

Planificación del medio natural

La ordenación de los recursos naturales en el panorama planificador español

Guido SCHMIDT

Ingeniero de Paisajismo y Planificación Ambiental.

RESUMEN: La planificación de recursos naturales (o bien de espacios naturales), establecida en 1989, supone un elemento nuevo –a la vez que tradicional– en el panorama planificador español.

En comparación con otros países, España nunca ha tenido ni un planeamiento urbanístico suficiente en cuanto a su extensión territorial y sus contenidos, ni una ordenación territorial, capaz de marcar las grandes líneas de la evolución territorial a nivel nacional o regional.

En la práctica, sin embargo, la planificación se encuentra ante tanta oposición, que no resulta aconsejable el aislamiento promovido. Hacen falta unos procesos de apertura cooperativa, sobre todo «hacia abajo», que concluya con una democratización del trámite técnico-administrativo.

I. INTRODUCCIÓN

Hace ya seis años que, en marzo de 1989, se aprobó la Ley 4/1989 (1), elaborada por el Instituto Nacional de Conservación de la Naturaleza (ICONA). Esta ley representa, actualmente, la legislación básica estatal en materia de protección de la naturaleza (Art. 149.1.23 de la Constitución Española (2)), estando su redacción inspirada en la directiva europea de hábitats (3), más recientemente aprobada.

Dicha ley configura un sistema de planificación ambiental, principalmente

centrado en la declaración, planificación y gestión de espacios naturales protegidos, que abarca aspectos tanto de ordenación como de evolución y desarrollo. Consiste en una cadena planificadora lineal, donde los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) son planes marco, configurados «como instrumentos flexibles que permitirán, con diverso nivel de intensidad, un tratamiento prioritario e integral en determinadas zonas para la conservación y recuperación de los recursos, espacios naturales y especies a proteger» (Exposición de Motivos de la Ley 4/1989). En el ámbito de los espacios naturales

Recibido: 10-6-94. Revisado: 23-3-95.

De una forma general, quiero agradecer su ayuda desinteresada a todas aquellas personas que me han facilitado información para este estudio. Especialmente estoy agradecido a los directores de mi tesis doctoral y a D. Luis María Ferrero por sus correcciones del castellano.

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

(2) Constitución Española, aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum el 6 de diciembre de 1978, sancionada por S. M. el Rey ante las Cortes el 27 de diciembre de 1978; «BOE» 311, del 31 de diciembre de 1978.

(3) 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; «DOCE» L206, de 22 de julio de 1992.

protegidos legalmente declarados, este marco posteriormente será detallado en los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) –ya conocidos de la gestión de los Parques Nacionales– y en los Programas de Actuación. Andalucía añadió normativamente (4) los Planes de Desarrollo Integral (PDI), con la intención de abordar un desarrollo socioeconómico que salvaguardase la estabilidad ecológica medioambiental (Gráfico 1).

Toda la normativa establecida por los planes mencionados es vinculante para la ordenación territorial y urbanística, así como vinculantes u orientativas (según el campo abordado) para las planificaciones sectoriales (CASTANYER VILA, 1991).

2. EL MARCO GENERAL DEL PANORAMA PLANIFICADOR

Este concepto sorprendente de la vinculación solamente es explicable a la vista del panorama planificador y administrativo español:

Tradicionalmente, la ordenación territorial integral venía definida por las respectivas leyes urbanísticas, centrando la visión territorial sobre lo urbano y excluyendo, así, las zonas rústicas. De esta manera, el desarrollo territorial dependió de la *Planificación del desarrollo social y económico*, iniciada en 1963. El objetivo de esta planificación económica, sin embargo, era el crecimiento sectorial sin promover el equilibrio territorial defendido por la legislación urbanística. El resultado fue la concentración territorial desequilibrada, a nivel económico, en las zonas costeras y la capital.

La ordenación territorial, desde los años 70 hasta los 90, ha intentado reequilibrar estos desajustes y orientar las planificaciones económicas y sectoriales con criterios territoriales y ambientales, elaborados por sus propios planes. Este proceso, por ahora, no ha tenido éxito:

– La reforma urbanística y territorial de la Ley del Suelo del 1975 (5) preveía, en su

interpretación del *aménagement du territoire* francés, unos planes integrales, los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC). Sin embargo, con las reformas constitucionales y los procesos de autonomización y democratización estos planes perdieron su viabilidad.

– En 1978, la Constitución Española consagró como competencia autonómica la ordenación territorial. Desde entonces, 12 de las 17 autonomías han aprobado ya su propia ley. En ellas, igual que en el modelo alemán (Raumordnung), la ordenación queda aislada de los fuertes vínculos que anteriormente la unieron a la planificación económica. En la mayor parte de los casos, este tipo de planificación no ha llegado a aplicarse. Los pocos documentos realizados no abordan suficientemente ni las funciones de orientación y coordinación, ni las de protección o de desarrollo regional (MARCHENA GÓMEZ & GÓMEZ SANTOS, 1991: 1022; FURIO & SÁNCHEZ, 1991), que les son propios. Otro problema estriba en el alto grado de detalle con que se realizan, llevando a problemas competenciales con las entidades locales.

La fragmentación, tanto territorial como sectorial, ha sido la única salida a este panorama oscuro. Territorialmente se pueden mencionar los proyectos madrileños a nivel subregional (ARIAS GOYTRE, 1991; EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, 1991: 116) y los diseñados para las zonas de montaña. La fragmentación sectorial queda reflejada en los «Planes Especiales para la Protección del Medio Físico» de múltiples provincias y autonomías.

La reciente ordenación de los recursos naturales conlleva una oposición a estas tendencias. El carácter integral de la planificación del medio natural se ha visto reforzado por la orientación que ha tomado, actualmente, la planificación y declaración de espacios naturales protegidos: Desde mediados de los años 80 ya no predomina la asignación de los espacios a figuras de

(4) Ley 2/1989, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen medidas adicionales para su protección; «BOJA» 60, de 27 de julio de 1989.

(5) Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, del 12 de mayo de 1956; «BOE» 107, de 5 de mayo de 1975.

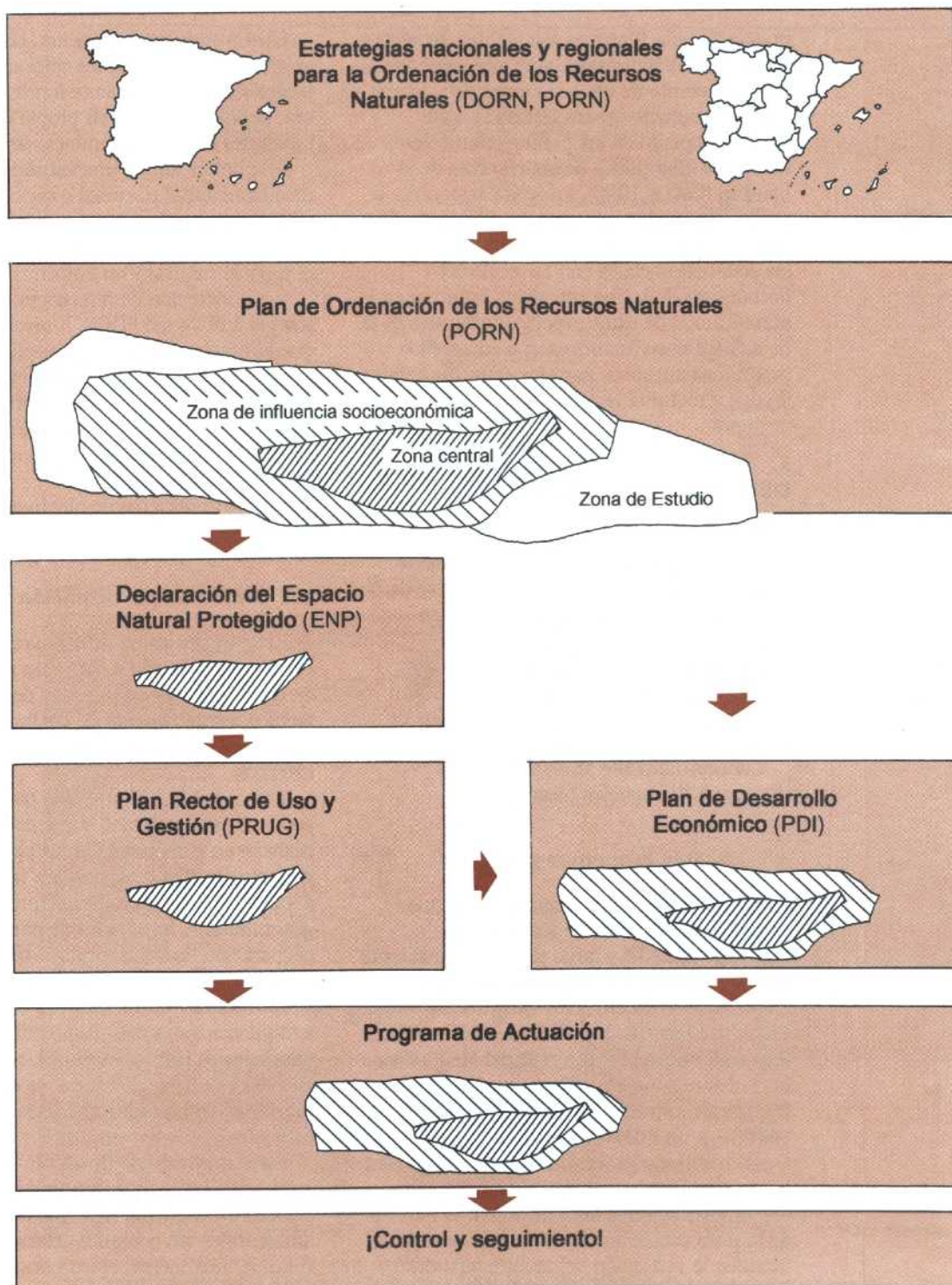


GRAFICO 1. Esquema general de la planificación de los espacios naturales.

Fuente: Elaboración propia.

protección alta (Parques Nacionales, Reservas, Monumentos Naturales), sino que se tiende al mantenimiento de unos sistemas de aprovechamiento mixtos (Plano 1). Este modelo, copiado de los parques naturales franceses «blandos» y de las reservas de la biosfera (COLLIN, 1990), pretende armonizar la protección medioambiental con el desarrollo de una economía rural haciendo compatibles los sistemas sociales con los ecológicos («ecodesarrollo»). Una estrategia habitual en la planificación de estos espacios naturales es la de sustentar su financiación mediante los programas europeos para los espacios rurales (FEDER, Programa Leader, etc.).

3. ANÁLISIS Y RESULTADOS DEL ESTUDIO DE LOS PORN

El objeto del estudio realizado ha sido el análisis de la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y de la aplicabilidad y ejecución de los criterios medioambientales en las demás planificaciones territoriales y sectoriales (Plano 2). Los aspectos más criticables han resultado de la metodología y, derivados de ellos, algunos de contenido.

Conceptualmente se distinguen las siguientes deficiencias básicas:

a. Falta de esquemas generales

Falta la orientación hacia un esquema general de protección de los recursos naturales a medio y largo plazo, políticamente apoyado por los niveles estatales y regionales. Existen ya varios ejemplos de unos primeros esquemas básicos: los catálogos de los Planes Especiales para la Protección del Medio Físico, las redes regionales de Espacios Naturales Protegidos, estrategias medioambientales políticas y un PORN regional en Asturias. Como resultado general, destaca en ellos tanto la escasez de investigaciones e información disponibles como la falta de objetivos más allá de la pura protección de espacios. Se observa también la reducción del ámbito territorial para la elaboración de los PORN a la zona protegible previamente definida, limitación que sufre la mayor parte de los PORN analizados.

Observando esta situación, las tareas asignadas a los PORN les colocan en una posición estratégicamente fuerte, pero a su vez, llevan parejas en su propia concepción funciones demasiado ambiciosas:

- la definición de una estrategia medioambiental nacional o regional para los recursos naturales.
- la elaboración de objetivos generales para el espacio natural y su entorno.
- a concreción de directrices y normativa para el ámbito del PORN. A nivel técnico aún queda mucho trabajo para asegurar la transparencia y la reinterpretación posterior de la planificación, al estar definidos, actualmente, de forma incompleta los criterios de valoración del estado de los recursos naturales.
- la sintonización de objetivos, directrices y normativa con los diferentes intereses.

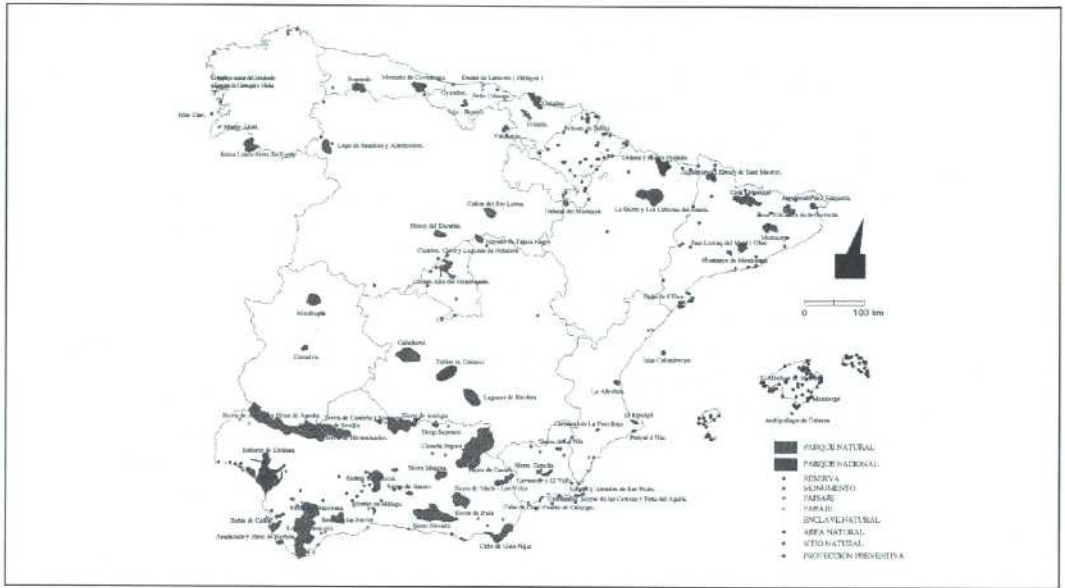
b. Déficit de participación

Esta amplia gama de asignaciones a los PORN está llevando a poner un mayor énfasis en las elaboraciones internas de carácter técnico, en detrimento de las tareas de cooperación y coordinación con intereses externos.

Actualmente, los procesos participativos no son suficientes, debido a que solamente se realizan en el marco de la información pública y administrativa prevista para la aprobación del plan. No siendo habitual que, generalmente, haya fases de participación y cooperación en la elaboración técnico-administrativa previa al plan.

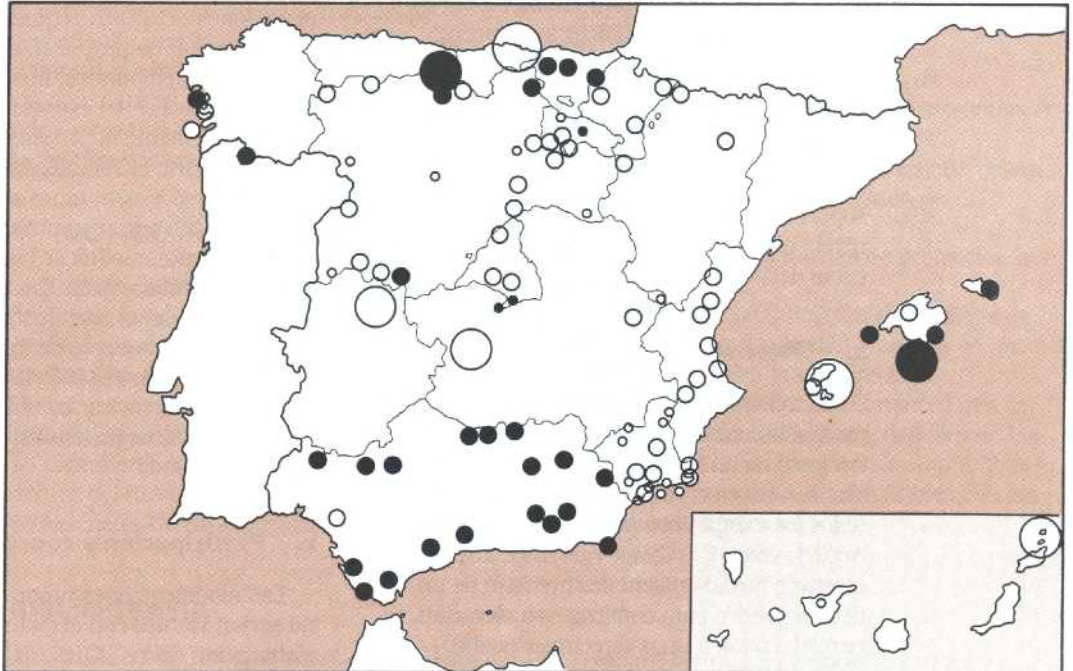
El rechazo mutuo entre las administraciones medioambientales, otras entidades de niveles estatales, regionales y locales, y la población local, es una de las herencias de la tradición administrativa de este país.

En la mayor parte de los planes analizados, se observa cómo inicialmente Medio Ambiente elaboró un esquema rígido de requisitos ambientales sin consulta exterior previa. Cuando, finalmente, estos borradores llegan a la fase de participación administrativa y pública, ya no son fácilmente modificables, alcanzando tensiones que pueden llevar hasta el aborto de la declaración prevista.



PLANO I. Espacios naturales protegidos del Estado español (Península Ibérica).

Fuente: Centro de Investigación de Espacios Naturales Protegidos F. GONZÁLEZ BERNÁLDEZ.



- Los círculos negros indican PORN aprobados.
- Los círculos blancos indican PORN en elaboración o elaborados.
- Los círculos grandes representan PORN de Parques Nacionales.
- Los círculos medianos representan PORN de Parques Naturales y Regionales y de áreas grandes aún sin determinar su figura de protección.
- Los círculos pequeños representan PORN de otras figuras de protección.

PLANO 2. Estado actual de la planificación de los recursos naturales (PORN).

Fuente: Sección del Estado Español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa. Elaboración propia.

Sin embargo, la aplicación de los criterios territoriales y ecológicos que establece el plan, requiere un consenso entre todos los afectados por las modificaciones previstas. Para ello, y para la posterior ejecución del plan es fundamental una buena cooperación con las entidades locales que conduzca a una definición local del nivel de la protección y del ecodesarrollo deseados.

Ninguno de los PORN aprobados hasta la fecha llega a alcanzar el concepto de planificación de los espacios rurales, tal como está defendido en este trabajo. Algunos PORN recientes, sin embargo, inician esta evolución y se alejan del concepto, principalmente sectorial, de una planificación ambiental para un espacio natural protegido.

4. PROPUESTAS: EL PORN COMO SOPORTE DE DECISIONES POLÍTICAS

Ante estos problemas y conflictos de los PORN, se propone modificar su concepto actual aplicándose las propuestas sugeridas a continuación con vistas a mejorar su eficacia como instrumento de planificación integral. Las modificaciones propuestas son tanto a nivel técnico, que definirían el PORN como soporte de las decisiones políticas, como a nivel político-administrativo, para facilitar estas decisiones.

a. Objetivos a largo plazo

Es indispensable la definición de los objetivos medioambientales propios, a nivel regional y nacional en un futuro muy próximo, debiendo fijarse metas a corto, a medio y a largo plazo en todos los campos competenciales (Ley 4/1989, Art.2.1; véase CASTANYER VILA, 1991: 23). Estos objetivos medioambientales precisan de un debate político para confirmar su elevación, parcial o total, a unas directrices político-administrativas.

b. Ampliación y estructuración de los PORN

Al nivel de los PORN, y dentro de este contexto se recomiendan las siguientes

modificaciones y ampliaciones en su elaboración:

- Ampliación territorial

A la hora de la elaboración técnica es necesaria la ampliación territorial más allá del ámbito que abarquen los planes, incluyendo la zona de sensibilidad ecológica. El actual tratamiento de la zona declarada, exclusivamente (Art. 15.2 LENFF), o el de incluir sólo los municipios afectados puede resultar más práctico, pero impide las comparaciones territoriales necesarias para la valoración del estado de conservación, lo que ha perjudicado la integración de comarcas grandes homogéneas en la planificación y la gestión del espacio y el fomento de actividades.

- Ampliación temporal

Se recomienda la aplicación de los objetivos temporales de las directrices nacionales y/o regionales al área de estudio, fijando así las pautas para su evolución.

Asimismo, la mayor ejecutabilidad de las previsiones del PORN requiere la incorporación de propuestas sobre las condiciones temporales, financieras -y administrativas- del espacio a proteger.

Posteriormente al proceso planificador, sería necesario el establecimiento de un control de ejecución, tanto a corto plazo (anualmente), para comprobar y, eventualmente, modificar las previsiones del plan, como una revisión general tras 10 años de funcionamiento, actuación de autocontrol prevista en el concepto de los *parcs naturels régionaux franceses* (JOB, 1993: 108). Esta revisión podría incluir cambios de los estatutos básicos (extensión territorial, reglamento, etc.).

c. Participación y coordinación

Las modificaciones propuestas hasta ahora no serían viables con el sistema actual de elaboración de los PORN, debido a la carga adicional que supondrían. Solamente serían realizables con el cumplimiento de unas condiciones básicas que disminuirían posibles diferencias político-administrativas:

- una dotación personal y financiera mayor de las administraciones medioambientales para adecuar su capacidad

a la demanda política y la cantidad de trabajo creciente.

- como inicio del proceso planificador, unas mesas de información sobre los diferentes intereses y un debate inicial sobre los conflictos que puedan surgir entre los objetivos de cada grupo, con el fin de fomentar una actitud común y coordinada.

- una mejor coordinación técnica entre la descripción, la valoración del estado actual de los recursos naturales, los aprovechamientos y los objetivos a perseguir, mejorando así la transparencia y la reinterpretación de los planes. Los criterios de valoración habrá que discutirlos a nivel político, técnico y científico.

- la elaboración técnica y el debate político de alternativas de planificación son de importancia vital. Las vías alternativas abrirían el proceso, hoy en día cerrado por el carácter exclusivamente técnico de la elaboración, y proporcionarían una mayor posibilidad de discusión del plan.

Acorde con el sistema blando previsto para el desarrollo de los espacios rurales, se recomienda una mayor integración de los habitantes e interesados en la gestión del espacio natural, no solamente al nivel administrativo del Patronato, sino también en la gestión y el aprovechamiento del mismo.

5. CONCLUSIONES

A pesar de las afirmaciones políticas positivas, las expectativas iniciales y el protagonismo de la administración medioambiental, hoy en día la ordenación de los recursos naturales está lejos aún de cumplir sus funciones ambiciosas dentro de la política medioambiental y, especialmente, dentro del desarrollo de los parques naturales y nacionales de carácter blando. La todavía

limitada aplicación del concepto de la planificación ambiental tras casi seis años de su creación, no hace más que confirmar esta valoración.

Interpretado así, se considera necesaria la implantación de modificaciones por un lado en la elaboración técnica y, por otro, en los procesos de elaboración y aprobación político-administrativas. De aplicarse las modificaciones propuestas en este trabajo, la planificación ambiental prevista en la ley 4/1989 podría jugar un papel acorde con la importancia que en la planificación integral de espacios rurales le corresponde.

ANEXOS

Extracto de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres.

Artículo 4

3. Son objetivos de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales los siguientes:

- a) Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate.

- b) Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación.

- c) Señalar los regímenes de protección que procedan.

- d) Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen.

- e) Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

BIBLIOGRAFÍA

ARIAS GOYTRE, Félix (1991): «¿Ordenación o política territorial?», en: *Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Objetivos y Experiencias de la Ordenación del Territorio en Europa e Iberoamérica* (Valencia, 25, 26, 27 y 28 de junio de 1991), 2690-2705. Generalitat Valenciana. Valencia.

CASTANYER VILA, Jorge (1991): «La planificación en espacios protegidos: un mandato legal», en

Prácticas para la planificación de espacios naturales, 15-38. ICONA, Serie Técnica. Madrid.

COLLIN, Gerald (1990): «Rural Society and Protected Area: Which Dialogue? The Case Study of Cevennes National Park and Biosphere Reserve (France)», en: *Landscape and Urban Planning*, 19, 173-180. Elsevier Science B.V. Amsterdam.

- EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, José María (1993): «Madrid: Nuevos instrumentos de política territorial», en: *CIUDAD Y TERRITORIO. Estudios Territoriales*, 1 (95-96), 107-122. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Madrid.
- FURIO, Elies & Amat SÁNCHEZ (1991): «La dinámica espacial de la economía valenciana y el Programa Operativo: Consideraciones en torno a un ejemplo de planificación funcional», en: *Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Objetivos y Experiencias de la Ordenación del Territorio en Europa e Iberoamérica* (Valencia, 25, 26, 27 y 28 de junio de 1991), 961-989. Generalitat Valenciana. Valencia.
- JOB, Hubert (1993): «Naturparks in Frankreich "Parcs naturels régionaux" und Erfahrungen für deutsche Naturparke», en: *Natur und Landschaft*, 25 (3)1993, 105-111. Bundesamt für Naturschutz. Bonn.
- LUCIO FERNÁNDEZ, José Vicente de y Paloma FERNÁNDEZ SAÑUDO (1994): *Espacios Naturales Protegidos del Estado Español, Sección del Estado Español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa*. Soto del Real (Madrid).
- MARCHENA GÓMEZ, Manuel y M.^a Ángeles GÓMEZ SANTOS (1991): «Ordenación del territorio e incentivos regionales. El caso de Andalucía», en: *Segundo Congreso Internacional de Ordenación del Territorio. Objetivos y Experiencias de la Ordenación del Territorio en Europa e Iberoamérica* (Valencia, 25, 26, 27 y 28 de junio de 1991), 1009-1024. Generalitat Valenciana. Valencia.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel (1992): «Coordinación de la ordenación del territorio con políticas sectoriales que inciden sobre el medio físico», en: *Documentación Administrativa*, 230-231 (abril-septiembre 1992): 229-296. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid.

ABREVIATURAS

- FEDER: Fondo Europeo de Desarrollo Regional.
- ICONA: Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza.
- LENFF: Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.
- PDI: Plan de Desarrollo Integral.
- PDTC: Plan Director Territorial de Coordinación.
- PORN: Plan de Ordenación de los Recursos Naturales.
- PRUG: Plan Rector de Uso y Gestión.