en la Costa del Sol, agrícola en Granada y Almería—, es en el atlántico en el que se registran, actualmente, las presiones más fuertes. En la costa onubense, además, ambas fuerzas (la expansión urbanística y la agrícola) se manifiestan con creciente agresividad. Las intenciones expuestas en su PORN, por lo tanto, formarían parte, junto con el POTAD y el Plan Subregional del Litoral Occidental, de una vasta operación de la Administración Regional para ordenar un territorio extraordinariamente dinámico desde el punto de vista de las transformaciones espaciales.

Sin obviar las valoraciones positivas anteriores, conviene no perder de vista que la tónica de gestión, sobre todo en la provincia de Huelva, ha venido siendo que las determinaciones previstas por la legislación y planificación ambientales no suelen ser cumplidas, en no pocos casos por dejación de la propia Administración. Esta carencia se ha manifestado con mayor claridad, precisamente, en los espacios forestales litorales y del ámbito de Doñana. La pretensión de PORN y POTAD de legalizar actuaciones claramente opuestas al contenido y espíritu de la Ley es una prueba palpable de ello.

¹⁶ HARCHARIK (1997), CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL MONTE MEDITERRÁNEO

(1998); III CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL (2001), DG CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (2002).

BIBLIOGRAFÍA

- AENOR (2001): *Norma UNE 162002 de Gestión Forestal Sostenible* (www.aenor.es).
- ÁVILA ORIVE, José Luis (1998): *El suelo como elemento ambiental. Perspectiva territorial y urbanística*. Universidad de Deusto, Bilbao.
- CAMACHO, José Victoriano (1997): «Los cultivos forestales industriales: desarrollo y futuro; posible alternativa a la política agraria común», en F. MARÍN & J. DOMINGO & A. CALZADO: *Los montes y su historia. Una perspectiva política, económica y social*; 287-296. Universidad de Huelva.
- COLEGIO DE GEÓGRAFOS (2003): «El Colegio de Geógrafos presenta alegaciones al anteproyecto Ley de Montes». *Boletín del Colegio de Geógrafos*, 3: 10-11.
- CMA (2002): *Manual para la Diversificación del Paisaje Agrario*. Comité Andaluz de Agricultura Ecológica-Junta de Andalucía, Sevilla.
- (2003): *I Valoración Económica Integral de los Ecosistemas Forestales de Andalucía* (www.juntadeandalucia.es/medioambiente/montes_publicos/val_forestal_and).
- COMISIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE* (acordada en la reunión informal de Ministros responsables de ordenación del territorio en Postdam, mayo de 1999). Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- COMISIÓN INTERNACIONAL DE EXPERTOS SOBRE EL DESARROLLO DEL ENTORNO DE DOÑANA (1992): *Dictamen sobre Estrategias para el Desarrollo Socioeconómico Sostenible del Entorno de Doñana*. Junta de Andalucía, Sevilla.
- CONFERENCIA INTERNACIONAL SOBRE CONSERVACIÓN Y USO SOSTENIBLE DEL MONTE MEDITERRÁNEO (1998): *Declaración final*.
- CRUZ VILLALÓN, Josefina (2001): «¿Quiere ser Andalucía la segunda residencia de Europa?». *El País*, 6/marzo.
- Decreto 208/1997, de 9 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Forestal de Andalucía (BOJA 117/1997, de 7 de octubre).
- DELATOUR, L. (1983): «Le déperissement des chênes en Europe». *Revue Forestière Française*, 35 (4): 265-282.
- DELEGACIÓN PROVINCIAL DE CÓRDOBA. CMA (2002): *Informe de las actuaciones autorizadas por la Delegación de Medio Ambiente en Montes particulares, correspondientes al ejercicio 2001* (inédito).
- DELGADO, A.M. (1994): «Las podas un factor de destrucción del encinar». *Quercus*, 15: 16-19.
- DG CALIDAD Y EVALUACIÓN AMBIENTAL (2000): *Indicadores ambientales. Una propuesta para España*. MMA, Madrid.
- DG CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (2002): *Plan Forestal Español (documento de debate)* (www.mma.es).
- (2003): *Segundo Borrador del anteproyecto de la Ley de Montes* (inédito).
- DG PLANIFICACIÓN (CMA) (2001): *Propuesta de Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Provincia de Huelva*. Junta de Andalucía, Sevilla (inédito).
- (CMA) (2002): *Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. Provincia de Córdoba (borrador)*. Junta de Andalucía, Sevilla (inédito).
- DG URBANISMO (1985): *Plan Especial del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la Provincia de Córdoba* (Documento de síntesis). Junta de Andalucía, Sevilla.
- (1986): *Plan Especial del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la Provincia de Huelva* (Documento de síntesis). Junta de Andalucía, Sevilla.
- DOCTOR, Alfonso Miguel (2000): «Del rojo fuego al rojo fresa. Incendios forestales y nueva agricultura en el litoral onubense», en Juan Antonio, MÁRQUEZ, & al. *Identidad regional y globalización*. Universidad de Huelva.
- (2001): *Los incendios forestales en Sierra Morena (1967-1997)* (Tesis doctoral inédita). Universidad de Huelva.
- (2002): «Planificar al principio y al final del ciclo vital en núcleos secundarios litorales». VI *Coloquio de Geografía Urbana*. AGE, León.
- FONT, N. & J. SUBIRATS, (Eds) (2000): *Local y sostenible. La agenda 21 local en España*. Icaria, Barcelona.
- HARCHARIK, D.A. (1997): «El futuro del sector forestal mundial: la ordenación forestal sostenible». *Unasylva*, 190/191: 4-8.
- IARA-AMA (1989): *Plan Forestal Andaluz. Documento de síntesis*. Junta de Andalucía, Sevilla.
- IEA (2001): *Anuario Estadístico de Andalucía* (www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica).
- IEA (2003): www.juntadeandalucia.es/institutodeestadistica.
- III CONGRESO FORESTAL ESPAÑOL (2001): «Conclusiones generales». *Medio Ambiente*, 38: 34-35.
- JUNTA DE ANDALUCÍA (2002): *Adecuación del Plan Forestal Andaluz (borrador)* (inédito).
- JURADO DOÑA, Vicente (1992): «presente y futuro del monte en Andalucía a través del Plan Forestal Andaluz». *Agricultura y Sociedad*, 65: 453-465.
- (2002): *Los Bosques de las Sierras del Aljibe y del Campo de Gibraltar (Cádiz-Málaga). Ecología, Transformaciones Históricas y Gestión Forestal*. Junta de Andalucía, Sevilla.

Ley 11/84, de 19 de octubre, de Declaración de las Zonas Húmedas del Sur de Córdoba (BOJA 97/1984 de 25 de octubre).

Ley 29/85, de 2 de agosto, de Aguas (BOE 189, de 8 de agosto).

Ley 22/88, de 28 de julio, de Costas (BOE 181, de 29 de julio).

Ley 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres (BOE 74/1989, de 28 de marzo).

Ley 2/89, de 18 de julio, de Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (BOJA 60/1989, de 27 de julio. BOE 201/1989, de 23 de agosto).

Ley 2/1992, de 15 de junio, Forestal de Andalucía (BOJA 57/1992, de 23 de junio. BOE 163/1992, de 8 de julio).

Ley 5/1999, de 29 de junio, de Prevención y Lucha contra los Incendios Forestales (BOJA 82/1999, de 17 de julio. BOE 190/1999, de 10 de agosto).

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1999): *Síntesis del Proyecto «Doñana 2005»*. Madrid.

NAVARRO, R.M. & P. FERNÁNDEZ REBOLLO, & J.M. RUIZ NAVARRO, (2002): *Evaluación de daños producidos por la seca de especies del género quercus sp. en Andalucía*. ETSIAM (Universidad de Córdoba). Departamento de Ingeniería Forestal (ejemplar en soporte digital).

RD 4/2001, de 12 de enero, de régimen de ayudas a la utilización de métodos de producción agraria compatibles con el medio ambiente (BOE 12/2001, de 13 de enero).

Reglamento CE 1257/99, de 17 de mayo, sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria.

RODRÍGUEZ MARTÍN, A. (1994): «El vareo de las encinas transmite enfermedades del árbol». *Quercus*, 1: 45.

SISTEMA ESTADÍSTICO DE ANDALUCÍA (2000): *Estadística y Medio Ambiente*. Junta de Andalucía, Sevilla.

VERA REBOLLO, J.F. (Coord) (1997): *Análisis territorial del turismo*. Ariel, Barcelona.

ABREVIATURAS

AMA: Agencia de Medio Ambiente
CAP: Consejería de Agricultura y Pesca
CE: Comisión Europea
CFA: Consejo Forestal de Andalucía
CHG: Confederación Hidrográfica del Guadalquivir
CMA: Consejería de Medio Ambiente
DG: Dirección General
DPF: Dominio Público Forestal
DPH: Dominio Público Hidráulico
ENCE: Empresa Nacional de Celulosa
ENP: Espacio Natural Protegido
ETE: Estrategia Territorial Europea
FCC: Tasa de cobertura del suelo por las copas de los árboles
FEOGA: Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias
FOE: Federación Onubense de Empresarios
IARA: Instituto Andaluz de Reforma Agraria
IEA: Instituto de Estadística de Andalucía
LFA: Ley Forestal de Andalucía
LIC: Lugar de Interés Comunitario
MMA: Ministerio de Medio Ambiente
PDTC: Plan Director Territorial de Coordinación
PEPMF: Plan Especial de Protección del Medio Físico
PFA: Plan Forestal de Andalucía
PN: Parque Natural
PORF: Plan de Ordenación de los Recursos Forestales
PORN: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
POTAD: Plan de Ordenación Territorial del Ámbito de Doñana
RD: Real Decreto
RN: Reserva Natural
SNU: Suelo No Urbanizable
ZEPA: Zona de Especial Protección para las Aves