

# Efectos del planeamiento municipal en la protección de la Red Natura 2000: Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid

Braulio GARCÍA SUÁREZ (1) & Sergio DE LA CRUZ MATEOS (2)

(1) Arquitecto y Sociólogo & (2) Ingeniero de Montes.

**RESUMEN:** Este artículo tiene por objeto valorar la realidad de la integración de las políticas de ordenación del territorio y protección de espacios naturales en Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid. El trabajo se basa en la cuantificación de los términos municipales que no tienen adaptado su planeamiento para evitar la posible ocupación de sus espacios protegidos, y concretamente los de la Red Natura 2000. Esta situación que se da en un alto porcentaje de municipios de Castilla La Mancha, Extremadura y Madrid, puede implicar una infracción de las Directivas de la UE vigentes a este respecto. La protección eficaz del suelo mediante su adecuada clasificación conllevaría una mayor seguridad jurídica tanto para las administraciones como para posibles inversores, además de garantizar una protección efectiva de los hábitats naturales, la fauna y flora silvestres. El Marco de Acción Prioritaria español articula la posibilidad de financiar las medidas necesarias para asegurar la correcta gestión de la Red Natura 2000. Entre esas medidas se incluye la integración de los objetivos de conservación en la planificación urbanística, abriendo una posible vía de financiación para la revisión de los instrumentos de planeamiento o la redacción de planes de ordenación territorial de ámbito regional o subregional, que permitirían corregir esta situación.

**DESCRIPTORES:** Red Natura 2000. Espacios naturales protegidos. Ordenación del territorio. Urbanismo. Planeamiento urbanístico. Biodiversidad. Corredor ecológico. Infraestructuras verdes. Sostenibilidad.

## 1. La protección de la diversidad biológica

En 1992 la Unión Europea creó mediante la Directiva 92/43/CEE<sup>1</sup> la Red Natura 2000. Su objetivo es garantizar el man-

tenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitat naturales y de las especies de la fauna y la flora silvestres de interés comunitario en la Unión Europea. Esta red constituye una valiosa herramienta, en línea con el Con-

Recibido: 26.10.2015; Revisado: 25.11.2015.  
Correo electrónico: braulio.garciasuarez@gmail.com;  
sercruma@yahoo.es  
Los autores agradecen los valiosos comentarios de los evaluadores anónimos.

<sup>1</sup> Directiva 92/43/CEE Del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

## Implantación de la Red Natura 2000

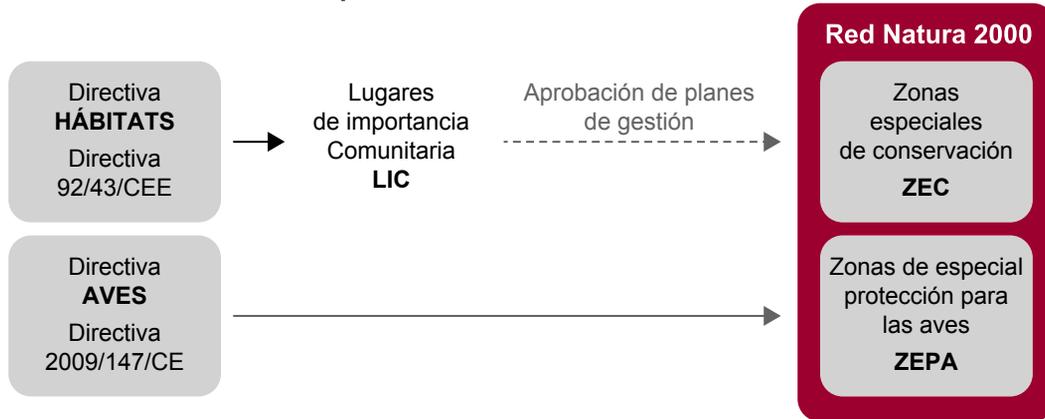


Fig. 1/ Esquema de la implantación de la Red Natura 2000

Fuente: elaboración propia.

venio sobre la Diversidad Biológica auspiciado por Naciones Unidas y ratificado por España y la Unión Europea.

La red está formada por los llamados Lugares de Importancia Comunitaria (LIC) o Zonas Especiales de Conservación (ZEC) una vez que los LIC cuentan con planes de gestión aprobados; y por las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) creadas años antes por la Directiva 79/409/CEE<sup>2</sup> y reemplazada actualmente por la Directiva 2009/147/CE<sup>3</sup>.

Ambas Directivas fueron traspuestas al ordenamiento jurídico español por medio de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, modificada posteriormente por la Ley 33/2015 de 21 de septiembre; constituyendo el marco legislativo básico de la Red Natura 2000 en España.

Según datos oficiales MARM (2010) la RN2000 incluye 25.828 lugares (LIC/ZEC y ZEPA y espacios bajo ambas categorías) que cubren un área de 754.710 km<sup>2</sup> (un 17,6% de la superficie total de la UE), más 167.561 km<sup>2</sup> de entorno marino.

La contribución española a la RN2000 es muy importante. España es el país que más su-

perficie terrestre aporta con más de 13 millones de hectáreas protegidas, y es uno de los países con mayor porcentaje de su superficie incluida en la misma, con un 27,12% sobre el total nacional. La superficie total protegida por la Red en España, tanto en el medio terrestre como marino, asciende a 14.763.572 ha (MAGRAMA, 2009).

En la tabla de la FIG. 2 se indican las principales magnitudes de la RN2000 en las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid objeto del estudio, según la información remitida por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente a la Comisión Europea<sup>4</sup>.

A pesar de la creación de la RN2000, en marzo de 2010 los dirigentes de la UE reconocieron que los objetivos planteados<sup>5</sup> para ese año sobre biodiversidad no se iban a cumplir. Por este motivo, y con objeto de invertir la pérdida de biodiversidad y acelerar la transición de la UE hacia una economía ecológica capaz de utilizar eficientemente sus recursos, se elaboró la «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020»<sup>6</sup> integrada a su vez en la Estrategia Europa 2020.

<sup>2</sup> Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de abril de 1979, relativa a la conservación de las aves silvestres.

<sup>3</sup> Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres.

<sup>4</sup> Información actualizada a 31 de diciembre de 2014.

<sup>5</sup> Comunicación de la Comisión de 15 de mayo de 2001 «Desarrollo sostenible en Europa para un mundo mejor:

estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible (Propuesta de la Comisión ante el Consejo Europeo de Gotemburgo)» [COM (2001) 264 final - no publicada en el Diario Oficial].

<sup>6</sup> Comunicación de la Comisión de 3 de junio de 2011 denominada: «Estrategia de la UE sobre la biodiversidad hasta 2020: nuestro seguro de vida y capital natural» [COM(2011) 244 final - No publicada en el Diario Oficial].

Fig. 2/ Principales datos de los LIC / ZEC en las CC.AA. de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid

Comunidad Autónoma	Número LIC/ZEC	Superficie Terrestre LIC/ZEC (ha)	% Territorio C.A.	Superficie Marina LIC/ZEC (ha)	Superficie Total LIC/ZEC (ha)
Andalucía	189	2.515.047,25	28,71	68.769,63	2.583.816,88
Castilla-La Mancha	72	1.564.441,64	19,70	0	1.564.441,64
Extremadura	89	933.776,62	22,40	0	933.776,62
Madrid	7	319.585,34	39,82	0	319.585,34

Fuente: MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.

Fig. 3/ Principales datos de las ZEPAS en las CC.AA. de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid

Comunidad Autónoma	Número ZEPA	Superficie Terrestre ZEPA (ha)	% Territorio C.A.	Superficie Marina ZEPA (ha)	Superficie Total ZEPA (ha)
Andalucía	63	1.614.779,65	18,43	30.224,92	1.645.004,57
Castilla-La Mancha	38	1.579.760,51	19,89	0	1.579.760,51
Extremadura	71	1.102.432,71	26,45	0	1.102.432,71
Madrid	7	185.428,12	23,10	0	185.428,12

Fuente: MINISTERIO DE AGRICULTURA, ALIMENTACIÓN Y MEDIO AMBIENTE.

Aunque esta estrategia constituye el vehículo principal de la actuación de la Unión Europea frente a la reducción de la biodiversidad, y orienta las actuaciones hacia aquellas áreas donde la UE posee mayor relevancia y valor añadido, alcanzar el objetivo EU 2020 requiere una aplicación plena de las Directivas medioambientales de la UE vigentes, así como una actuación a nivel nacional, regional y local.

En la actualidad, la Comisión Europea tiene abierto un procedimiento de infracción a España, por el retraso en la aprobación de los planes de gestión de los espacios RN2000, situación que ha hecho que muchas comunidades estén avanzando rápidamente en la elaboración de los mismos. Es de destacar el caso de Extremadura que ha creado un marco de regulación<sup>7</sup> para toda la red de su territorio, con la aprobación de un Plan Director que servirá de referencia a los planes de gestión de cada espacio.

<sup>7</sup> Decreto 110/2015, de 19 de mayo, por el que se regula la red ecológica europea Natura 2000 en Extremadura (DOE 105 de 3 de junio).

## 2. Integración de la diversidad biológica en las políticas sectoriales

La concienciación en la integración de la biodiversidad en las políticas sectoriales, y concretamente en la urbanística es relativamente reciente. En 2006 una comunicación de la Comisión sobre una estrategia temática para el medio ambiente urbano<sup>8</sup> instaba a avanzar hacia una planificación urbana sostenible y hacia la utilización adecuada del suelo, que contribuya a reducir la expansión incontrolada y la pérdida de hábitats naturales y de la diversidad biológica. Según dicha Comunicación, la gestión integrada del medio urbano debe propiciar políticas de utilización del suelo sostenibles que eviten el crecimiento urbano desordenado y reduzcan el sellado del suelo, así como prever la promoción de la biodiversidad urbana y despertar la sensibilidad del ciudadano.

<sup>8</sup> Comunicación de la Comisión, de 11 de enero de 2006, sobre una Estrategia temática para el medio ambiente urbano [COM(2005) 718 final, no publicada en el Diario Oficial].

Posteriormente la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, establece la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales como uno de sus principios inspiradores.<sup>9</sup> También establece la ley que las Administraciones públicas en su respectivo ámbito competencial, integrarán en las políticas sectoriales los objetivos y las previsiones necesarios para la conservación y valoración del Patrimonio Natural, la protección de la Biodiversidad y la Geodiversidad, la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la prevención de la fragmentación de los hábitats y el mantenimiento y, en su caso, la restauración de la integridad de los ecosistemas<sup>10</sup>.

Según el propio Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017<sup>11</sup>, elemento fundamental de desarrollo de la Ley 42/2007:

«la planificación urbana constituye uno de los ámbitos con mayor incidencia en la biodiversidad debido a la ocupación del territorio. Los desarrollos urbanísticos constituyen una fuerte presión sobre la biodiversidad y a menudo acaban con las áreas naturales remanentes del entorno de los pueblos y ciudades. Frecuentemente los planes urbanísticos y otros planes o proyectos que se desarrollan en el medio urbano no suelen tener adecuadamente en consideración a la biodiversidad, que es percibida como un elemento ajeno a la ciudad. El plan además recuerda que tiene prevalencia la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística».

### 3. Conectividad ecológica del territorio

Aunque no hay duda de que la declaración de espacios naturales protegidos ha supuesto un paso importante para la protección de la biodiversidad, se ha puesto de manifiesto que no es eficaz por sí sola (GURRUTXAGA, 2011). La falta de conectividad entre estos espacios a través del territorio, provocada por la fragmentación de los hábitats, se señala como uno de los principales motivos de la pérdida de biodiversidad

(FAHRIG, 2003); y por tanto la existencia de corredores ecológicos y patrones de paisaje que promuevan la conectividad de especies, comunidades y procesos ecológicos es un elemento clave de la conservación de la naturaleza en ambientes modificados por los impactos humanos (BENNET, 1998). Estos aspectos son estudiados en la disciplina de la ecología del paisaje.

La Directiva Hábitats ya comentaba la importancia de mejorar la coherencia ecológica de la red Natura 2000, mediante la gestión de los elementos del paisaje que revisten una primordial importancia para la fauna y la flora silvestres:

«elementos que, por su estructura lineal y continua (como los ríos con sus correspondientes riberas o los sistemas tradicionales de deslinde de los campos), o por su papel de puntos de enlace (como los estanques o los sotos) resultan esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres»<sup>12</sup>.

La Ley 42/2007, parece dar un paso más de acuerdo con las tendencias normativas en este sentido a distintos niveles (GURRUTXAGA & LOZANO, 2009). Así insta a las Comunidades Autónomas a fomentar la conservación de corredores ecológicos en el marco de sus políticas medioambientales y de ordenación territorial en referencia a la RN2000; así como prever el establecimiento de corredores en la planificación ambiental o en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN).

La Ley 42/2007 define como corredor ecológico:

«territorio, de extensión y configuración variables, que, debido a su disposición y a su estado de conservación, conecta funcionalmente espacios naturales de singular relevancia para la flora o la fauna silvestres, separados entre sí, permitiendo, entre otros procesos ecológicos, el intercambio genético entre poblaciones de especies silvestres o la migración de especímenes de esas especies»<sup>13</sup>.

Estas zonas de especial interés para el mantenimiento de la conectividad deben ser analizadas especialmente en el diagnóstico del medio físico, de cara a incluirlas en la planificación del sistema de espacios abiertos en los instrumentos de ordenación (MATA & OLCINA, 2010).

<sup>9</sup> Art.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, modificado por la Ley 33/2015 de 21 de septiembre.

<sup>10</sup> Art.5 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, modificado por la Ley 33/2015 de 21 de septiembre.

<sup>11</sup> Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del Patrimonio Natural y

de la Biodiversidad 2011-2017, en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

<sup>12</sup> Art. 10 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

<sup>13</sup> Art.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

En la actualidad el concepto de corredor ecológico está siendo enmarcado dentro del de *infraestructura verde*, concepto este que ahonda en la importante contribución de la naturaleza para un desarrollo socioeconómico más sostenible y eficiente, y por tanto en su papel dentro del territorio.

La Comisión Europea define la infraestructura verde como una:

«red estratégicamente planificada de zonas naturales y seminaturales de alta calidad con otros elementos medioambientales, diseñada y gestionada para proporcionar un amplio abanico de servicios ecosistémicos y proteger la biodiversidad tanto de los asentamientos rurales como urbanos.» (COMISIÓN EUROPEA 2013).

Según la propia Comisión, las infraestructuras verdes pueden contribuir considerablemente a la consecución de numerosos objetivos de la UE, especialmente en relación con el desarrollo regional y rural, el cambio climático, la gestión del riesgo de catástrofes, la agricultura, la silvicultura y el medio ambiente. La nueva estrategia en materia de infraestructura verde defiende la integración plena de la infraestructura verde en estas políticas de forma que se convierta en un componente estándar del desarrollo territorial en toda la UE. (COMISIÓN EUROPEA 2014).

En este sentido el legislador nacional parece ser sensible a estos temas y en la Ley 33/2015, de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad ha incluido un capítulo al respecto: «*Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas*» con objeto de garantizar la conectividad ecológica y la restauración del territorio español<sup>14</sup>.

## 4. Planes e instrumentos supramunicipales

### 4.1. El sistema de espacios abiertos

Tanto la integración en las políticas sectoriales, como la conectividad ecológica y el desarrollo y aplicación de la Red Natura 2000 son líneas de trabajo que Europarc-España establece para mejorar la gestión de las áreas protegi-

das en España (EUROPARC-ESPAÑA, 2009), y es evidente que una adecuada ordenación del territorio es necesaria para alcanzar este objetivo.

Ante esta situación, la planificación adecuada de un sistema de espacios abiertos o libres (suelo no urbanizable) en los instrumentos supramunicipales puede suponer una valiosa herramienta para garantizar la protección efectiva de los espacios naturales protegidos y la biodiversidad, al permitir una ordenación más integral del territorio y vincular a los planes municipales en su cumplimiento. Estos instrumentos no pueden declarar nuevos espacios como protegidos, pero si preservar de la acción urbanizadora aquellos que se considere convenientes por los servicios ecológicos que prestan (MATA & OLCINA, 2010).

Se entiende por espacios abiertos o libres en el marco del territorio como el «suelo no dedicado a usos urbanos o paraurbanos, es decir, espacio mayoritariamente exento de construcciones, sea de uso forestal, pastoral, agrícola o plenamente silvestre, con independencia del estatuto jurídico o del régimen de propiedad a que esté sometido» (FOLCH, 2003).

Lamentablemente, aunque en la legislación el sistema de espacio libre adquiere el rango de sistema estructural, al mismo nivel que el de comunicaciones y transportes o el de equipamientos y servicios, en la práctica el espacio libre ha jugado un papel secundario y pasivo en la mayoría de las propuestas de ordenación plasmadas en los planes, ocupando lugares residuales reservados para futuros desarrollos urbanísticos o destinados preferentemente al uso recreativo, sin prestar atención a su función natural y ecológica. (FERIA & *al.*, 2009).

### 4.2. El desarrollo de instrumentos supramunicipales

La elaboración y aprobación de planes de ordenación territorial supramunicipal en España ha sido un proceso lento y prácticamente se restringe a la última década, con un desarrollo muy desigual entre las distintas Comunidades Autónomas (GURRUTXAGA, 2014) (ver FIG. 4) debido principalmente a la ausencia de una legislación básica estatal de ordenación del territorio que establezca un primer marco de actuación y vincule a las leyes autonómicas (MATA, 2005).

<sup>14</sup> Capítulo III de la Ley 33/2015 de 21 de septiembre, por la que se modifica la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

FIG. 4/ Distribución por Comunidades Autónomas de los instrumentos de ordenación integral del territorio aprobados en España

Comunidad Autónoma	Plan regional aprobado	Nº de planes subregionales aprobados (incluyendo los litorales)
Andalucía	x	17
Aragón	x	2
Cantabria		1
Castilla y León	x	5
Castilla-La Mancha		0
Cataluña	x	7
Comunidad de Madrid		0
Comunidad Valenciana	x	0
Extremadura		3
Galicia	x	1
Islas Baleares	x	3
Islas Canarias	x	7
La Rioja		0
Navarra	x	5
País Vasco	x	12
Principado de Asturias	x	1
Región de Murcia		1

Fuente: GURRUTXAGA, 2014.

Respecto a la consideración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio, las normas autonómicas (con excepción de Aragón y Canarias) no los incluyen expresamente dentro de los contenidos ambientales de los instrumentos de planificación. Y tampoco consideran la función que juegan los suelos protegidos por los instrumentos de planificación en el diseño de las redes de espacios protegidos (MATA, 2005).

Hacemos a continuación un breve repaso del estado de las Comunidades Autónomas objeto del estudio en la aprobación de instrumentos supramunicipales.

Se puede afirmar que **Andalucía** es una de las comunidades autónomas con iniciativas pioneras en la integración de políticas de ordenación del territorio y de protección de espacios naturales. Los Planes Especiales de Protección del Medio Físico (PEPMF), cuyos acuerdos de aprobación fueron publicados en el BOJA entre 1986 y 1987, establecieron lo que podrían considerarse las bases para la definición de la red de ENP con valores de ordenación territorial (FLORIDO, 2013). Estos planes, actualmente incluidos en el Plan de

Ordenación Territorial de Andalucía (POTA), han ejercido una influencia positiva al promover la clasificación de suelos no urbanizables especialmente protegidos (ZOIDO, 2002) por lo que es justo elogiar el papel que han ejercido.

El POTA fue todavía más lejos al integrar los elementos de interés patrimonial, tanto cultural como natural, con objeto de unificar su gestión. Introdujo así una nueva figura de planeamiento, el *Sistema de Patrimonio Territorial de Andalucía*, (ver FIG. 5) en el que se incluyen entre otras figuras los ENP, los LIC y las ZEPA. Aunque el POTA no menciona expresamente a las ZEPA en ningún momento ni las incluye en la cartografía, grave carencia que consideramos hace desmerecer al documento, se entiende quedan incluidas al ser una figura internacional y ser considerada como parte de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía (FLORIDO, 2013).

**Extremadura**, ha hecho ciertos progresos en la elaboración de estos instrumentos al amparo de la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación territorial de Extremadura. Hasta el momento tiene tres Planes Territoriales aprobados, y otros nueve en fase de tra-

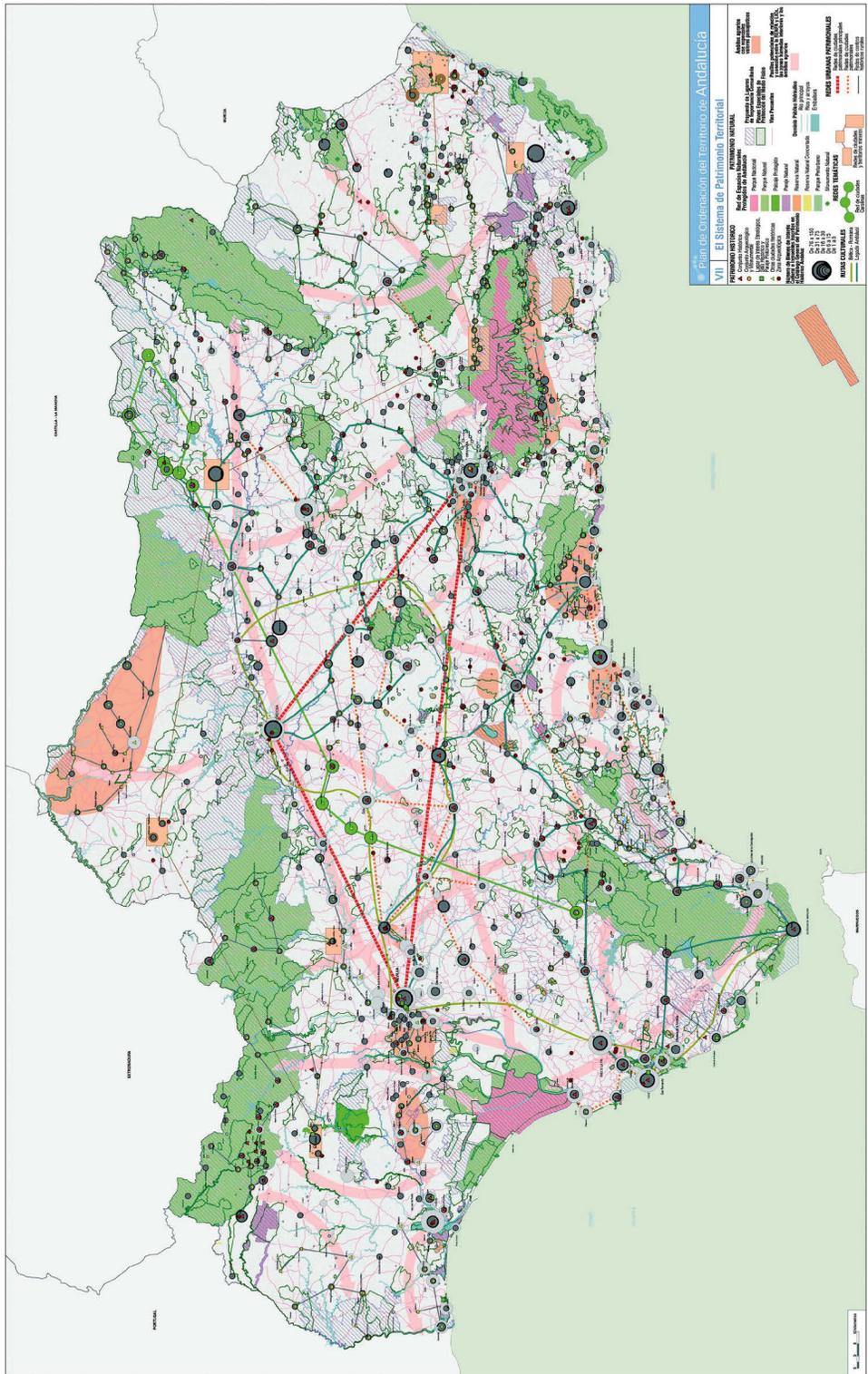


Fig. 5/ El Sistema de Patrimonio Territorial

Fuente: Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

mitación. Aunque estos tres primeros planes no recogen de manera sistemática y clara los espacios naturales y las figuras de protección situados en su territorio, sí indican como debe clasificarse el suelo de los espacios más representativos en los planeamientos municipales.

Actualmente la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación territorial de Extremadura, ha sido modificada por la Ley 10/2015, de 8 de abril.

**Castilla-La Mancha**, pese haber iniciado en 2007 la «Estrategia Territorial de Castilla-La Mancha», al amparo del *Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*; y habiéndola expuesto públicamente a finales de 2010, aún hoy no ha entrado en vigor. Actualmente están pendientes de aprobación cinco planes subregionales.

Llama la atención el caso de la Comunidad de **Madrid**, que pese a ser la segunda comunidad autónoma en crear un marco legal para la planificación del territorio con la *Ley 10/1984, de Ordenación del Territorio*, ha fracasado para dotarse de instrumentos de ordenación a nivel regional y subregional (VALENZUELA, 2010). Aunque más tarde, al amparo de la *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*, se establecieron las bases jurídicas para la redacción de tres instrumentos diferentes de planeamiento, lamentablemente nunca se llegaron a implementar. El único documento elaborado fueron las Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial, que en los aspectos de medio ambiente adolecía de muchísimas carencias (HORTIGÜELA & al., 1997). La ley vigente en la actualidad es la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid que deroga en buena parte la Ley 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, salvo los títulos II, III y IV, que se refieren a la ordenación del territorio y a los Planes que la definen, y a las actuaciones de interés regional.

Las tendencias expansivas de las áreas metropolitanas de Madrid bajo el actual modelo de desarrollo, producen unos impactos ambientales y socioeconómicos insostenibles a largo plazo que no debería tardarse en abordar. Entre los impactos ambientales destacan el estrés a los ecosistemas, la reducción de los hábitats naturales y el desplazamiento de las actividades agrícolas a áreas menos productivas (LEBOREIRO, 2009).

## 5. Situación del planeamiento de municipios de Madrid, Castilla-La Mancha y Extremadura respecto a los espacios naturales

Con objeto de valorar la protección efectiva de los espacios naturales protegidos y los de la RN2000 a través del planeamiento, se han analizado los términos municipales de Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid susceptibles de no recoger una clasificación adecuada del suelo por haberse aprobado con anterioridad a la declaración de esos espacios protegidos. En adelante tanto a los municipios como a los espacios en esta situación los designaremos como *afectados*.

El estudio se ha realizado con la información más actualizada posible. Así con respecto a los instrumentos de planeamiento de Castilla-La Mancha y Extremadura, se ha utilizado la información que pone a disposición la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas sobre la Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales (EIEL) del año 2013. En el caso de Madrid se consultó la información publicada por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio actualizada a junio de 2015.

En cuanto a los espacios protegidos, se han tenido en cuenta los espacios RN2000 y los espacios naturales protegidos, en adelante ENP, declarados en virtud de la legislación nacional y autonómica (ver FIG. 6). La información relativa a estos espacios se ha obtenido de las consejerías de medio ambiente de las respectivas Comunidades Autónomas.

Para la realización del análisis y con objeto de normalizar la información, no se han incluido los ENP asociados de manera exclusiva a cursos de agua, ya que para el caso que nos ocupa son los organismos de cuenca correspondientes los responsables de gestionar estas superficies. No obstante si habría que tener en cuenta la valiosa función de estos espacios como corredores ecológicos de cara a un planeamiento territorial. Tampoco se han tenido en cuenta los espacios protegidos recogidos ya en los planes de ordenación territorial de Extremadura, ya que se entiende quedan recogidos por esos instrumentos. El total de espacios considerados sobre los que se realiza el análisis se indican en la FIG. 11.

Las posibles desviaciones en el cálculo de los municipios y espacios afectados se pue-

Fig. 6/ Figuras de espacios naturales protegidos consideradas

	Castilla-La Mancha	Extremadura	Madrid
Figuras Legislación Nacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Parque Nacional.</li> <li>– Parque Natural.</li> <li>– Reserva Natural.</li> <li>– Monumento Natural.</li> <li>– Paisaje Protegido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Parque Nacional.</li> <li>– Parque Natural.</li> <li>– Reserva Natural.</li> <li>– Monumento Natural.</li> <li>– Paisaje Protegido.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Parque Nacional.</li> <li>– Reserva Natural.</li> </ul>
Figuras Legislación Autonómica	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Microrreserva.</li> <li>– Reserva fluvial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Parque Periurbano.</li> <li>– Zona de Interes Regional.</li> <li>– Lugar de Interes Científico.</li> <li>– Corredor Ecológico y de Biodiversidad.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Parque Regional.</li> <li>– Paraje Pintoresco.</li> <li>– Sitio Natural.</li> <li>– Monumento Natural. de interes Nacional.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia a partir de la legislación estatal y autonómica.

de deber al desfase en la actualización de la información utilizada, al no tener en cuenta aquellos municipios con instrumentos de planeamiento que se encuentran en trámite de revisión. Hay que considerar por tanto este análisis como una primera aproximación al número de municipios que se encuentran en la situación planteada.

Mediante la utilización de sistemas de información geográfica y hojas de cálculo, se han identificado tanto los municipios como los es-

pacios protegidos en los que estos fueron declarados con posterioridad a la aprobación del planeamiento municipal.

En la FIG. 7 se indica de manera comparada el número de municipios existente por provincia, y el número de municipios con ENP y RN2000 dentro de sus límites. También se indica el número de municipios que estarían afectados por la situación planteada tanto por la presencia de ENP y RN2000, como solo los afectados por RN2000 (ver Figs. 8, 9 y 12).

Fig. 7/ Número de municipios totales por provincia y municipios afectados

	Número de municipios	Nº de municipios con ENP y RN2000	Nº de municipios AFECTADOS por la presencia de	
			ENP y RN2000	RN2000
<b>Castilla-La Mancha</b>				
Albacete	87	57	52	50
Ciudad Real	102	78	64	59
Cuenca	238	129	122	119
Guadalajara	288	172	154	142
Toledo	204	136	112	109
<b>Total</b>	<b>919</b>	<b>572</b>	<b>510</b>	<b>479</b>
<b>Extremadura</b>				
Badajoz	165	125	67	58
Cáceres	223	205	147	138
<b>Total</b>	<b>388</b>	<b>330</b>	<b>214</b>	<b>196</b>
<b>Madrid</b>				
Madrid	179	140	96	91

Fuente: elaboración propia a partir del análisis realizado.

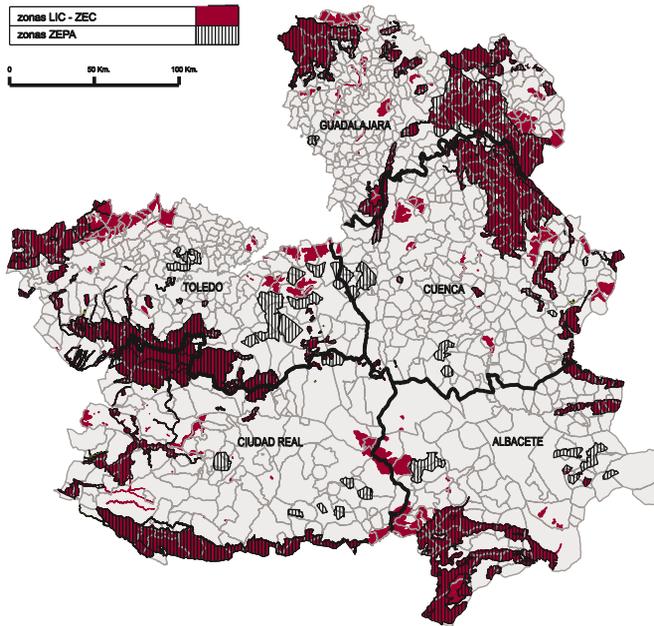


FIG. 8/ Red Natura 2000 en Castilla-La Mancha

Fuente: elaboración propia a partir de cartografía de la Red de Áreas Protegidas de Castilla-La Mancha.

En esta primera aproximación se puede afirmar que del total de municipios de Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid que presentan dentro de sus límites un área protegida, el 89%, 65% y 69%

respectivamente, no tienen sus planes de ordenación adaptados convenientemente a esta circunstancia; de los que la gran mayoría son municipios que acogen espacios de la RN2000.

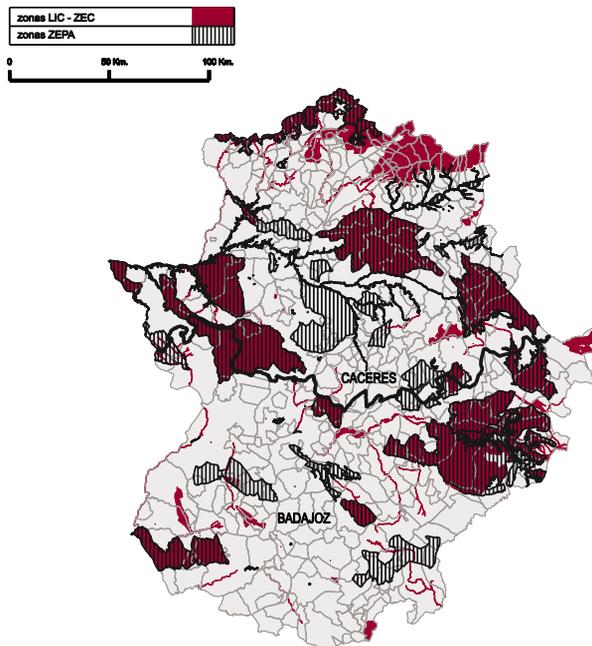


FIG. 9/ Red Natura 2000 en Extremadura

Fuente: elaboración propia a partir de cartografía de la Junta de Extremadura.

Realizar el análisis desde la perspectiva de los espacios protegidos es más complicado ya que sobre un mismo espacio pueden recaer varias figuras de protección. Hay que matizar por tanto que el estudio se realiza sobre los espacios declarados bajo cada una de esas figuras, pudiendo corresponder con un mismo espacio físico o no (e.g. un espacio que es LIC y ZEPA aparecerá dos veces). Bajo esta consideración se indica en la FIG. 10 el número de espacios protegidos afectados en cada provincia.

FIG. 10/ Número de espacios afectados en cada provincia

	Red Natura 2000		Espacios Naturales Protegidos
	LIC / ZEC	ZEPA	
<b>Castilla-La Mancha</b>			
Albacete	11	5	23
Ciudad Real	16	10	40
Cuenca	18	10	21
Guadalajara	21	11	14
Toledo	13	11	20
<b>Extremadura</b>			
Badajoz	21	27	15
Cáceres	31	37	12
<b>Madrid</b>			
Madrid	7	6	5

Nota: No se incluyen los totales por columna porque un mismo espacio puede estar en más de una provincia, y en ese caso se podría aumentar artificialmente el número de espacios afectados.

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las declaraciones de espacios protegidos y de la aprobación de planeamientos municipales.

La información agregada por Comunidad Autónoma se puede consultar en la FIG. 11, junto con el total de espacios considerados para el análisis bajo las premisas antes comentadas. En la misma figura se muestra el alto porcentaje de espacios afectados respecto al total considerado.

El hecho de que un alto porcentaje de los municipios, no haya adecuado su planeamiento urbanístico con objeto de evitar la posible ocupación de espacios de la Red Natura 2000, supone una fuerte amenaza para la protección de la biodiversidad que estos espacios alojan y con posible infracción de las Directivas medioambientales de la UE vigentes, en el marco de la Estrategia de la UE sobre la biodiversidad para 2020 (ver FIG. 7).

Esta situación deriva en la imperante necesidad de redactar y/o revisar los planes de ordenación municipales con objeto de definir correctamente la clasificación urbanística de las áreas protegidas, o bien la redacción de Planes de Ordenación del Territorio o Planes Especiales de Protección del medio natural. La protección eficaz del suelo mediante su adecuada clasificación conllevaría las siguientes ventajas:

- Garantizar la protección efectiva de los hábitats naturales así como de la fauna y flora silvestres.
- Asegurar la aplicación plena y efectiva de las Directivas europeas al marco normativo urbanístico de las Comunidades Autónomas.
- Colaborar en el cumplimiento de los objetivos planteados en las estrategias de la Unión Europea y de España sobre diversidad biológica.
- Proporcionar una mayor seguridad jurídica tanto a las administraciones como a posibles inversores.

FIG. 11/ Número de espacios totales y afectados en cada Comunidad Autónoma

	Total de espacios considerados			Espacios afectados			Espacios afectados sobre el total considerados (%)		
	Red Natura 2000		ENP	Red Natura 2000		ENP	Red Natura 2000		ENP
	LIC / ZEC	ZEPA		LIC / ZEC	ZEPA		LIC / ZEC	ZEPA	
Castilla-La Mancha	69	38	122	68	37	114	99%	97%	93%
Extremadura	57	70	29	50	59	24	88%	84%	83%
Madrid	7	7	9	7	6	5	100%	86%	56%

Fuente: elaboración propia a partir del análisis de las declaraciones de espacios protegidos y de la aprobación de planeamientos municipales.

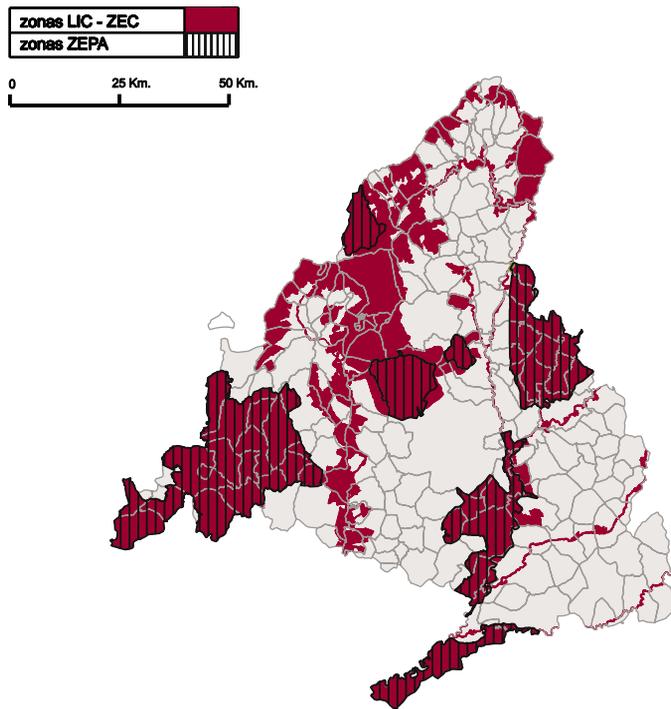


FIG. 12/ Red Natura 2000 en Madrid

Fuente: elaboración propia a partir de cartografía de la Comunidad de Madrid.

## 6. Financiación de planeamiento en municipios con espacios de la Red Natura 2000

La Directiva Hábitats establece que la Comisión Europea deberá evaluar, junto con los Estados Miembros, las necesidades de cofinanciación para asegurar la correcta gestión de la RN2000<sup>15</sup>. No existe por tanto un fondo específico para este fin sino que se espera que los Estados Miembros utilicen los instrumentos financieros comunitarios existentes<sup>16</sup>.

Para facilitar la integración de las necesidades de financiación, se crearon los Marcos de Acción Prioritaria (MAP), instrumentos que los Estados Miembros elaboraron a escala nacional o regional a lo largo de 2013.

A este respecto el MAP español<sup>17</sup> indica en sus *Disposiciones legales y administrativas para la protección y la gestión de los lugares natura 2000*, que entiende como planes o ins-

trumentos de gestión sectoriales entre otros los Planes de Ordenación Territorial, los Planes Generales Municipales de Ordenación, los Planes de Ordenación de Embalses, los Planes Hidrológicos, etc.

Este hecho se concreta en la medida número 12, establecida con prioridad muy alta, que el MAP define entre otras para alcanzar la segunda prioridad estratégica: *Asegurar la gestión eficaz de los lugares Natura 2000*; para la que se indican los instrumentos financieros utilizables para ello.

Los MAP están facilitando el proceso para integrar las necesidades de financiación de la Red Natura 2000 en los fondos europeos; pero son las Comunidades Autónomas las que tienen un papel clave en este proceso, puesto que en último término son las responsables de las programaciones regionales de los fondos a través de sus programas operativos.

<sup>15</sup> Art. 8 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo de 1992 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

<sup>16</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al

Consejo, «Financiación de Natura 2000» [COM (2004) 431].

<sup>17</sup> Marco de Acción Prioritaria para La Red Natura 2000 en España para el periodo de financiación 2014-2020. Julio 2014 (Versión 2.1).

Fig. 13/ Medida nº 12 del Marco de Acción Prioritaria para la Red Natura 2000 en España

Medida	Tipos de hábitat/ especies objetivo	Financiación (*)
<b>12. Incluir los objetivos de conservación de la Red Natura 2000</b> en las diferentes <b>planificaciones sectoriales</b> (forestal, hidrológica, costas, marina, <b>urbanismo</b> , industrial, obras públicas, agrícola, caza, desarrollo rural, etc.) así como en otros instrumentos de planificación (Inventario Español del Patrimonio Natural y Biodiversidad-IEPNB, Sistema de Indicadores del Patrimonio Natural y Biodiversidad, etc.) (5.7.1, 5.7.3, 5.7.4, 5.7.5, 5.7.6, 5.7.7, 27.1.8, 28.1.3)	Todos los tipos de hábitat y las especies Natura 2000. Todos los espacios de Natura 2000.	FEADER Art. 20 <sup>18</sup> ; FEDER Art. 5.6d, 3.1f <sup>19</sup>

(\*) El articulado indicado es referido a los correspondientes reglamentos de desarrollo de cada instrumento de financiación.

Fuente: Marco de Acción Prioritaria para la Red Natura 2000 en España para el periodo de financiación 2014-2020. Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Se entiende por tanto que los instrumentos FEDER y FEADER deberían poder financiar estudios de planificación territorial con presencia de Red Natura 2000, con objeto de garantizar una protección eficaz de estos espacios.

## 7. Conclusiones

La preservación eficaz de los espacios que albergan una rica diversidad biológica y de aquellos otros que permiten la expresión de sus funciones ecológicas, conlleva la necesidad de incorporar el suelo no urbanizable como un referente básico de la ordenación territorial.

La realidad sistémica de estos espacios obliga a cambiar el tradicional marco conceptual de ordenación a escalas supramunicipales, y así poder crear una red coherente y funcional en todo el territorio que vincule a los municipios en su cumplimiento.

La ordenación del territorio se configura en el Estado español como una competencia exclusi-

vamente autonómica, con unos objetivos planificadores claramente regionales, en base a las competencias fijadas en la Constitución de 1978.

La escala autonómica se plantea como la adecuada para potenciar las sinergias entre la red de espacios protegidos y el funcionamiento del territorio regional, como un territorio en el que se integra la red. Pero para obtener la aprobación de un plan de ámbito regional, es decir de ordenación integral de ámbito autonómico, que es el adecuado por su proximidad a la realidad local y municipal, se requiere una concertación política y social que es difícil de alcanzar en un plazo inferior al periodo de una legislatura.

Por ello, para conseguir la protección eficaz de los espacios de la Red Natura 2000, en un plazo relativamente corto, lo más razonable sería redactar y aprobar planes subregionales: Planes de Ordenación del Territorio en la Comunidad de Castilla La Mancha; Planes Territoriales en la Comunidad de Extremadura; y Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural en la Comunidad de Madrid.

## 8. Bibliografía

- BENNET, A. F. (1998): *Linkages in the Landscape: The Role of Corridors and Connectivity in Wildlife Conservation*. IUCN, Gland, Switzerland and Cambridge, UK, 2003.
- COMISIÓN EUROPEA (2013): *Infraestructura verde: mejora del capital natural de Europa. COM (2013) 249 final*. Comisión Europea, Bruselas.

- (2014): *Construir una infraestructura verde para Europa*. Unión Europea, Bélgica.
- ESPAÑA. MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO (MARM) (2010): «Red Natura 2000. Análisis y Prospectiva». *Serie Medio Ambiente* nº3. Subdirección General de Análisis, Prospectiva y Coordinación, Subsecretaría. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino.

<sup>18</sup> Reglamento (UE) nº 1305/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo a la ayuda al desarrollo rural a través del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1698/2005 del Consejo.

<sup>19</sup> Reglamento (UE) Nº 1301/2013 Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional y sobre disposiciones específicas relativas al objetivo de inversión en crecimiento y empleo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1080/2006.

- EUROPARC-ESPAÑA (2009): *Programa de trabajo para las áreas protegidas 2009-2013*. FUNGOBE, Madrid.
- FAHRIG, L. (2003): «Effects of habitat fragmentation on biodiversity», en *Annual Review of Ecology, Evolution and Systematics*, 34: 487-515.
- FERIA, J. M. & J. SANTIAGO (2009): «Funciones ecológicas del espacio libre y planificación territorial en ámbitos», [en línea]: *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-299.htm>>. [Consulta: 01/06/2015].
- FLORIDO, G. (2013): «El patrimonio territorial en el plan de ordenación del territorio de Andalucía: indefiniciones y dificultades para un conocimiento preciso», en: *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 63: 173-201.
- FOLCH, R. (2003): «Los conceptos socioecológicos de partida. Principios ecológicos versus criterios territoriales», en R. FOLCH, (coord.): *El territorio como sistema. Conceptos y herramientas de ordenación*: 19-42, Diputació de Barcelona, Barcelona.
- GURRUTXAGA, M. (2011): «La gestión de la conectividad ecológica del territorio en España: Iniciativas y retos», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 56: 225-244.
- (2014): «Categorización de corredores ecológicos en función de su contribución a la conectividad de la red Natura 2000. Implicaciones para la ordenación del territorio», en *GeoFocus (Artículos)*, 14: 68-84.
- & P. J. LOZANO (2009): «La integración de la conectividad ecológica en los instrumentos de ordenación y planificación territorial: una revisión», en *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 49: 45-66.
- HORTIGÜELA, F. et al. (1997): *Bases del Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid*, FUNDICOT, Madrid <<http://www.fundicot.org>>
- LEBOREIRO, A. (2009): Presentación «Desarrollo Territorial de la Comunidad de Madrid. Hacia una cultura de la ordenación del territorio», en *Euskal Hiria 2009. VIII Edición. El Planeamiento Territorial, una reflexión desde la Innovación*.
- MATA, R. (2005): *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio*. EUROPARC-España, Madrid.
- & J. OLCINA, (2010): «El sistema de espacios libres», en L. GALIANA & J. VINUESA (Coord.) *Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio*: 87-128, Ed. Síntesis, Madrid.
- VALENZUELA, M. (2010): «La planificación territorial de la región metropolitana de Madrid. Una asignatura pendiente», en *Cuadernos Geográficos*, 47 (2010-2): 95-129.
- ZOIDO, F. (2002): «Andalucía, cohesión y diversidad territorial», en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, VI, 128, 1 de noviembre. <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-128.htm>> [Consulta: 08/06/2015].

#### Abreviaturas

- CC.AA.:** Comunidades Autónomas.
- EIEL:** Encuesta de Infraestructuras y Equipamientos Locales.
- ENP:** Espacio Natural Protegido (derivado de la legislación nacional y autonómica).
- FEDER:** Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- FEADER:** Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.
- LIC:** Lugar de Importancia Comunitaria.
- MAGRAMA:** España Ministerio de Agricultura, Medio Ambiente y Alimentación.
- MAP:** Marco de Acción Prioritaria.
- PEPMF:** Plan Especial de Protección del Medio Físico.
- POT:** Plan de Ordenación Territorial.
- POTA:** Plan de Ordenación Territorial de Andalucía.
- RN2000:** Red Natura 2000.
- ZEC:** Zona de Especial Conservación.
- ZEPA:** Zonas de Especial Protección para las Aves.