

PRACTICAS PARA LA PLANIFICACION DE ESPACIOS NATURALES

Edición preparada por:
MIGUEL CASTROVIEJO



Colección Técnica



PLANES DE USO Y GESTION.
APROXIMACION DE UN PLANEAMIENTO
METODOLOGICO

Antonio Machado Carrillo

1. INTRODUCCION

Creo que el tema de los planes de uso y gestión es actual e importante, ya que afecta al 34,6 por 100 del territorio canario —declarado como espacio protegido— y sobre el que existe cierta confusión conceptual y doctrinal.

Esta comunicación se ocupará, pues, de aclarar qué son los PRUG o *planes rectores de uso y gestión*, que así se llaman, o, mejor dicho, cuántas clases de ellos hay, que tal es el problema. Respecto a las formas de cómo hacerlo, me remitiré a la bibliografía que adjunto, y a aportar ciertos criterios orientadores para la futura ley que los regule.

Los planes de uso y gestión podemos definirlos genéricamente como instrumentos técnicos para la planificación de áreas protegidas. Existe bastante doctrina internacional al respecto y, en lo que atañe a España, una pequeña historia que tal vez nos ayude a entender mejor los problemas actualmente planteados.

2. LA IDEA DE PLANEAMIENTO EN LAS AREAS PROTEGIDAS

Los parques nacionales, como figuras legales de protección, se establecen en España en 1916 y dos años después se declaran los dos primeros parques, el de Covadonga y el de Ordesa. Sin embargo, tal declaración sólo comportaba mandatos para cuidar los valores del área, sin mayores tecnicismos. Es en 1975, medio siglo después, cuando en la Ley de Espacios Naturales Protegidos (en lo sucesivo LENP) se habla de «planificar» estos espacios con el objeto de poder conjugar los fines de la conservación con los usos y aprovechamientos, habido el caso, y finalidades educativas y de recreo de las áreas.

«... los planes de conservación, fomento mejora y disfrute, así como los aprovechamientos y trabajos que en dichos espacios se realicen, serán aprobados y supervisados por el Consejo de Dirección del ICONA, previo informe del Patronato.»

Art. 9.2, Ley 15/1975.

Este buen deseo de la Ley queda en parte desvirtuado fuera del marco competencial del ICONA, como órgano administrador de los espacios protegidos. Es decir, que los mentados planes serán efectivos sólo en tanto regulen aspectos y actividades incluidos en las competencias propias del ICONA (que, ciertamente, no eran pocas). Respecto de las actividades de otras administraciones u organismos, el problema se reduce a un simple «quiero, pero no puedo».

El reglamento de dicha Ley va más allá en cuanto a describir el contenido de lo que llama genéricamente «planes directores», pero sin alterar su corto alcance jurídico.

«Fijar las actuaciones y medidas necesarias para salvaguardar las características y valores que motivaron su creación, facilitar el exceso para su uso, disfrute, contemplación y aprovechamiento ordenado de sus producciones e impedir los actos que, directa o indirectamente, pueden producir su destrucción, deterioro o desfiguración.»

Art. 6.2, Real Decreto 2676/1977.

3. LOS PLANES RECTORES DE USO Y GESTION DE PARQUES NACIONALES

Los defectos —ampliamente reconocidos— que padecía la LENP de 1975 se subsanan en gran parte en cada una de las leyes individuales de creación o reclasificación de los parques nacionales (figura que tiene que ser establecida por la ley). En 1978, en las leyes de Doñana y de las Tablas de Daimiel aparecen por primera vez los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG, en lo sucesivo), donde, en base a una mejor fundamentación jurídica, se da a los planes un mayor alcance y se determina su contenido y tramitación. Esta es la primera aparición en España del PRUG como instrumento técnico-jurídico. Siguen, sin embargo, la antigua doctrina de los «Planes Maestros» de Estados Unidos-FAO, en vías de abandono por ser engorrosos y padecer de cierta «biblificación» (sobre el particular me he ocupado en otro sitio, ver MACHADO, 1982).

Es en las leyes de reclasificación y creación de los parques nacionales canarios donde los PRUG adoptan una línea más moderna y pragmática, sin perder nada de su virtualidad jurídica. Su contenido, tomado de la Ley de reclasificación del Teide, ha de ser el siguiente:

a) Las directrices generales de ordenación y uso de este parque nacional.

b) Las normas de gestión y actuación necesarias para la conservación y protección de sus valores naturales y 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.

c) La zonificación del parque nacional, 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.»

Art. 5.2, Ley 5/1981.

Aportan estas leyes una importante novedad: la figura de los planes especiales, que se establecen como planes secundarios, emanados de PRUG para desarrollarlo y detallar más y complementar la planificación en ciertos sectores específicos. Así, se regula que se tendrán que redactar planes especiales, al menos para la eliminación de la explotación de los recursos, para la gestión e investigación del medio y para organizar la interpretación e información a los visitantes.

El resultado es, pues, un esquema racional y coherente para la planificación de un Parque Nacional y que va de lo general a lo concreto (ver esquema adjunto).

ELEMENTOS DE LA PLANIFICACION DE UN PARQUE

Qué	Objetivos	
	— generales (finalidad)	Ley del Parque
	— concretos	PRUG
	— operacionales	Planes especiales
Dónde	Zonificación	PRUG
Cuándo	Programación temporal	
	— medio plazo	PRUG
	— corto plazo	Planes especiales
	— anual	Planes anuales
Cómo	Limitaciones	PRUG
	Prescripciones	Planes especiales
	Detalles	Proyectos actuación
Con qué	Medios técnicos	según nivel
	Medios presupuestarios	según nivel.

Tomado de MACHADO (1989)

4. DEL PLANEAMIENTO DE LAS OTRAS CATEGORIAS DE AREAS PROTEGIDAS

Los parques nacionales resolvieron —por así decir— los defectos de la LENP de 1975 en sus propias leyes y creando la figura de planeamiento apropiada, los PRUG. Pero no ocurrió lo mismo con las otras categorías de áreas protegidas, y, en particular, con los parques naturales, figura que se establece por Decreto.

En principio, la única posibilidad de ordenar y planificar un parque natural consistiría en utilizar los instrumentos de planeamiento de la normativa sectorial que incidiese en el área, de tal suerte que, según los casos, se podría acabar con un auténtico «triumvirato» de planes: uno urbanístico, uno cinegético y uno forestal. La solución sería harto compleja y sólo se simplificaría en aquellos parques naturales donde toda la propiedad fuese pública y bajo la tutela de una misma y única administración (por ejemplo, en montes de utilidad pública).

Es por ello que prácticamente la totalidad de los parques naturales establecidos nunca llegaron a disponer de instrumentos de ordenación. Cabe destacar, sin embargo, algunas excepciones como el Plan de Usos y Protección del Parque Natural de Cazorla, Segura y Las Viñas», implantado por Decreto 344/88 de la Junta de Andalucía.

5. LOS PLANES RECTORES DE USO Y GESTION INAUTENTICOS

Instaurado ya el nuevo Estado de las Autonomías, varias comunidades autónomas hicieron uso de sus competencias en materia de espacios naturales protegidos y declararon nuevos espacios, unas empleando las figuras preconstitucionales de la LENP de 1975, y otras creando figuras novedosas, pero de discutible legalidad a falta de legislación básica del Estado sobre la materia.

Canarias siguió la primera vía y en un acto voluntarista sin precedentes —que no viene al caso comentar— estableció 34 parques naturales y 70 parajes de Interés Nacional con la Ley 12/1987 de Declaración de Espacios Naturales de Canarias (Ley Canaria, en lo sucesivo).

Respecto a la ordenación de tan rico conjunto de áreas protegidas —el mayor en España— se recoge en dicha Ley lo siguiente:

«Los instrumentos de planeamiento que desarrollen la protección establecida por esta Ley podrán, no obstante, y en los términos de su legislación específica, introducir prohibiciones y limitaciones de usos en el entorno...»

Artículo 3.

«... limitaciones de derechos o restricciones de usos que deberán ser instrumentados, en su caso, por los Planes Rectores de Uso y Gestión que desarrollen la protección establecida por esta Ley.»

Disposición adicional.

De la lectura de estas dos cláusulas se ve que la Ley Canaria confía la misión de desarrollar la protección de las áreas establecidas a los PRUG, y remite a su legislación específica. Pero hete ahí que la legislación específica, en la cual está basada la propia Ley Canaria (que consecuentemente se define como «declaración») y a la cual se remite supletoriamente, es la LENP de 1975, ley en la que, según vimos, no se habla para nada de los PRUG. Los PRUG se establecen en cada una de las leyes de los parques nacionales y a estas leyes no hace referencia la Ley Canaria.

Parece, pues, que el legislador canario toma de las leyes de los parques nacionales el nombre y concepto de los PRUG, y lo introduce en la Ley Canaria, pero sin hacer ninguna remisión a éstas. De ahí que los PRUG canarios son inauténticos, tienen el nombre, pero carecen de su contenido jurídico (alcance, tramitación, etc.).

El problema es serio, pues los espacios naturales canarios —que suponen más de un tercio del territorio del Archipiélago— han quedado en cierto modo «congelados». La ley relega en los PRUG el ordenar y resolver el futuro desarrollo de las áreas y actividades que en ellas existen, pero sus PRUG no están capacitados para tal misión¹. Además, el régimen transitorio de la Ley Canaria —que adolece, asimismo, de importantes deficiencias legislativas— no permite resolver el *impasse*, colapsa ciertas actividades y deja, sin embargo, algunas fisuras peligrosas en el marco proteccionista.

Para ello, las continuas demandas de que se elaboren los PRUG de los parques y parajes canarios no podrán ser satisfechas en el contexto actual, al menos, con resultados positivos. Tampoco me parecen fundadas las repetidas críticas que se vierten en el terreno político sobre este particular.

6. LA LEGISLACION BASICA DEL ESTADO

En abril de 1989 se promulga la Ley 4/1989, de Conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres, que constituye la norma básica del Estado en materia de áreas protegidas. En ella se introducen importantes novedades respecto del tema que nos ocupa.

¹ Por vía indirecta y supletoria los PRUG canarios podrían asimilarse a Planes Especiales de la Ley del Suelo, pero tales planes tampoco comportan el alcance legal suficiente para abordar la zonificación de las áreas de ordenación de usos que se requiere en un PRUG.

Por una parte, la Ley establece cuatro categorías básicas de áreas protegidas: los parques, las reservas, los Monumentos Naturales y los Paisajes Protegidos. Se hace referencia a los Planes Rectores de Uso y Gestión de los parques, los cuales, dice, «serán periódicamente revisados», «fijarán las normas generales de uso y gestión del parque» y «prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico»; de resto sólo trata aspectos de su tramitación.

Por otra parte, lo más significativo de la Ley 4/1989 es que mandata a que los espacios naturales declarados con anterioridad a su promulgación sean reclasificados a nuevas categorías concordes con la legislación básica. En este sentido permite que las Comunidades Autónomas puedan desarrollar las cuatro figuras básicas ya mencionadas y establecer otras nuevas en el marco de sus competencias.

7. EL RETO CANARIO

Parece, pues, lógico que la Comunidad Autónoma de Canarias haga uso de sus competencias y promueva una nueva Ley de Espacios Naturales en la que se establezcan y precisen las categorías de protección necesaria para dar cabida a ese tercio del territorio canario que se encuentra actualmente protegido. Dichas categorías deben ser las suficientes como para guardar los niveles de protección de una manera coherente y adaptada a la variante realidad biofísica que subyace en el territorio. Huelga decir, por más, que es imprescindible que dicha futura ley determine con precisión el contenido y alcance de los planes o las figuras de ordenación que establezca, para no caer en los mismos errores anteriores.

En lo que se refiere a este último punto, me parece que una buena estrategia consistiría en seguir la filosofía de los planes de ordenación de recursos, figura novedosa y básica de planeamiento que introduce la propia Ley 4/1989. Pero quizás, y antes de concluir, podría ser de mayor interés para los lectores que exponga lo que pudiera ser el contenido genético del supuesto instrumento de ordenación de un parque natural canario, en su nueva modalidad.

8. UNA PROPUESTA

A título orientativo y de propuesta los futuros PRUG de los parques canarios podrían tener un contenido parecido al siguiente:

Una «Memoria explicativa» que incluiría, como mínimo, la exposición de los antecedentes y de las alternativas de planeamiento planteadas.

La «Documentación de base» que tendría, como mínimo, el siguiente contenido:

- a) la descripción e interpretación de las características biofísicas y ecológicas del área protegida en el contexto insular;
- b) la estructura general de la propiedad en el área y estado del planeamiento sectorial;
- c) el análisis de los usos antrópicos existentes y su evaluación respecto de la compatibilidad con los fines del área, y
- d) la definición del estado de conservación de los recursos naturales, los ecosistemas y los paisajes que integran el área, formulando un diagnóstico general y una indicación de su previsible evolución futura.

Estos dos documentos constituirían el soporte y contexto del Plan, su parte aneja a la parte resolutive que, en aras a una mayor eficacia y simplificación de los procedimientos, tendría que ir separada como algo independiente para ser publicada o promulgada según el rango que le corresponda. Hecho así, éste sería el cuerpo ejecutorio y vinculante del plan y debería contemplar, al menos:

- a) la zonificación de área en zonas de distinto uso y destino, que deberían estar homologadas para todos los tipos de áreas protegidas;
- b) el destino y regulación de los usos permisibles e instalaciones preexistentes;
- c) las normas de gestión y actuación necesarias para la conservación de los valores del área;
- d) las normas de la ordenación de uso público o las directrices para ello;
- e) el destino de las exacciones (precios públicos, etc.) que pudieran establecerse, y
- f) los criterios para evaluar la conveniencia y oportunidad de su revisión.

Este sería el contenido mínimo de dichos planes, sin perjuicio de que, si fuera el caso, tuvieran que incluir también las medidas tendentes a la eliminación de la explotación de los recursos naturales, con excepción de aquellas actividades que se considerasen necesarias para mantener los equilibrios biológicos.

Además, los Planes deberían permitir ser desarrollados mediante planes o programas específicos de visitas, de interpretación, de manejo de recursos naturales, de restauración o saneamiento ecológico, de seguimiento ambiental, de estudios o cualesquiera análogos que fueran precisos, atendiendo a la especificidad de la materia y la necesidad de concretar y detallar más las actuaciones.

BIBLIOGRAFIA

- CAGGIANO, R. (1989): «Planificación y gestión de espacios naturales», pp. 423-430, en *Coloquio Hispano-Francés sobre Espacios Naturales*. Casa de Velázquez. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 950 pp.
- EIDSVIK, H. K. (1977): «El proceso de planificación de un parque». *Parques* 2 (3): 8-12 (Washington, D. C.).
- MACHADO CARRILLO, A. (1982): «Los planes rectores de uso y gestión», pp. 240-267, en VIEDMA, M. et al., *Planificación y gestión de los espacios naturales protegidos*. Madrid. Fundación del Conde del Valle Salazar.
- MACHADO CARRILLO, A. (1989): «Instrumentos y elementos para la planificación de los espacios naturales», pp. 413-422, en *Coloquio Hispano-Francés sobre espacios naturales*. Casa de Velázquez. Madrid. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 950 pp.
- MORILLO FERNÁNDEZ, C. (1988): «Los Planes Rectores de Uso y Gestión y los Planes Especiales», pp. 49-55, en Machado Carrillo, A. (ed.), *los Parques Nacionales, aspectos jurídicos y administrativos*. Madrid. ICONA; Publicaciones del MAPA, 137 pp.
- NATIONAL PARK SERVICE (1976): *Planning process*. US Government Printing Office, NPS 591, Washington DC, 56 pp.
- O'CONNOR, F. F. et al. (1983): *A handbook for the preparation or management plans*. Nature Conservancy Council, 93 pp.