

TERRITORIO Y MEDIO AMBIENTE:
LOS MONTES Y LA PLANIFICACION ESPACIAL

S. González Alonso

Unidad Docente de Planificación y Proyectos. E.T.S. de Ingenieros de Montes. U.P.M.
Ciudad Universitaria. 28040-MADRID (España)

Resumen

La ponencia describe los distintos enfoques de la planificación espacial, la planificación regional y la planificación física con base ecológica. Se defiende la integración de la política y gestión de los montes en este tipo de enfoques, en un esquema jerárquico desde los ámbitos nacional, autonómico y comarcal, hasta el de cada monte concreto.

P.C.: Planificación física, Planificación regional, Planificación forestal, Gestión forestal, Ordenación territorial

Abstract

This contribution describes the different approaches of land use planning, regional planning and physical planning with an ecological bases (landscape planning). The integration of forest management and policies in these kind of approaches is pleaded for, within a hierarchical scheme comprising any territorial scope, either national, regional and local district or that belonging to each concrete "monte".

K.W.: Physical planning, Regional planning, Forest planning, Forest management, Land use planning

INTRODUCCION

El resultado de la acción humana sobre el territorio refleja un principio motor en la planificación de las actividades incluidas en aquella acción: la estructura territorial es consecuencia de los flujos e intercambios económicos y, por ende, comerciales, energéticos, de transporte, etc. Carreteras, núcleos urbanos, polígonos industriales, líneas de distribución de energía,... ofrecen la urdimbre en la que se inserta el tapiz de la actividad del hombre y del mosaico territorial, seminatural o urbanizado. Esta es la realidad, independientemente de la mayor o menor intencionalidad, de la mayor o menor conciencia, en su advenimiento. En resumidas cuentas, de si verdaderamente este resultado es consecuencia, o no, de un proceso consciente de planificación.

Cabría preguntarse si hubiera sido posible, o estuviéramos aún a tiempo, de aplicar nuestras actuaciones en el marco de otra estructura: la que nos ofrece el territorio a través

de sus flujos y relaciones naturales. Valles, líneas de cumbres, ríos, costas, unidades de vegetación, unidades geomorfológicas aparecerían ahora como trama fundamental. Este condicionado, ¿imposibilitaría el desarrollo?, ¿haría posible el uso del territorio con un mayor respeto al medio?. Creemos en la respuesta afirmativa a la segunda cuestión. Y, más aún, en la asunción de este enfoque creemos que se cifra gran parte de la traducción en la práctica del ya tan traído y llevado "desarrollo sostenible" y la propia supervivencia de nuestro mundo.

LA PLANIFICACION

Aunque abundan las definiciones de aspectos parciales de la planificación, aún está por escribir una teoría general sobre ella. Sin embargo, sí es más fácil encontrar formulaciones acerca de lo común a cualquier género de planificación, a las que podíamos añadir, en un esquema general, ciertos aspectos específicos de la planificación regional. Sí se ha formulado más frecuentemente en qué puede consistir un **enfoque** planificador o su **método**. "La planificación es, en primer lugar, una forma de pensar acerca de los problemas sociales y económicos, orientada predominantemente hacia el futuro, profundamente relacionada con objetivos ligados a las decisiones colectivas, y esforzada en una visión comprehensiva de políticas y programas. Allí donde estos modos de actuar se apliquen, existirá la presunción de que se está haciendo planificación" (FRIEDMAN y ALONSO, 1964).

Cualquier planificación incluye una secuencia de acciones diseñadas o proyectadas para resolver problemas o necesidades en el futuro. O, de otra manera, la planificación consiste en una serie de acciones relacionadas y decisiones organizadas encaminadas hacia el cumplimiento de objetivos. Lo fundamental en ella es la noción de acción directa hacia un fin predefinido.

Un plan es un esquema para la acción, una serie de etapas secuenciales que deben cumplirse para alcanzar los objetivos marcados, normalmente, por una política determinada. Estas etapas fundamentales son:

- Identificación del problema.
- Formulación de objetivos generales y objetivos específicos mensurables, relacionados con el problema.
- Identificación de posibles restricciones.
- Proyección prospectiva de la situación futura.
- Generación y evaluación de vías alternativas de actuación.
- Producción de un plan óptimo, o el mejor de los posibles, que si se sitúa en un nivel genérico puede incluir unas directrices políticas, y si se trata de un plan definitivo debe concretar una estrategia.

Los problemas de planificación son, fundamentalmente, de dos tipos: la **asignación de recursos económicos** a determinados objetivos, y la **asignación de suelos** a determinados usos. Como el suelo y el espacio son también recursos, y precisamente de extraordinario valor, los dos tipos de planificación indicados pueden contemplarse bajo el prisma común de la asignación de recursos.

TIPOLOGIAS GENERICAS DE PLANIFICACION

Dentro de este esquema general de la planificación que hemos comentado, tienen cabida una gran variedad de tipologías. La distinción fundamental, quizás, podría estar entre la **planificación física**, "sensu lato", y la **planificación económica**.

La **planificación física**, sobre todo en la acepción literal del término anglosajón "physical planning", pretende la planificación de la estructura física de una zona territorial -usos del suelo, comunicaciones, servicios,...- y tiene su origen en la regulación y el control del desarrollo urbano.

La **planificación económica** se relaciona con la estructura económica de un área y su nivel global de desarrollo económico.

Desgraciadamente, en gran parte de las ocasiones se ha considerado esta división como dicotómica y absoluta, lo que es un error, ya que la planificación física tiene una gran significación para la instrumentación de los planes económicos, y viceversa.

Se puede planificar para mejorar la accesibilidad con un plan de carreteras, pero, a la vez, puede pretenderse la atracción de nuevas empresas para ampliar el mercado de la zona. Las metas u objetivos pueden tener un carácter social, económico o ambiental. A veces se distingue también entre metas u objetivos **manifiestos**, obvios y explícitos, y metas u objetivos **latentes**, a menudo perseguidos de una forma inconsciente.

La **planificación regional**, planificación de una región, implica planificación física y planificación económica, es siempre multiobjetivo, pero su instrumentación en unos casos puede ser indicativa, y en otros imperativa.

Para los que la habitan, la región es sobre todo un marco de vida, una zona marcada por un conjunto de relaciones y de intereses, un fenómeno dinámico en contra del fenómeno estático de la región natural. La región es la zona donde se ejerce la acción preponderante de un gran centro urbano; tiene por límites el lugar geométrico de los puntos donde esta acción desaparece o se contrarresta con la de otros centros vecinos. La solidaridad establecida hace unos sesenta años, hacia los años treinta, entre el hecho regional y el hecho urbano no es sorprendente. Las regiones nacen por su centro, ciudades y carreteras son las grandes iniciadoras de la unidad, las que crean la solidaridad de las comarcas. La inmensa mayoría de los geógrafos europeos y americanos de mediados de siglo ha compartido estos conceptos, mantenidos por DICKINSON (1967) y muchos más. Se llega incluso a afirmar que solamente cuando se afirma la función comercial puede hablarse de región.

El estudio del desarrollo y de sus condiciones ha conducido a la consideración de la problemática del espacio. El crecimiento no aparece simultáneamente en todos los lugares; se manifiesta en puntos o polos de crecimiento con intensidades variables y con efectos también variables para el conjunto de la economía. De ahí la necesidad plenamente justificada de integrar el espacio en la construcción intelectual de la planificación regional.

NIVELES DE PLANIFICACION

El concepto de **región** es flexible, y hace referencia a un área territorial continua y localizada, intermedia entre el nivel urbano y el nivel nacional. Para algunos, esta división arbitraria en niveles contradice la naturaleza esencialmente comprensiva y teóricamente indivisible de la planificación. Sin embargo, desde un punto de vista práctico, algún tipo de subdivisión es necesaria, si perseguimos una planificación útil para la gestión.

La planificación de **nivel nacional** tiende inevitablemente a poseer un fuerte contenido económico, y se liga también normalmente a un nivel de gobierno. Aunque es posible, y teóricamente muy atractiva, una planificación física a nivel nacional, muy pocos países de una cierta magnitud y complejidad pueden hablar de ella con éxito. En España, la Ley del Suelo contemplaba en la cúspide de sus instrumentos el Plan Nacional de Ordenación, jamás ni remotamente planteado en la práctica.

La planificación de **nivel local** hace intervenir de forma muy directa a las autoridades

municipales, y tiene una clara orientación territorial, un enfoque mucho más dirigido a la ordenación de los usos del suelo. Los Planes Generales de Ordenación urbana son un claro ejemplo de planificación física a nivel local.

La necesidad de una planificación de un **nivel intermedio** se ha hecho sentir con fuerza en las últimas décadas. El **nivel regional** de planificación puede suplir el fracaso de la planificación a nivel nacional. En este nivel el objeto físico es una área con características físicas, sociales y económicas propias, con problemas y posibilidades diferentes a los de otras regiones.

El **nivel subregional** es quizás el más difícil de definir. Es algo híbrido, a medio camino entre la región y el municipio; a veces puede ser una comarca natural o geográfica, y aún con esa indefinición, éste puede ser un nivel útil en la práctica, en determinados casos.

La planificación regional puede dirigirse a la orientación de los recursos dentro de la región, entre sus distintas subregiones, entre sus distintos sectores (desarrollo económico, social, situación ambiental, sistema de transportes, etc.). Estaríamos ante una **planificación intra-regional**, cuya meta sería una relación satisfactoria entre calidad de vida, desarrollo y calidad ambiental dentro de la región.

Existe también una planificación regional que se focaliza en las relaciones entre regiones diferentes, relacionada con la orientación de recursos **entre** regiones. Es la denominada **planificación inter-regional**. Esta planificación se diseña para dar respuesta a los problemas de falta de distribución homogénea de la renta en las diferentes regiones, normalmente asociada a las preferencias de ubicación de la industria en determinadas regiones. El objetivo primario de este tipo de planificación regional es económico. La distribución de los fondos estructurales regionales de la CEE (FEDER, FEOGA, FSE, etc.) o de los fondos de compensación interterritorial a nivel español, responden a planificaciones de este tipo.

LA NECESIDAD DE LA PLANIFICACION REGIONAL

La presión para la puesta en marcha de planificación de nivel regional puede tener orígenes diversos. La planificación regional puede ser la respuesta para determinados problemas de ámbito regional, una respuesta a la presión de la población de una región. Normalmente, este tipo de problemas surgen bien del rápido incremento de población en las regiones urbano-industriales (incremento de la urbanización e incremento de la movilidad de la población), bien de la recesión industrial en ese tipo de áreas o, en áreas rurales, por la existencia de zonas de economía deprimida. Casos típicos en estos momentos pueden ser el de las áreas metropolitanas de Madrid y Barcelona en el primer caso, de Asturias en el segundo, o de la "Sierra pobre" madrileña en el tercero.

Otra fuente de necesidad de planificación regional es la existencia de regiones de identidad cultural muy específica con presión social para la obtención de una cierta autonomía.

El problema de la congestión de las áreas metropolitanas tiene traducción en una planificación regional con un fuerte componente físico y ambiental, además de socioeconómico. Esta planificación se basa en una distribución inicial de usos del suelo, que debe completarse con un amplio abanico de medidas de carácter concreto referentes a la contaminación, estándares de áreas verdes, etc. Por contra, el problema de las zonas industriales en regresión y de las áreas rurales está resaltando fundamentalmente el aspecto económico de la planificación regional: no existe aquí presión por el espacio, sino necesidades sociales a resolver de forma prioritaria.

LA PLANIFICACION FISICA CON BASE ECOLOGICA

La necesidad de conservar la naturaleza y los recursos naturales, de proteger el medio ambiente del hombre, comenzó a sentirse no hace mucho tiempo, pero ha cruzado ya rápidamente del campo sentimental o meramente conservacionista al de la planificación y del desarrollo. El medio ambiente no puede ser ya una cuestión a localizar físicamente en determinados puntos, más próximos al hombre; la presencia humana y, sobre todo, el impacto de sus actividades se extiende de hecho a toda la biosfera; un proyecto concreto repercute en muchos otros, el desarrollo de una actividad raramente puede constituir un sistema cerrado y afecta así a muchas otras. La exigencia de un enfoque pluridisciplinar se hace sentir cada vez más en todos los proyectos y programas de desarrollo.

Puede decirse que, hasta hace pocos años, los proyectos de cualquier tipo y aún las planificaciones de más amplia perspectiva, como son las de ordenación del territorio, han sido realizados al dictado de razones estrictamente económicas, sin considerar, **porque no era evidente**, la limitación de la base de recursos naturales. Con atinadas palabras, el profesor José Luis Sampedro se refirió a esta cuestión, en una conferencia pronunciada en abril de 1989 en el Senado: "La verdadera utopía es creer en el desarrollo económico ilimitado. La opción que reconoce límites, la concepción ecológica, es por tanto más real, más pragmática. El futuro, o será ecológico, o no será. Es cuestión de tiempo".

El primer peldaño de la conservación y planificación de los recursos naturales se orientó hacia localizar y cuantificar una lista lo más amplia posible de recursos individualmente considerados y a una programación de su desarrollo. Este primer esfuerzo puede situarse en la década de los treinta y fundamentalmente en los Estados Unidos. Poco antes de 1960 comenzó a hablarse de que este modelo era un modelo de factor único y por lo tanto demasiado limitado; en su lugar comenzó a aparecer la consideración de los sistemas: la tendencia a la cuantificación se ampliaba así para intentar la inclusión de un análisis de la calidad de los recursos. La localización incluía ya **normas espaciales y agrupaciones**; y el ambiente fué considerado ya con pleno derecho como un recurso.

Estos cambios están muy justificados. La creciente preocupación por la calidad del medio ambiente se une a la tendencia más antigua a prestar atención a los elementos individuales del ambiente, como ocurre en la contaminación del agua y del aire, en la provisión de espacios abiertos. También se ha visto como necesario estudiar la interacción de estos elementos y su efecto en el ambiente físico total.

La evidencia que antes apuntábamos, sin embargo, ha surgido ya, dando lugar a una ola de literatura a todos los niveles que si, en muchos casos, se mueve en torno al tópico, ha contribuido por otro lado a que el problema del medio ambiente haya adquirido carácter universal, geográfica y temáticamente. No quiere ello decir, precisamente, que se haya detenido muchas veces la realización de proyectos cuando se ha llegado a determinar sus consecuencias ambientales, porque la **toma de conciencia** no ha pasado todavía del terreno de los principios y porque no se han resuelto satisfactoriamente los problemas de valoración. Las leyes relacionadas con estos aspectos son todavía demasiado recientes para haber vencido los vicios e inercias administrativas de la situación anterior.

Está en camino, posiblemente, un cambio fundamental en la actitud de la sociedad, en el estilo de vida y en la condición de la economía. Cuando una gran parte del mundo lucha por conseguir el desarrollo industrial y económico, en los países que lo han alcanzado surgen voces calificadas reclamando la moderación de ese crecimiento. Los "nuevos" recursos naturales, que siempre han estado ahí pero que reciben un nuevo valor del hecho de haber pasado a ser escasos y a ser sujeto de una demanda creciente, han de ser considerados en la

toma de decisiones junto a los factores técnicos y económicos.

Este conflicto entre el desarrollo y la explotación de recursos naturales, en perjuicio ya de las generaciones inmediatas, no puede resolverse con decisiones unilaterales ni con planes de corto alcance o corta envergadura. Tampoco puede defenderse la conservación del medio ambiente, basándose en la extinción de especies animales o vegetales, por ejemplo, sin fundamentarla científica o socioeconómicamente.

La etapa de racionalización motivada por los problemas descritos sugiere, en el aspecto positivo, un **reparto de utilidades** de los recursos naturales capaz de asegurar un óptimo aprovechamiento, y en su fase restrictiva, la **prevención frente a los usos** que impliquen su destrucción, su esquilme o su deterioro irreversible.

Esta situación lleva a cuestionar el planteamiento aislado de las acciones sin considerar sus posibles efectos laterales, la ausencia de colaboración interdisciplinar, los modelos de factor único. Para gran número de los que han abordado el estudio de esta temática, la solución está en el enfoque sistémico, en el punto de vista ecológico. Y lo está, en particular, cuando se trata de situar espacialmente las actividades humanas: los conceptos de planificación física, planificación ecológica y otros términos análogos, entroncan, pues, directamente con la gestión de los recursos naturales.

Ya vimos que inicialmente la planificación física se encaminaba a la resolución de problemas de localización industrial o urbana, estudiando los mejores asentamientos desde un punto de vista casi exclusivamente técnico y socioeconómico. La irrupción de la consideración medio-ambiental desvió la investigación hacia el desarrollo de modelos de localización basados no sólo en el óptimo técnico y económico, sino también en la minimización de los impactos o efectos producidos en el entorno natural.

Sin embargo, la traducción práctica de este nuevo planteamiento tropieza con importantes dificultades, que podrían dividirse en orgánicas y funcionales. Entre las primeras, está la ineludible obligación de satisfacer, en tantos campos, las necesidades del hombre y de seguir, por lo tanto, desarrollando proyectos. Las posturas obstruccionistas parecen desconocer esta realidad; al igual que las defensoras de un puro crecimiento económico, ignoran los efectos laterales de un proyecto. La moderación y el realismo son supuestos inexcusables en la planificación: el hecho de no detenerse no implica que deba actuarse de la manera más cómoda, más asequible, más económica. Un objetivo puede alcanzarse, casi siempre, de muchas maneras.

Las dificultades funcionales son las propias de los estudios interdisciplinares: la comunicación entre especialistas de distintas disciplinas, dotadas de lenguaje propio y no siempre asequible al profano, y la complejidad, que crece con una potencia del número de personas que intervienen.

El punto de la comunicación es decisivo: los nuevos valores atribuidos a los recursos naturales son de difícil medición y cuantificación. Su aceptación requiere llegar a un acuerdo sobre una nueva métrica, no convencional, en la que la longitud, el volumen y el dinero se sienten a la misma mesa que conceptos tales como fragilidad, diversidad, escasez, renovabilidad, estabilidad, singularidad, significado. Se requiere también dar peso a circunstancias como el hecho de que las consecuencias de una acción sean reversibles y de que se mantengan opciones abiertas para el futuro.

El punto central en el análisis de sistemas, incluidos los ecológicos, es la búsqueda de **regularidades significativas**: en otras palabras, encontrar los componentes del sistema que son significativos, importantes, para eliminar del conjunto todo el **ruido** posible, que apenas aporta información. Y buscar después las conexiones o relaciones, entre los componentes elegidos, que expliquen el comportamiento del sistema.

ECOSISTEMAS Y UNIDADES AMBIENTALES. LOS MONTES

Ecosistemas y **unidades ambientales** hacen referencia a ámbitos territoriales con características comunes. Esa mención del carácter homogéneo del territorio aproxima las definiciones de ecosistema y de **unidad ambiental** de la planificación física con base ecológica, ambas como porciones del territorio que responden uniformemente al desarrollo de una actividad humana. La **unidad ambiental** es un concepto más amplio, que incluye al de ecosistema. Mientras éste reúne la homogeneidad intrínseca y extrínseca, aquélla no tiene necesariamente que ser intrínsecamente homogénea: basta que lo sea hacia afuera, en su forma de reaccionar frente a las acciones exteriores.

Esta aproximación de conceptos cuestionaría el debate, a veces agriamente planteado, de si es útil a la ciencia ecológica continuar en su "torre de marfil", y realizar sus estudios de las interacciones entre el medio y los seres vivos dejando fuera al hombre, cuya acción ha llegado en muchos casos a ser determinante. La ecología no tiene por qué limitarse a estudiar los ecosistemas naturales, que, por otra parte, y en rigor, no están precisamente al alcance de la mano. En España, como en toda Europa, la mayor parte de los espacios naturales han sido modificados en su estructura por el hombre, bien a través de la explotación, bien indirectamente con sus acciones de otro tipo. Esta consideración alcanza especial relieve cuando se trata de aplicar la ciencia ecológica a la planificación; los territorios sobre los que el hombre actúa o pretende actuar, y en particular los designados como seminaturales, se sitúan entonces en un lugar central (Ramos et al, 1979).

En este contexto de la planificación espacial de territorios seminaturales, referida a ecosistemas y unidades ambientales, debiera enmarcarse la **gestión de los montes**.

Los montes constituyen el espacio forestal, aquello que no es urbano ni agrícola; en el caso español más de la mitad de nuestro solar. Los montes constituyen ese territorio de utilidad inmediata marginal, casi territorio "a la espera". Y debieran ser, aunque no lo son, un elemento fundamental de la ordenación territorial y de la planificación física, en cuanto que la asignación y aumento de usos urbanos, industriales y agrícolas será en menoscabo de las áreas forestales cuasinaturales, si éstas se ignoran en aquélla planificación.

LA PLANIFICACION FORESTAL

Ello, desgraciadamente, ha ocurrido hasta ahora así, en gran medida. La ordenación de los montes, la planificación de sus aprovechamientos, las actuaciones de reforestación, etc., se han dirigido considerando el estricto ámbito administrativo de cada monte, sin sobrepasar la frontera, "líneas divergens", de sus perímetros de deslinde. El monte ha sido un monte-isla, un "inselberg" aislado de su contexto comarcal, socioeconómico y biofísico.

Gran parte de los problemas de los espacios forestales: el abandono de la población, la carencia de productividad, la falta de cuidados culturales, los incendios, la ocupación indebida, etc., provienen en forma importante de esa falta de planificación, o, mejor dicho, de esa falta de inserción en la planificación regional, territorial y comarcal.

También a nivel nacional, sigue existiendo una carencia de planificación forestal que marque el camino de la evolución de los espacios forestales. Comienzan a aparecer Planes forestales autonómicos (Andalucía, Galicia) con criterios completamente dispares, no armonizados desde una perspectiva nacional. Aunque la gestión forestal sea una competencia transferida a las Comunidades Autónomas es inexcusable la elaboración de unas Directrices básicas, de una norma planificadora general que corresponde a la Administración Central.

La política forestal no puede ni debe depender del límite administrativo entre

Comunidades, como el monte no puede desgajarse de su entorno geográfico. Un plan forestal nacional, o la figura de directrices que se considere más adecuada, no es un "Programa de ayudas para fomentar inversiones en zonas rurales", como el que se está promoviendo por el MAPA. Sin negar el interés de este mecanismo, no suple la necesidad de la planificación física de la actividad forestal, ligada a la productividad potencial de cada zona, a sus condiciones biofísicas, a la especificidad de sus series de vegetación. Planificación que delimite territorios y defina líneas de actuación en cada uno de ellos, que posibilite una posterior programación en planes comarcales y paquetes de proyectos, priorizados y secuenciados por los ámbitos institucionales competentes en cada caso.

A nivel comarcal, la planificación de los espacios forestales, de los montes, pudiera inscribirse en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, definidos en la Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Los PORN nacen, según el artículo 4 de dicha Ley, con la finalidad de adecuar la gestión de los recursos naturales de forma que se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras. Sería una estrecha interpretación de estas afirmaciones utilizar los PORN únicamente en los espacios protegidos. Su utilización para la ordenación del suelo "no urbanizable", la "cenicienta" residual de la Ley del Suelo, en el que normalmente se localizan los montes, sería enormemente beneficiosa para una auténtica ordenación del territorio que armonizara políticas sectoriales y actividades económicas públicas y privadas en ámbitos geográficos concretos. Máxime, cuando en la Ley aludida se supedita a los PORN cualquier otra regulación de ordenación territorial o física existente, y, por tanto, la planificación urbanística.

Directrices básicas a nivel nacional, Planes forestales autonómicos, Planes de Ordenación de los Recursos Naturales comarcales, y Planes de Ordenación de los montes podrían configurar un sistema jerárquico, con detalle sucesivamente desarrollado, que integrara y coordinara una gestión forestal para el desarrollo sostenible, para el respeto al medio ambiente y el eficaz aprovechamiento de los recursos naturales.

BIBLIOGRAFIA

- DICKINSON, R. (1967). *The City Region in Western Europe*. Routledge Kegan Paul Ltd. London.
- FRIEDMAN, J. & ALONSO, W. (1964). *Regional Development and Planning*. MIT Press. Cambridge.
- M.A.P.A. (1989). *Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*.
- RAMOS, A. Ed. (1979). *Planificación Física y Ecología. Modelos y métodos*. EMESA. Madrid.