

# MARCO GENERAL DEL PANORAMA PLANIFICADOR ESPAÑOL: CASO PARTICULAR DE GALICIA

**Ignacio Javier Díaz-Maroto Hidalgo**

Departamento de Enxeñería Agroforestal. Escola Politécnica Superior de Lugo. Campus Universitario s/n. 27002-LUGO (España). Correo electrónico: diazmaro@lugo.usc.es

## Resumen

En el momento actual, la ordenación territorial ha dejado de estar plenamente ligada a la planificación económica. En este sentido, la reciente planificación del medio natural y, por tanto, de los espacios naturales tiene un carácter integral, con el mantenimiento de unos sistemas de aprovechamiento mixtos. Este modelo pretende armonizar la protección medioambiental con el desarrollo de una economía rural haciendo compatibles los sistemas sociales con los ecológicos. En la presente comunicación, partiendo del análisis del panorama planificador español, analizamos el estado actual de la planificación y gestión de Espacios Naturales Protegidos en España, incidiendo en el caso concreto de Galicia.

Palabras clave: *Planificación, Espacios Naturales Protegidos, España, Galicia*

## INTRODUCCIÓN

La selección de espacios concretos sometidos a Estatutos especiales de ordenación y manejo, es hoy en día algo esencial para la conservación de la naturaleza. Incluso puede afirmarse que sin ellos no puede existir ninguna política de esta clase. La experiencia ha venido demostrando que muchas de las actuaciones tradicionales denominadas “conservacionistas” o “protectoras”, como son la publicación de listas de especies protegidas, animales o vegetales, resultan puramente testimoniales si no se apoyan en la existencia de hábitats especialmente protegidos donde estas especies puedan vivir y reproducirse en condiciones adecuadas (ORTUÑO, 1982).

Los espacios naturales protegidos pueden considerarse como aquellas zonas de la biosfera

que por sus singulares condiciones son objeto de un régimen de protección especial, distinto, por tanto, del aplicable al resto del territorio (RUBIO, 1988 en GARAY & MOLINA, 1991).

Según la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), un espacio o área protegida se define entonces como “una superficie de tierra y/o mar especialmente consagrada a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica así como de los recursos naturales y los recursos culturales asociados, y manejada a través de medios jurídicos u otros medios eficaces”.

Conviene, en primer lugar, precisar el concepto de conservación de la naturaleza, basándonos en el documento sobre la Estrategia Mundial para el Desarrollo, elaborado bajo el

patrocinio y con la participación de diversos Organismos Internacionales interesados en la conservación (UICN, WWF) como en el desarrollo y alimentación (PNUMA, FAO) y en la preservación de valores naturales y culturales (UNESCO), documento asumido por España con carácter oficial. En dicho documento se establecen como objetivos básicos de la conservación los siguientes:

1. Mantener los procesos ecológicos y los sistemas vitales de los cuales depende la supervivencia y el desarrollo humano.
  2. Preservar la diversidad genética de los organismos vivientes.
  3. Permitir el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, particularmente la fauna salvaje, los bosques y tierras de pastoreo que constituyen la base de millones de comunidades rurales y de importantes industrias.
- Partiendo de las pautas anteriores y analizando los objetivos que se pretenden conseguir en los numerosos espacios naturales protegidos de diversos países, se observa que los que más frecuentemente se repiten son los siguientes (ORTUÑO, 1982):
1. Conservar muestras de ecosistemas en estado natural.
  2. Conservar recursos genéticos mediante la protección de especies amenazadas o en peligro de extinción.
  3. Regulación del medio por el mantenimiento de la diversidad ecológica y de los equilibrios biológicos naturales.
  4. Conservación de fenómenos naturales raros o sobresalientes.
  5. Investigación y conocimiento de los procesos naturales.
  6. Facilitar el contacto con la naturaleza con fines culturales o recreativos.
  7. Control de la erosión y protección de áreas concretas.
  8. Mantenimiento del régimen y la calidad de las aguas.
  9. Utilización, en régimen de rendimiento sostenido, de los recursos naturales renovables, principalmente madera, leña, pastos, caza y pesca.
  10. Colaborar con la política general de ordenación del territorio y fomentar el uso racional de áreas marginales y el desarrollo de comarcas de economía deprimida.
- La falta de coordinación existente en las actuaciones conservacionistas de los diferentes países, se pone de manifiesto en la existencia de más de 30 figuras de protección reconocidas y publicadas en las listas de Parques Nacionales y Reservas confeccionada por la UICN, cuyas diferencias no son siempre fáciles de establecer, ni comprender el alcance y significado de cada una de ellas, tanto más si se tiene en cuenta que en muchos casos un mismo nombre no representa un mismo contenido.
- Incluso, existen autores que consideran que la protección de espacios no sólo no garantiza la conservación de la naturaleza, sino que la mayoría de las veces sólo supone un nuevo problema, la presión turística del lugar que se quiere proteger.
- Otros autores (DELIBES, 1985), consideran que la política de conservación ha demostrado dos afirmaciones:
- La protección legal de un espacio natural no garantiza la conservación de los valores que llevaron a protegerlo.
  - La conservación de la naturaleza no puede limitarse a la protección de espacios, ni siquiera fundamentarse en ella.
- Sin entrar en esta polémica, la Ley 4/1989, sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, establece el marco jurídico a tener en cuenta, bien directamente, bien como referencia básica, al emprender la ordenación de los espacios naturales protegidos.

La planificación de estos espacios se lleva a cabo a través de una serie de instrumentos que deben considerarse de forma conjunta. Los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), los Planes de Desarrollo Integral (PDI) y los Programas de Fomento (PF), estos dos últimos específicos de Andalucía, han de formar un todo coherente y no pueden, por tanto, ser considerados de forma totalmente independiente. En la elaboración de cualquiera de ellos ha de tenerse en cuenta que se trata de un eslabón en una cadena, formando un proceso de planificación (CASTANYER, 1991).

Toda la normativa establecida por los planes mencionados es vinculante para la ordenación territorial y urbanística, así como vinculante u orientadora para las planificaciones sectoriales.

## **MARCO GENERAL DEL PANORAMA PLANIFICADOR ESPAÑOL**

El concepto anterior de la vinculación solamente es explicable a la vista del panorama planificador y administrativo español (SCHMIDT, 1995):

Tradicionalmente, la ordenación territorial integral venía definida por las respectivas leyes urbanísticas, centrando la visión territorial sobre lo urbano y excluyendo 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 las capitales de provincia.

La ordenación territorial, desde los años 70 hasta los 90, ha intentado equilibrar estos desajustes y orientar las planificaciones económicas y sectoriales con criterios territoriales y ambientales, elaborados por sus propios planes. Este proceso, hasta el momento, no ha tenido demasiado éxito. La reforma urbanística y territorial de la Ley del Suelo de 1975 preveía el desarro-

llo de unos planes integrales, los Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTC). Sin embargo, con la reforma constitucional y el consiguiente proceso autonómico estos planes perdieron su viabilidad.

En 1978, la Constitución Española consagró como competencia autonómica la ordenación territorial. Desde entonces numerosas autonomías, entre ellas Galicia, han aprobado ya su propia ley. En ellas, 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, lo que ha conducido a una fragmentación, tanto territorial como sectorial plasmada en el desarrollo de diferentes figuras planificadoras, tales como 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 protección alta (Parques Nacionales, Reservas, Monumentos Naturales), sino que se tiende al mantenimiento de unos sistemas de aprovechamiento mixtos. Este modelo pretende armonizar la protección medioambiental con el desarrollo de una economía rural haciendo compatibles los sistemas sociales con los ecológicos. 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.).

## **ESTADO ACTUAL DE LA PLANIFICACIÓN DE ESPACIOS PROTEGIDOS EN ESPAÑA**

Del análisis de la situación actual en lo relativo a la elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y de la aplicabilidad y ejecución de los criterios medioambien-

tales en las planificaciones territoriales y sectoriales, podemos extraer las conclusiones siguientes (SCHMIDT, 1995):

### **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. 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.

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.
- la concreción de directrices y normativas para el ámbito de los PORN.
- la sintonización de objetivos, directrices y normativa con los diferentes intereses.

### **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.

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 haya fases de participación y cooperación en la elaboración técnico-administrativa previa al plan. 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.

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

### **PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE ESPACIOS PROTEGIDOS: CASO PARTICULAR DE GALICIA**

La complejidad de los espacios naturales protegidos, unida a su alto nivel de fragilidad, exige un tratamiento integral y sostenido. En tal sentido, la estrategia fundamental es la vinculación a ellos de un contingente de población que los considere, de una u otra forma, su patrimonio y que obtenga de ellos una de sus principales fuentes de riqueza. En definitiva, se trata de integrar estos espacios en programas específicos de desarrollo rural. De lo contrario, corren el riesgo de sufrir importantes agresiones (ANÓNIMO, 1992).

Los distintos Servicios de Medio Ambiente de la Xunta de Galicia de los Distritos Forestales en los que se encuentran enclavados cada uno de estos espacios, se establecen, precisamente, en función de las características y la importancia de cada uno de ellos. El punto de partida es la elaboración de Planes de Ordenación específicos, que necesariamente han de ser consensuados con las poblaciones implicadas. El objetivo de estos planes específicos es definir las posibilidades de esos territorios, establecer las prioridades de intervención y regular su implantación, además de proponer las figuras institucionales que aseguren de forma viable la protección de estos espacios.

Para ello se requiere el desarrollo de una serie de cuestiones genéricas, que deben abordarse consecutivamente, pero sin olvidar la estrecha interrelación existente entre ellas:

- Conocer las características físicas, ecológicas y socioeconómicas del territorio, atendiendo fundamentalmente a su calidad y fragilidad.

- Establecer un diagnóstico en función de las características anteriores, pronosticando el futuro de los ecosistemas según los niveles de actuación.
- Ordenar los distintos usos o actividades a mantener, introducir o transformar para optimizar una utilización del territorio que permita la protección y aprovechamiento idóneo de los recursos disponibles, señalando los niveles de protección que procedan.
- Elaborar una normativa que defina y regule las actividades a desarrollar sentando los criterios que deberán regir las distintas políticas sectoriales, para, en definitiva, conseguir una adecuada gestión del potencial natural del medio.

Otro de los instrumentos cuyo principal efecto se dejará sentir a medio y largo plazo es la constitución de un Patrimonio Forestal de la Comunidad Autónoma Gallega mediante la adquisición paulatina y sistemática de los espacios más frágiles, tal y como ha sucedido en el Parque Natural de "O Invernadeiro" o en la reciente adquisición del "Souto da Retorta" en Chavín (Lugo) y del "Souto de Catasós" en Lalín (Pontevedra).

Como criterios básicos que debe respetar cualquier actuación cabe considerar los siguientes:

- Necesidad de su articulación, de modo que contribuyan a su primordial función de mejorar la calidad ambiental en su conjunto respondiendo al mismo tiempo a la creciente demanda de uso social.
- En respuesta a la gran diversidad de necesidades sociales y de las características singulares de estos espacios, se establecerán formas diferenciadas de manejo.

- Las figuras jurídicas de protección de estos espacios han de responder a las características ecológicas de cada uno de ellos y a las tradiciones culturales y demandas de las poblaciones allí asentadas.

## BIBLIOGRAFÍA

ANÓNIMO; (1992). *Plan Forestal de Galicia*. Xunta de Galicia. Santiago de Compostela. 605 pp

CASTANYER VILA, J.; 1992. La Planificación de espacios protegidos: un mandato legal. En: Castroviejo, M. (ed.), *Prácticas para la Planificación de Espacios Naturales*: 15-38. ICONA. Madrid.

DELIBES, M.; 1985. Los espacios naturales protegidos no garantizan la conservación de la Naturaleza. *Quercus* 21: 6-9.

GARAY ZABALA, J. & MOLINA VÁZQUEZ, F.; 1991. Un modelo armónico de gestión de espacios protegidos: el sistema andaluz. En: Castroviejo, M. (ed.), *Prácticas para la Planificación de Espacios Naturales*: 49-64. ICONA. Madrid.

ORTUÑO MEDINA, F. (1982). Visión panorámica, a nivel mundial, de las políticas de espacios protegidos. En: Aboal, J. L. et al. (eds). *Planificación y Gestión de Espacios Naturales Protegidos*: 3-21. Fundación Conde del Valle de Salazar. E.T.S.I. de Montes de Madrid.

SCHMIDT, G.; (1995). Planificación del medio natural. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales* III (104): 329-336. Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente. Madrid.