

INSTRUMENTOS Y ELEMENTOS PARA LA PLANIFICACION DE LOS ESPACIOS NATURALES

Antonio Machado Carrillo *



INTRODUCCION

Un espacio natural es objeto de planificación cuando se le ha asignado un destino u objetivo específico a cumplir. La planificación consiste en definir racionalmente la forma más eficaz de usar el territorio, los recursos humanos y los económicos para conseguir dicho objetivo. La planificación es, por tanto, un proceso sistemático y continuo encaminado a alcanzar objetivos estipulados.

Los espacios naturales pueden tener diferente destino: desde su sacrificio y transformación para actividades humanas incompatibles con su condición natural (urbanismo, agricultura intensiva, etc.), hasta su preservación en estado óptimo en virtud de sus valores naturales intrínsecos. Entre estos extremos caben destinos intermedios en los que se conjuga un aprovechamiento ordenado de ciertos recursos renovables (forestales, cinegéticos, etc) con la conservación del espacio y también los usos recreativos u otras actividades no críticamente transformadas del entorno.

No obstante, el estado de las cosas es tal en España, que hoy no se debería permitir que aquellos pocos espacios donde aún persiste la naturaleza, sean transformados para otra finalidad. Hay suficientes tierras ya transformadas, en desuso o infrautilizadas como para abastecer los requerimientos de territorio que demanda el desarrollo. No hay razón, pues, que justifique el continuar con la merma y sacrificio de áreas aún naturales, salvo la falta de imaginación, comodidad en el lucro y desconsideración hacia los valores sociales que comporta la poca naturaleza que nos queda.

En la presente comunicación me limitaré a considerar los instrumentos y elementos de planificación de aquellos espacios naturales cuyo destino —independiente del uso que se le quiera dar— contemple el mantenimien-

* Consultor, La Laguna. Tenerife

to de su condición natural y, en particular, para aquellos que ostentan un estatus legal específico de protección. Trataré sólo del caso español.

LA PLANIFICACION COMO PROCESO PREVIO A LA ACCION

Resulta evidente que la planificación está orientada al futuro, a influenciar los sucesos por ocurrir y, por ello, ha de preceder siempre a la acción. Existe, de todas maneras, otro método de aproximación a unos objetivos dados. En este caso se aborda directamente la acción de forma más o menos inspirada y orientada hacia dichos objetivos y con una gran flexibilidad, adaptándose e improvisando según las circunstancias. Este modelo de «aproximaciones sucesivas» es justificable cuando no hay medios disponibles para planificar, o cuando los elementos que participan en la planificación son tan variables o cambiantes, que anulan cualquier intento de planificación en plazos razonables. En cualquier caso, este modelo no es el más aconsejable —ni justificable— para los espacios naturales, especialmente para los protegidos. «Con la naturaleza no se juega y ante la duda, abstente» es un principio aplicable en estos casos.

La *probabilidad de éxito* en la gestión de todo espacio natural *aumenta* con la intensidad y calidad de nuestra planificación. ¿Qué?, ¿Dónde?, ¿Cuándo?, ¿Cómo? y ¿Con qué?, son las grandes preguntas que ha de responder todo el proceso planificador. Esta secuencia de preguntas lleva implícita la jerarquía del procedimiento planificador, así como de los documentos técnicos o legales que usualmente van jalonando dicho proceso. Podemos imaginarnos un «zoom» que, partiendo de los grandes objetivos cuasi-inmutables y que son pocos, llega hasta el detalle pequeño de los múltiples proyectos finales, que ha de adaptarse incluso a los materiales asequibles en el lugar y en ese momento.

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION

De la Ley del Suelo (1976)

La Ley del Suelo española es bastante avanzada en cuanto a técnica planificatoria y a considerar los usos del suelo bajo la óptica del derecho francés (propiedad regulada) y no del romano (propiedad total ilimitada). A través de sus figuras habituales de planeamiento (Planes Generales, Normas Subsidiarias, etc.) se pueden delimitar espacios naturales y otorgarles una importante protección pasiva al calificarlos como «suelo no urbanizable». Cabe además considerarlos de «protección especial» y asignarles

una normativa de aplicación orientada a impedir ciertas actividades que pudieran alterar el medio. Sin embargo, vemos que toda la capacidad de estos instrumentos, así como de los Planes Especiales —que a veces se han considerado como solución válida— son más bien de tipo «pasivo»; es decir, protección por limitaciones singulares, usualmente de índole urbanístico. Veo impracticable planificar la gestión (activa) de una área a través de Planes Especiales de la Ley del Suelo. El ordenamiento jurídico del suelo pone el tablero de ajedrez donde todos han de jugar, pero no programa las fichas ni sus movimientos.

De la Ley de Montes (1957)

Los montes tienen en España un significado jurídico mucho mayor que el concepto de bosque o masa forestal y engloban espacios naturales de toda índole, arbolados o no, desde los prístinos y puros, hasta los bastante transformados, pero no objeto de cultivo agrario. La Ley de Montes dispone de dos instrumentos de planificación ya clásicos: Los Planes de Ordenación cuando los montes son de utilidad pública, y los Planes Técnicos para montes de propiedad privada, cuando son calificados como «protectores». En ambos casos se puede planificar toda actuación en dichos montes y, particularmente, el modo racional de aprovechar los recursos de forma sostenida. Los Planes de Ordenación permiten planificar (incluida la programación) un uso múltiple del espacio y son auténticos y buenos instrumentos de planificación (independiente de los objetivos que se asignen al área) que se ven favorecidos en gran medida, por la propiedad pública del territorio sobre el que se aplican, por la unidad de gestión (directa, consorciada, etc.) y por la existencia de servicios forestales más o menos rodados en todo el país.

De la Ley de Caza (1970)

España no cuenta aún con una ley específica sobre vida silvestre o de conservación de la naturaleza, incluso tras de haber ratificado la Convención de Berna. Sin embargo, la legislación cinegética —a pesar de su evidente parcialidad— permite a través de Planes Técnicos de Gestión ordenar y planificar ciertas actividades en las llamadas «áreas cinegéticas de uso especial». La superficialidad o detalle del planeamiento, así como los elementos implicados (la actividad cinegética, mejoras de hábitat, regulación de otros usos, etc.) varían en función del tipo de área cinegética (Reserva Nacional, Refugio de Caza) y, muy especialmente, de su régimen de propiedad.

De la Ley de Espacios Naturales Protegidos (1975)

La legislación española específica de espacios naturales protegidos es relativamente reciente —1975— y bastante deficitaria, a juzgar por lo que dicen varios autores (López Ramón, 1980; Ariño Ortiz, *et al.*, 1982, etc.). Contempla cuatro figuras legales de gestión que serán tratadas en detalle en otras comunicaciones.

- Parajes Naturales de Interés Nacional.
- Parques Naturales.
- Reservas Integrales de Interés Científico.
- Parques Nacionales.

La experiencia española en planificación de espacios naturales protegidos es bastante reciente (diez años), y sólo está algo consolidada respecto a parques nacionales.

Los parques naturales son figuras controvertidas que siempre plantean problemas de gestión asociados a su concepción jurídica. Su gestión podría ser viable preparando planes integrados de protección a base de tres instrumentos yuxtapuestos y conjugados con efecto jurídico y tramitación distinta: *a)* Plan urbanístico de la Ley del Suelo; *b)* Plan Técnico Forestal de la Ley de Montes, y *c)* un Plan cinegético de la Ley de Caza. Evidentemente, la propiedad estatal o municipal de estas áreas puede simplificar mucho el planeamiento.

Hasta la fecha no se han declarado Reservas Integrales de Interés Científico, declaración que se hace por Ley y que, según cabe esperar, definirá cuál será su instrumento de planeamiento lo mismo que hacen las leyes de Parques Nacionales.

En similares circunstancias se encuentran los Parajes Naturales de Interés Nacional, figura que ha sido ampliamente utilizada por las Comunidades Autónomas en los últimos años y aún está por ver el modelo de planeamiento e instrumento planificadorio que van a desarrollar¹.

Como quiera que el parque nacional es una figura de protección suficientemente decantada y extendida internacionalmente, sobre la que existe una experiencia real de planeamiento en España, me parece oportuno entrar en mayor detalle y, a título de ejemplo, de lo que es el proceso planificadorio que comentamos al principio de esta comunicación.

¹ En la Ley 12/1987 de 19 de junio de declaración de espacios naturales de Canarias, se incluyen varios Parques Naturales y Parajes Naturales de Interés Nacional. En una cláusula transitoria se habla de Planes Rectores de Uso y Gestión —por afinidad a los Parques Nacionales, supongo— pero no se les da contenido alguno.

EL PARQUE NACIONAL, UN EJEMPLO

En España, a pesar de que existen parques nacionales desde 1916, la obligación de planificar aparece por primera vez en 1975, con la Ley 15/75 de Espacios Naturales Protegidos. Es además el Parque Nacional una figura donde el proceso de planificación puede darse completo, pues existe una supuesta unidad de gestión al servicio de una finalidad primordial muy concreta: la preservación del área, pero haciéndola compatible con un uso educativo, científico y de disfrute público ordenado.

La Ley del Parque

Los Parques Nacionales españoles son establecidos (o reclasificados) por leyes específicas del Parlamento Nacional. La complejidad del proceso legislativo se convierte —una vez promulgada la ley— en una garantía, al máximo nivel, de que la finalidad u objetivos generales del parque no serán alterados con facilidad.

ELEMENTOS DE LA PLANIFICACION EN UN PARQUE NACIONAL

Qué	Objetivos	
	— generales (finalidad)	Ley del Parque
	— concretos	P.R.U.G.
	— operacionales	Planes Especiales
Dónde	Zonificación	P.R.U.G.
Cuándo	Programación temporal	
	— medio plazo	P.R.U.G.
	— corto plazo	Planes Especiales
	— anual	Planes Anuales
Cómo	Limitaciones	P.R.U.G.
	Prescripciones	Planes Especiales
	Detalles	Proyectos Actuación
Con qué	Medios técnicos	según nivel
	Medios presupuestarios	según nivel

La propia Ley del Parque establece cuál será su principal instrumento de planificación, el Plan Rector de Uso y Gestión, bautizado así por primera vez en la Ley 91/74 art. 4 del Parque Nacional de Doñana, con lo que se abandona el término tal vez genérico de «Plan Director» que recoge la Ley de Espacios Naturales Protegidos. Asimismo, además de la tra-

mitación y duración, se definen a grandes rasgos cuáles han de ser su contenido y cometido.

Los Planes Rectores de Uso y Gestión

Los Planes Rectores de Uso y Gestión —P.R.U.G. en los sucesivos— son los documentos equivalentes a los Planes de Manejo o Planes Maestros de otros países. Sobre su elaboración y contenido he tratado con extensión en otra parte (Machado, 1982), pero conviene resaltar aquí sus principales características.

Aunque son documentos técnicos elaborados por el organismo nacional competente en conservación de la naturaleza —que es el ICONA—, no es éste quien los aprueba. Su tramitación implica un período de información pública, una aprobación provisional por el Patronato del Parque y la aprobación definitiva por el Gobierno, entrando en vigor cuando se publica en el Boletín Oficial del Estado como Real Decreto.

Este complicado mecanismo es de vital importancia puesto que como Real Decreto se garantiza y consolida la planificación en ellos contenida, sobreponiéndose en ciertos casos, a otra sectorial y de menor rango, que pudiera ir en contra de los intereses del parque. El papel del Patronato del parque es asimismo decisivo, pues este organismo colegiado y colaborador² ejerce aquí una vital función de vigilancia de los propósitos y planes del organismo gestor, el ICONA. En este sentido, en el P.R.U.G. cristaliza el compromiso del ICONA con la gestión de un espacio que es patrimonio de todos los españoles, y del que el Estado le ha hecho responsable. Visto así, el P.R.U.G. aparte de convertirse en la guía de gestión del parque, es una garantía de seguridad frente a la improvisación del propio organismo que lo gestiona.

La duración de un P.R.U.G. viene estipulada en la ley del parque y todas coinciden —salvo la del parque nacional de Doñana— en cuatro años como máximo, tras los cuales se procederá a su revisión.

Un P.R.U.G.³ ha de:

- Regular el uso a que deben destinarse las instalaciones existentes.
- Establecer las directrices generales de ordenación y uso.

² En los Patronatos se integran representantes de los distintos sectores sociales y administraciones involucradas o afectadas por el Parque. Su composición no es homogénea en los Parques Nacionales Españoles.

³ Los P.R.U.G. contemplados en las diferentes leyes de Parques Nacionales no son homogéneos, pero he generalizado sobre los definidos por las más recientes, por considerarlos más avanzados.

- Dictar las normas de gestión y actuación necesarias para la conservación y protección de los valores naturales.
- Dictar las normas de gestión y actuación necesarias para garantizar el cumplimiento de las finalidades de investigación, interpretación del fenómeno de la naturaleza, educación ambiental y de uso y disfrute por los visitantes.
- Establecer la zonificación del parque, delimitando áreas de diferente utilización y destino, entre las que se incluirán las destinadas a los servicios, especificándose sus limitaciones urbanísticas y las zonas de reserva integrales o dirigidas.

Vemos, pues, que además de establecer directrices y criterios de gestión que acotarán en su momento el «cómo» hacer las cosas, el P.R.U.G. se ocupa fundamentalmente de definir el «qué» y el «dónde», aunque esto último de forma peculiar. El «dónde» de ciertas actividades o instalaciones puede quedar definitivamente diseñado desde el P.R.U.G., pero no así para otras muchas actuaciones que corresponde planificar posteriormente. De ahí la importancia de que la zonificación quede aprobada por Real Decreto, pues de este modo se fija ya dónde sí y dónde no podrán ubicarse estos usos. Para ello se establecen áreas con permisividad gradual al uso humano, de menos a más:

- I. Zonas de reserva
- II. Zonas de uso restringido
- III. Zonas de uso moderado
- IV. Zonas de uso especial

El P.R.U.G. toca todos los aspectos de la vida de un parque y establece objetivos parciales para cada sector: restauración del medio, gestión de recursos naturales, uso de visitantes, interpretación, infraestructura, investigación, etc. Sin embargo, no los desarrolla a nivel del «cómo», salvo en algunos casos donde la inmediatez o urgencia así lo aconseja (seguridad, p. ej.).

La programación general y priorización de objetivos —aunque no requerido legalmente— sería un capítulo muy deseable a incluir en un P.R.U.G. Por otra parte, es de destacar que los últimos planes elaborados incluyen al menos el diseño de la estructura administrativa del parque, detalle este nada desdeñable en un sistema que está aún en pleno desarrollo.

Los Planes Especiales

Corresponde a los Planes Especiales el «cómo», detallar el «dónde» con más precisión y programar el «cuándo» se han de realizar acciones concretas. La Ley del Parque prevé un mínimo de Planes Especiales para:

- Las medidas tendentes a la eliminación de la explotación de los recursos naturales del parque.
- El mantenimiento de los equilibrios biológicos.
- La investigación aplicada que le sirve de fundamento.
- El uso público.

El P.R.U.G. puede ampliar el número de Planes Especiales según estime necesario (incendios, p. ej.). Estos planes los elabora el ICONA y los aprueba el Patronato, a quien corresponde juzgar si se ajustan al P.R.U.G. o no.

Proyectos y planes anuales

El último eslabón de la cadena (el «cómo» en detalle) lo constituyen los «proyectos específicos» (de obra, de investigación, p. ej.) derivados de los Planes Especiales o el propio P.R.U.G., y los planes anuales que a modo de conjunto de propuestas administrativas, permiten al ICONA liberar los fondos necesarios para ejecutar las acciones concretas programadas para un ejercicio. Estos proyectos y propuestas los aprueba el ICONA y son elaborados por la unidad administrativa del propio parque o, de manera centralizada, una unidad especializada en planificación⁴. Si la especialidad así lo requiere (proyectos complejos), se puede contratar su elaboración a expertos externos.

Estado actual del planeamiento de parques nacionales

En la actualidad se han realizado los P.R.U.G. de todos los Parques Nacionales, incluso los de Covadonga y el de Aigües Tortes, lago San Maurizio, parques que aún no han sido reclasificados por ley. Los P.R.U.G. del Parque Nacional de Daimiel, de Timanfaya y de Ordesa, Monte Perdido están también pendientes de aprobación, mientras que en el Parque

⁴ Recientemente se ha inaugurado en La Laguna, Tenerife, el Centro de Coordinación de Parques Nacionales de ICONA, un centro técnico con personal e instalaciones altamente cualificadas.

Nacional de Doñana, se está procediendo ya a la primera revisión de su P.R.U.G. Asimismo se están preparando varios Planes Especiales y algunos, referentes a uso público, ya han sido aprobados.

La jerarquización de los objetivos

Este ejemplo a nivel de parque nacional nos ha servido para comprender la filosofía básica del proceso planificador que va de lo general a lo concreto, en una cascada gradual de objetivos y documentos que implica una correspondiente aprobación gradual y jerárquica.

- Ley del Parque: Parlamento Nacional.
- P.R.U.G.: Consejo de Ministros.
- Planes Especiales: Patronato.
- Proyectos y Planes anuales: ICONA.

PRINCIPALES IMPEDIMENTOS EN LA PLANIFICACION DE ESPACIOS NATURALES

De lo expuesto hasta ahora se pueden inferir algunas de las dificultades que encuentra el planificador cuando su objeto de trabajo son espacios naturales. Partimos del supuesto de que el planificador es un consumado experto en planificación de recursos naturales, manejo de vida silvestre, de actividades al aire libre y de interpretación de la naturaleza⁵. Los aspectos técnicos no serían su problema, pero sí otros aspectos de tipo limitativo, de coordinación y competencial que se dan con repetida frecuencia —aunque no en exclusiva— en los espacios naturales. Estas dificultades son:

- De propiedad. Rara vez la propiedad del territorio corresponde al organismo que lo va a gestionar y el ordenamiento jurídico español establece importantes reservas de ley en materia dominical.
- Usos preexistentes asociados en parte al punto anterior o a tradiciones seculares que están también protegidas por el ordenamiento jurídico.

⁵ La planificación de espacios naturales es normalmente abordada por un equipo transdisciplinario en el que se integran varios profesionales, desde expertos generales en planificación, especialistas en recursos naturales, sociólogos y juristas, hasta los propios gestores y agentes conocedores de la realidad cotidiana.

- Competencias de otros organismos en la misma área y, a menudo, sobre los mismos recursos objeto de planificación.
- Dificultades de coordinación con el planeamiento que tiene lugar en la periferia o entorno geográfico del área, y que, a veces, incluye la propia área objeto de planeamiento en otros planes ajenos a nuestra finalidad.
- Indefinición de las estructuras de gestión. Para poder planificar con precisión es necesario conocer la estructura, capacidad de trabajo y *modus operandi* del organismo que va a ejecutar lo que está planificando. En España se está todavía en una etapa pionera y de consolidación de estas estructuras.

CONCLUSION

Independientemente de poder contar con mejores instrumentos legales y técnicos para el planeamiento de los espacios naturales protegidos, y de buscar la propiedad pública como medio más idóneo para facilitar gran parte de la gestión, sería muy conveniente que las administraciones responsables de estos espacios concentraran sus esfuerzos en crear equipos profesionales de planificación, a la par que dotar a dichos espacios de unidades técnicas de gestión. En España afecta esta tarea muy particularmente a varias Comunidades Autónomas.

BIBLIOGRAFIA

- ARIÑO ORTIZ, G., y DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M.: *La protección jurídica de los espacios naturales*, CEOTMA, serie Monografías, 15, Madrid, 190 pp., 1982.
- EIDSVIK, H. K.: «El proceso de planificación de un parque», *Parques*, 2 (3), Washington, 8-12, 1977.
- LÓPEZ RAMÓN, F.: La conservación de la naturaleza: Los espacios naturales protegidos, public. Real Colegio de España, *Studia Albornotiana XLIV*, Zaragoza, 436 pp., 1980.
- LAYSER, E. F.: *Methods and criteria for a planning and decision making process*, U.S. Forest Service, SW Region, Albuquerque, 51 pp., 1975.
- MACHADO, A.: «Los planes rectores de uso y gestión», pp. 240-267, in DE VIEDMA, M. G. et al., *Planificación y gestión de los espacios naturales protegidos*, Fundación Conde del Valle Salazar, Madrid, 1982.
- NATIONAL PARK SERVICE: *Planning process*. U.S. Government Printing Office, NPS 591, Washington, DC, 56 pp., 1976.