

UN PROGRAMA DE PLANES ESPECIALES PARA LA PROTECCION DEL MEDIO FISICO ANDALUZ

GONZALO ACOSTA

Hace aproximadamente un año que la Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta, entre los instrumentos de planeamiento que regulan su territorio, con Planes Especiales de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios Protegidos de ámbito provincial. El hecho de la entrada en vigor de unos planes de estas características, sus objetivos y funcionalidad en el sistema de planeamiento de la región, así como las determinaciones que se establecen para el conjunto del territorio y específicamente para unos 400 espacios catalogados, justifican el interés por exponer en un medio de comunicación especializado los aspectos más destacados, tanto del proceso de planeamiento como de su resultado último (1).

Precisamente, el tiempo transcurrido desde su aprobación definitiva permite ofrecer una síntesis y valoración de dicho proceso, y a la vez enriquecerlo con la verificación y contrastación de los problemas asociados a la gestión de un plan de esta naturaleza. En este sentido es necesario referirse a continuación sobre los siguientes aspectos: las razones que indujeron a la redacción de un programa de planeamiento de alcance regional, la justificación del instrumento escogido en relación a sus objetivos, el proceso y método de planeamiento, su contenido y determinaciones, así como su interrelación con el Catálogo, todo ello a modo de valoración final del cumplimiento de sus objetivos e incidencia en el marco de la actuación pública regional y en el contexto social.

NECESIDAD DE UN PLANEAMIENTO ESTRATEGICO DE COBERTURA REGIONAL

El deterioro del medio natural es un hecho suficientemente admitido como para que cualquier iniciativa pública tendiente a su protección necesite ser argumentada prolijamente. La crisis económica que venimos arrastrando ha puesto en evidencia el carácter de los recursos naturales y la consecuente necesidad de políticas de desarrollo socioterritorial compatibles con el mantenimiento de sus características y valores naturales que constituyen su auténtica base. Fuera de esta constatación el asunto se presenta menos evidente cuando nos interrogamos sobre el origen de dicho deterioro y sobre cuál es la política e instrumentos más adecuados para su superación.

Una política de protección del medio natural no es hoy concebible segregada de las que rigen los asentamientos urbanos, las actividades productivas directas, turísticas, las infraestructuras, etc. Sabido es también que la legislación ambiental y de ordenación territorial no responde hoy por hoy a las exigencias que imponen estas circunstancias y al cumplimiento del art. 45 de la Constitución. La ausencia (o insuficiencia) de instrumentos adecuados al carácter continuo, sistémico e interrelacionado del territorio y sus elementos, y a la variada naturaleza de las prácticas sociales que sustenta, está en la base de cierta ineficacia —y hasta de lamentables contradicciones— de las distintas iniciativas sectoriales en orden a la protección de sus recursos.

Del conjunto de las legislaciones que tienen entre sus finalidades la protección del medio físico-natural, sólo la Ley del Suelo aporta un marco

de referencia general en la regulación de las utilizaciones y transformaciones que se dan en el territorio. No es necesario insistir en que ello no excluye el desarrollo de los instrumentos específicos previstos en otras legislaciones (particularmente la LENP) (2); antes al contrario, es preciso reafirmar que la naturaleza y operatividad de los mecanismos de intervención de los distintos instrumentos generales o sectoriales, aunque compartan objetivos, no los hacen equiparables, sino, en todo caso, complementarios.

Sin embargo, como se ha puesto de manifiesto repetidamente, la legislación urbanística está orientada esencialmente hacia la regulación de los suelos susceptibles de acoger la expansión de la ciudad; ni el suelo urbano consolidado —particularmente el casco histórico— ni el medio rural están desarrollados con capacidades operativas suficientes para la resolución de los procesos y problemáticas que en ellos se dan. Por otra parte, la aplicación singularizada de la Ley del Suelo, a través del planeamiento municipal, ofrece una cobertura espacial desigual y discontinua con una visión predominante de lo local y cualitativamente deficiente en el tratamiento de los aspectos territoriales y ambientales.

La situación del planeamiento urbanístico en Andalucía a diciembre de 1982 se caracteriza por:

- Sólo un insignificante número de municipios (66) disponen de planeamiento general de ordenación, lo que supone el 8,6 % de los municipios andaluces y el 12,1 % de la superficie regional.

- La existencia de un importante número de planes (102) vigentes no adaptados a la reforma de la Ley del Suelo y característicos en cuanto a sus determinaciones de neta orientación desarrollista.

- Un proceso de redacción de planeamiento bastante importante, tanto de figuras ex novo como de adaptación-revisión del vigente. Sin contar con los Proyectos de DSU, 328 municipios (43 %) se encuentran en dicha fecha redactando o tramitando planeamiento general (PG o NS) (3), como consecuencia del impulso iniciado por el MOPU en convenio con las diputaciones, y, posteriormente, por la Junta de Andalucía desde la asunción de las competencias urbanísticas.

Estos datos justifican por sí mismos la necesidad de un planteamiento estratégico que sirviera a una doble finalidad: definir criterios y objetivos precisos en relación a los más significativos problemas territoriales y ambientales para orientar los procesos de planeamiento local, así como a las Comisiones Provinciales de Urbanismo (CPU) en la toma de decisiones que les corresponden, y, por otra parte, dotar a corto plazo de instrumentos normativos que cubran las lagunas existentes en el sistema regional de planeamiento.

En el cuadro núm. 1 se recoge el estado del planeamiento en el momento inicial del Programa, el número de planes que se han venido aprobando desde la tramitación de los PEPMF (4); por tanto, sobre los que han tenido influencia en algún sentido.

LA FIGURA DEL PLAN ESPECIAL

Con estos objetivos se hace imprescindible definir la figura de planeamiento y el ámbito territorial funcionalmente más adecuados. La figura del Plan Especial permite amplias posibilidades, dada la flexibilidad con que está contemplada en la legislación urbanística (art. 17 LS y 76-77 RP). Efectivamente, puede formularse "en ausencia de planeamiento director o general", en áreas "que constituyan una unidad que así lo recomiende", su contenido y determinaciones serán "las propias de su naturaleza y finalidad", aunque deberá observar una explícita limitación a su alcance, la de "que no podrá clasificar suelo".

Precisamente esta flexibilidad, el carácter autónomo de esta figura en el sistema de planeamiento, y, de manera especial, su inusual utilización con la finalidad y ámbito territorial ha supuesto, de un lado, una constante reflexión interna sobre el alcance y limitaciones de estos planes, y de otro, ser argumento destacado en las alegaciones formuladas durante los amplios procesos de participación pública; los que han cuestionado la validez de esta figura lo han hecho en función de la ilegalidad del PE autónomo, su ámbito territorial y su ámbito funcional.

En relación con la primera cuestión, los citados artículos 17.3 LS y 76.3b RP no dejan lugar a duda sobre la posibilidad de su redacción sin estar previsto en el planeamiento director o general; y, en el mismo sentido, se ha pronunciado el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de marzo de 1981, en relación, precisamente, a una consulta del MOPU sobre este tema, y así ha venido a reconocerlo la jurisprudencia más reciente (sentencia de 16-5-81 de la Audiencia Nacional). Respecto al ámbito territorial viene justificado principalmente por tratarse la provincia de una unidad administrativa, que en este caso viene a coincidir con la de un órgano urbanístico —CPU— cuyas funciones y competencias se consideran fundamentales para la correcta gestión y efectividad del Plan. Finalmente, en cuanto a la amplitud de las finalidades (enunciadas en el art. 78 y ss. RP, supuestamente para planes separados) debe insistirse que dicha enumeración obedece a una razón sistemática, en este caso abierta y flexible, y en otros (art. 76.3b RP) se refieren más genéricamente a la "protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural y de sus vías de comunicación".

De los aspectos más cuestionados, el relativo a su incidencia en el planeamiento municipal es, sin duda, el que más polémica ha originado. Razonamientos sobre la verdadera posición jerárquica de los PE y su capacidad o no de vincular al planeamiento general existen en ambos sentidos, siendo la escasa jurisprudencia un factor decisivo para la opción finalmente adoptada. En definitiva, la virtualidad de los PEPMF aprobados opera de tres maneras:

- Aplicación directa en todo aquel territorio que carezca de planeamiento (virtualidad subsidiaria).

- Aplicación complementaria en aquellos municipios que disponiendo de planeamiento general, sus determinaciones son insuficientes.

— Adecuación del planeamiento futuro a las limitaciones de uso contenidas en el PE (5), garantizando los órganos de aprobación definitiva del planeamiento general, la coherencia entre ambos y la salvaguarda de los intereses comunitarios sobre los puramente locales.

OBJETIVOS, METODOLOGIA Y CONTENIDO

Que la opinión instrumental adoptada se refiera a un planeamiento de la Ley del Suelo de las características comentadas no supone necesariamente que los planteamientos metodológicos se construyan a las márgenes de sus determinaciones directas e inmediatas. Más bien al contrario, requiere situarse en un contexto amplio de objetivos de protección y gestión de los recursos naturales para que los objetivos específicos de los Planes Especiales adquieran coherencia territorial. Por otra parte, las características socio-territoriales y las problemáticas y procesos asociados a la utilización social de los recursos requieren que la protección de los mismos sea abordada desde una óptica de conjunto, entre otras, por las siguientes razones:

— Las problemáticas físico-naturales de Andalucía deben entenderse a partir de la idea de que se trata de un territorio secularmente transformado por el hombre en un sentido extensivo e intensivo. Buena parte de los ecosistemas mantienen un ajuste con culturas tradicionales de explotación que constituyen un control externo del equilibrio y evolución de estos sistemas seminaturales. La transformación de usos y el abandono o subutilización de recursos constituyen uno de los mayores riesgos para la protección y conservación de muchos paisajes y organismos interesantes. En el polo opuesto, es un hecho conocido que Andalucía tiene una de las cotas más bajas de industrialización de las regiones españolas y europeas, y, sin embargo, el medio ambiente andaluz está acusando importantes costes del desarrollo de actividades de alto potencial contaminante por su estructura y distribución territorial.

— Buena parte de las presiones e influencias negativas que soportan los espacios naturales mejor conservados tiene su origen en las deficiencias del hábitat urbano y en la ausencia de áreas de esparcimiento y ocio adecuadamente dotadas para desarrollar actividades de este tipo, sean en el medio urbano o asociadas al medio rural. De manera que estas demandas buscan ser satisfechas en aquellos ámbitos que reúnen significativas cualidades ambientales, pero que requieren su transformación o adecuación para servir a las finalidades recreativas urbanas.

— Estas cuestiones conducen directamente a superar el concepto clásico de "espacio protegido" y tender hacia la articulación de un conjunto de medidas para la "protección del espacio", en la convicción de que la más eficaz conservación de los recursos ambientales viene dada por la adecuada utilización social de los mismos, asegurando el mantenimiento de sus cualidades y valores naturales a largo plazo. Una visión restrictiva de la protección del medio físico tiene la dificultad de presentar un enfoque demasiado unilateral y simplificado de la relación entre el

medio como soporte y el tejido económico y social que lo cubre.

Encuadrar las determinaciones del Plan Especial en el conjunto de objetivos de protección del medio natural requiere, sin embargo, una definición expresa de los mismos, al menos en sus aspectos más ineludibles. En ausencia de una política global comprensiva, el programa de trabajo de los Planes Especiales asumió como objetivo asociado la elaboración de unas Directrices Temáticas y Territoriales que viene a conectarse con los trabajos técnicos de elaboración de las Directrices Regionales de Política Territorial que se desarrollaban entonces por la Dirección General de Ordenación del Territorio.

Debemos aclarar, no obstante, que los objetivos y medidas propuestas (incluidos como documento anejo al Plan) no son producto de una formulación autónoma, sino que su elaboración ha intentado recoger y sintetizar de modo coherente (aun cuando no sistemático ni cerrado) las formulaciones de política territorial-ambiental hechas por los organismos sectoriales competentes. En este sentido, el Plan Especial debe entenderse como un desarrollo instrumental que la política urbanística hace de las directrices, objetivos y criterios de la política territorial-ambiental de la Junta de Andalucía.

La metodología general de trabajo está, pues, al servicio de las varias funciones descritas, aunque complementarias, y condicionada por las limitaciones propias de cualquier trabajo (tiempo, recursos, estado general del conocimiento...) Como etapas significativas en el proceso de trabajo hay que destacar:

Información, análisis y diagnóstico territorial

El estudio y reconocimiento de un ámbito geográfico como la provincia ha requerido la delimitación de unidades espaciales adecuadas a la caracterización de variables físicas, ambientales, aprovechamientos de recursos y diagnóstico socioterritorial, así como la detección de conflictos globales y zonales que permitieron la configuración de las directrices antes citadas.

Elaboración de los contenidos justificativos y sustantivos

A partir de la base informativa, el entendimiento de las características físico-territoriales de la provincia y de sus problemáticas físicas, así como los criterios-marco para su tratamiento positivo, se definieron los objetivos contenidos específicos del Plan y Catálogo de acuerdo a la naturaleza y requisitos que se establecen para estos instrumentos en la Ley del Suelo.

En esta segunda fase se profundiza en los aspectos jurídicos del Plan antes aludido (alcance del Plan Especial, inserción en el sistema de planeamiento, relación con la legislación sectorial...)

El abanico de determinaciones normativas pretende incidir protectoramente sobre los recursos naturales, así como regular en este mismo sentido las grandes actividades de carácter territorial que suponen incidencias y transformaciones físicas. Este conjunto de normas se aplica sin referencia espacial concreta, sino allá donde

existen los recursos protegidos (hidrológicos, vegetación, fauna, suelo, paisaje, aire, yacimientos, vías pecuarias) o allá donde se vayan a localizar las actividades consideradas (infraestructuras, actividades extractivas, explotación de recursos vivos, actividades industriales, turísticas y recreativas y residenciales).

Al mismo tiempo, un número determinado de espacios van a ser diferenciados espacialmente y agrupados según una tipología significativa a efectos de determinaciones normativas particulares. Dichos espacios se identifican, singular e inequívocamente, en el Catálogo complementario del Plan.

Finalmente, se concretan aquellas actuaciones cuyo desarrollo se consideran esenciales para la consecución de los objetivos del Plan. Constituye el Programa de Actuación, cuya orientación básica es establecer una línea de trabajo permanente para la mejor coordinación del medio rural, cuya variedad y complejidad requieren instrumentos más detallados que éste de ámbito provincial.

Contrastación de criterios y propuestas mediante la participación pública e institucional

En el esquema de trabajo, un factor decisivo para la configuración final del Plan ha sido la permanente contrastación social e institucional de criterios y propuestas, lo que ha supuesto una tarea de ajuste más o menos intensa. La justificación de ello se basa en el convencimiento profundo de que la eficacia de un Plan de este tipo sólo se asegura en la medida en que se integre plenamente en su conjunto en las líneas de actuación de las instituciones andaluzas y por el grado de aceptación social como instrumento que defiende los valores de la comunidad.

En este sentido, los esfuerzos de información y divulgación de todo lo concerniente a la elaboración del Plan, y de forma significativa durante las fases de exposición pública, han contribuido no sólo a enriquecer sus contenidos con las muchas aportaciones, sino también, y de forma complementaria, a la difusión de los valores que se intentan proteger, especialmente entre los sectores educacionales. El impulso dado a la participación pública ha aconsejado que en un documento anejo se compilen todas las incidencias y actividades desarrolladas (publicaciones, actos públicos, convocatorias de mesas de trabajo, exposiciones, etc.), así como el tratamiento dado a las alegaciones formales presentadas, de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística.

En el cuadro núm. 2 se presenta el número de alegaciones recibidas en cada periodo, pero debe resaltarse que este número está por debajo de las aportaciones reales que han sido canalizadas informalmente. A pesar de ello, como conclusión, debemos destacar: la protección del medio físico-natural es un deseo totalmente contrastado, pero aun hoy se mueve fundamentalmente en el plano de lo ideológico, de lo abstracto, y, consecuentemente, las reacciones producidas reflejan, en gran medida, posiciones preestablecidas, tanto de aceptación como de rechazo. El hecho de referirse a un ámbito

territorial como la provincia, cuyas referencias son más difícilmente percibidas, ha contribuido al alejamiento/incomprensión de lo que preocupa más directamente al cuerpo social en general.

En el ámbito de la Administración pública, el plan ha suscitado no pocos recelos motivados por la coincidencia de lo que son objetivos comunes, y aunque instrumentalmente están deslindados los procedimientos para acometerlos, han sido frecuentes ciertas malinterpretaciones, que, no obstante, la mayoría se han ido resolviendo sobre la marcha. Lo ilustrativo de este hecho ha sido que las presumibles invasiones de competencias o concurrencias con planeamientos sectoriales también se dan en el planeamiento local, pero en este caso la escala (municipal) y la predominancia de la ordenación "intraurbana" han hecho que estos asuntos pasen más desapercibidos. En fin, el proceso de estos Planes Especiales ha sido un buen pretexto para reflexionar con administraciones sectoriales algunos aspectos tradicionalmente conflictivos para el planeamiento urbanístico y su gestión.

Una última conclusión, se puede constatar que durante y después de aprobados los Planes, éstos constituyen un punto de referencia habitual en los medios de comunicación, lo cual significa que el manejo de sus determinaciones no constituye patrimonio exclusivo de las instancias administrativas y también que el Plan proporciona unas pautas para la comprensión de las coincidencias que el desarrollo de ciertas actividades produce sobre su entorno.

DETERMINACION DEL PLAN

El Plan, más allá de la información recogida y análisis realizados, estructura su contenido a partir de tres elementos básicos: Las Normas de Protección, el Programa de Actuación y el Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos, documento complementario del Plan para la aplicación efectiva de una parte muy significativa del mismo.

Una vez recorridas las etapas significativas de elaboración del Plan, los criterios que conforman el contenido sustantivo, en síntesis, son los siguientes:

— Reforzar el carácter estratégico de integración respecto al sistema regional de planeamiento. En este sentido, adquieren un papel destacado las normas orientadas al planeamiento municipal para que las desarrolle con los objetivos y criterios establecidos en el PE. La virtualidad de dicho conjunto de Normas indirectas, no es otro que cualificar el tratamiento de los aspectos territoriales y ambientales en las soluciones y determinaciones del planeamiento general. La fase informativa del PE contribuye, igualmente, a contextualizar el municipio en el territorio donde se desenvuelven las principales relaciones físicas y naturales.

— El Plan no clasifica suelo (urbano, urbanizable, no urbanizable), pero sí lo califica a efectos de su protección y de acuerdo con sus cualidades. Como siempre que se realizan calificaciones jurídicas, éstas tienen no sólo su valor de hecho, sino de derecho, en este caso el que les confiere la Ley del Suelo al facultar a los PE para imponer limitaciones al uso de los predios. Esta calificación no presupone la obligatoria clasificación del suelo en un cierto sentido (no urbanizable) pudiéndose dar el caso teórico de que la protección recayera sobre un suelo urbanizable, en cuyo caso las limitaciones de uso inherentes a su calificación podrían entrar en el juego del reparto de cargas y beneficios; o bien constituir parte del sistema general de espacios libres, etcétera.

— Las determinaciones específicas que se establecen para los espacios calificados de especial protección se agrupan en las Normas Particulares organizadas según una tipología

Cuadro 1.
Estado del planeamiento urbanístico desde diciembre-82 al presente

Provincia	Plan gral. adapt. vigente al 12-82		Aprobación PEPMF. C (2)		Plan gral. aprobado	
	Nº	Porcentaje Sup. (1)	Inicial	Definitiva	Desde aprob. inicial	Tras aprob. definitiva
Almería	3	5,24	5-84 (3)	5-87	15	4
Cádiz	2	3,03	3-85	8-86	4	3
Córdoba	7	12,12	2-84	8-86	7	1
Granada	6	4,03	2-85	3-87	26	1
Huelva	3	3,61	11-85	8-86	2	3
Jaén	15	24,49	3-85	8-86	18	5
Málaga	6	5,64	11-85	3-87	8	1
Sevilla	24	24,74	5-85	8-86	9	5

- (1) Porcentaje de la superficie provincial ordenada.
(2) Fecha (mes y año) de la publicación en periódico oficial.
(3) Fecha de la primera aprobación inicial.

Cuadro 2.
Número de alegaciones y recursos presentados formalmente

Provincia	Sugerencias avances	Alegaciones A. Inicial			Recursos
		Part.	Org.	Ayt. ^º	
Almería	63 (1) (2)	47	2	5	17
Cádiz	5	37	3	4	11
Córdoba	6	10	6	8	—
Granada	2	31	5	15	6
Huelva	2	5	1	2	1
Jaén	—	3	2	6	—
Málaga	3	18 (2)	4	9	3
Sevilla	1	5	—	5	1

- (1) Corresponde al período de alegaciones de la Aprobación Inicial.
(2) Tres de estas alegaciones se presentaron, individualmente, un total de 60 veces en el caso de Almería y 485 veces en el de Málaga.

Cuadro 3.
Iniciativas de planeamiento derivadas de los PEPMF. C

Provincia	Denominación	Situación
Almería	— Implicaciones urbanísticas y territoriales de la agricultura intensiva del poniente almeriense	Diagnóstico
	— Avances de Ordenación del Litoral (3)	Diagnóstico
	— PEP del río Aguas y Karst de Yesos (Sorbas)	Programa 87
Cádiz	— PEPM de El Palmar (Vejer)	Avance
	— PEP Sierra del Aljibe (Jerez)	Avance
	— Avance de Ordenación del Litoral (5)	Avance/Progr. 87
	— PEPM Guadalcaçín-Guadalete (Jerez)	Diagnóstico
	— PEP de Canteras y Graveras TM Jerez	Programa 87
Córdoba	— Avance Ordenación recreativa embalse Iznajar	Diagnóstico
	— Estudio Urb. del hábitat de Coloniz, La Carlota	Conclusiones
Granada	— Diagnóstico urbanístico de la vega del Guadalfeo	Programa 87
	— Normas Complementarias de la vega de Granada	Programa 87
Huelva	— Avance de Ordenación del Litoral Occidental	Diagnóstico
	— P.E. del Parque Litoral (Isla Cristina)	Programa 87
Jaén	— Avance de Ordenación de la ribera del Guadalbullón	Programa 87
Málaga	— Avance de Ordenación del Litoral (6)	Avance/Diagnóstico
	— Estudio potencialidades recreativas del embalse Guadalhorce	Programa 87
Sevilla	— PEP Ribera del Hueznar	Avance
	— PEP Pinares de Puebla y Aznalcázar	Avance

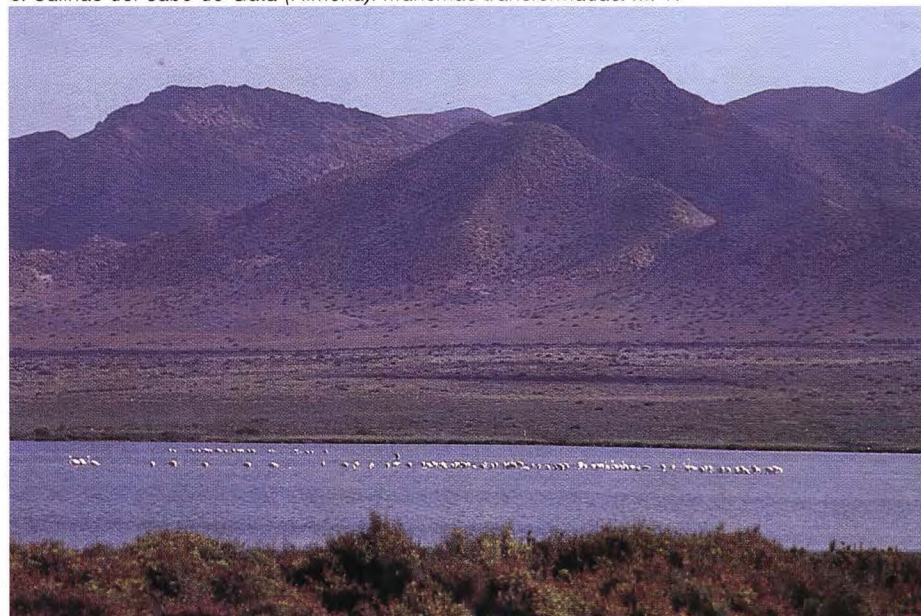


1. Pinares de Puebla (Sevilla). Espacio forestal de interés recreativo. F. R.

2. Río Yeguas. Cardeña (Córdoba). Complejos serranos de interés ambiental. C. S.



3. Salinas del cabo de Gata (Almería). Marismas transformadas. M. T.



establecida en función de caracteres naturalísticos, productivos y paisajísticos, así como de la naturaleza e intensidad de sus aprovechamientos actuales. Básicamente se han distinguido tres categorías en relación al carácter de sus determinaciones. El desglose completo se corresponde con la tipología de espacios catalogados.

a) Protección especial integral: Preservación total de los excepcionales valores naturales, científicos, culturales o paisajísticos, y/o la recuperación de su estado climático. Las zonas así identificadas presentan en la actualidad unas limitadas transformaciones y escaso o nulo aprovechamientos productivos.

b) Protección especial compatible: El objetivo de las normas establecidas para las zonas así calificadas es facilitar la continuidad y desarrollo de los aprovechamientos compatibles con el mantenimiento de sus características naturales, paisajísticas y/o productivas, excluyendo la posibilidad de cualquier obra o actuación transformadora que no resulte necesaria para dichos aprovechamientos.

c) Protección cautelar: Esta categoría se reserva a aquellos ámbitos que siendo merecedores de protección y catalogación, presentan cierta complejidad y problemáticas cuyo tratamiento precisa ser abordado desde planeamientos de mayor detalle. Transitoriamente se aplican las normas particulares más acordes a sus características, hasta que el planeamiento adecuado establezca su definitivo régimen urbanístico. Para asegurar que éstos se desarrollen en breve, se incluyen en el Programa de Actuación con la prioridad conveniente al caso.

— La aplicación territorial de las normas particulares viene dada por la inclusión en el Catálogo de aquellos espacios que reúnen las características y valores objeto de protección. Esto supone la identificación rigurosa, singular e inequívoca de cada uno de los ámbitos calificados de protección especial. Los ámbitos de protección cautelar (no catalogados) se identifiquen, igualmente, en un anexo a las Normas.

— Las normas generales del Plan descansan en buena medida en las referencias a la legislación sectorial aplicable, invocándolas expresamente a efectos de integrarlas en el conjunto de las soluciones de planeamiento urbanístico. La supuesta invasión de competencias manifestada repetidas veces ha obligado a una redacción escrupulosa para deslindar perfectamente las funciones urbanísticas en relación a aspectos concurrentes sobre aguas, costas, montes, etcétera.

Las normas aportan una sistematización de las actuaciones susceptibles de implantarse en el medio rural, sometidas a licencia y, por tanto, objeto de regulación por el planeamiento, poniendo un especial énfasis en aquellas actuaciones que presentan criterios de autorización y/o concesiones más o menos dispares, asentando así unas directrices comunes. Se ha señalado un total de 58 actuaciones agrupadas en: las relacionadas con la explotación de recursos vivos (13), actividades extractivas (7), implantaciones de carácter industrial (5), actividades turísticas y recreativas (11), actuaciones infraestructurales (13), edificaciones singulares públicas (3), construcciones residenciales (4) y otras (2).

— Asimismo, se han sistematizado las normas de tipo procedimental, en particular las relativas a requisitos previos y de tramitación. Particular significación cobran los *Estudios de Impacto Ambiental* exigidos para un conjunto de 50 actividades relacionadas en un anexo a las Normas y sujetas todas ellas a la oportuna licencia municipal. Ante la falta de regulación adecuada del procedimiento de la "evaluación" del impacto ambiental (en el sentido dado en las Directrices de la CEE y previsto en las funciones propias de la AMA (6), hemos optado por eludir

—dada la improcedencia de hacerlo desde el PE—, toda referencia a tramitación y aspectos competenciales específicos. De modo que los Estudios de Impacto Ambiental se contemplan como requisito documental de la Memoria de los Proyectos relacionados en dicho anexo a efectos de que entre otras variables consideradas en su redacción se prevean los análisis y estudios necesarios para justificar su adecuada inserción en el sistema natural o la previsión de las medidas correctoras oportunas.

— El Programa de Actuación está concebido como el conjunto de iniciativas de la Administración que se estiman necesarias para complementar los objetivos del Plan, procurando líneas de trabajo coherentes y coordinadas con la finalidad última de ordenación y protección del territorio y sus recursos. Se han diferenciado tres subprogramas, el primero recoge las actuaciones de planeamiento urbano consecuentemente con las problemáticas y necesidades detectadas en el Plan; un segundo subprograma se refiere a estudios y proyectos de apoyo a la planificación en general, y, finalmente, otro subprograma que hace referencia a las actuaciones de otras Administraciones en campos vinculados con los fines explícitos o implícitos del Plan. En el cuadro núm. 3 se recogen las iniciativas programadas que ya se han puesto en marcha por la Dirección General de Urbanismo.

EL CATALOGO DE ESPACIOS Y BIENES PROTEGIDOS

Como ya se ha dicho, el Catálogo es un documento complementario del Plan, aunque funcionalmente ambos están íntimamente imbricados. Incluso por exigencia legal (arts. 25 LS y 86 RP) el Catálogo está formalmente diferenciado en cuanto a contenido documental y tramitación, aunque en este caso sea simultánea a la del Plan. Por sí mismo, el Catálogo no tiene eficacia protectora, ésta le deviene de su vinculación con un Plan o Norma. Su misión es identificar y describir los distintos espacios y bienes concretos que el Plan protege especialmente, aportando para ello la documentación gráfica necesaria y la descripción literaria de sus límites.

El contenido del Catálogo se organiza, junto a una Memoria General de criterios de catalogación y tipología resultante, en fichas individualizadas para cada espacio o bien protegido, y un desarrollo informativo sistemático: datos de identificación, caracterización físico-ambiental, usos y aprovechamientos, situaciones jurídico-administrativas que le afectan, la justificación de su inclusión en el catálogo —intrínseca y de oportunidad— y las referencias a las determinaciones del Plan que le son de aplicación, así como la cartografía correspondiente a escala 1:50.000.

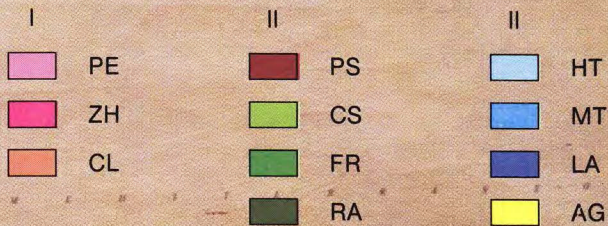
El Catálogo se ha configurado bajo dos criterios fundamentales que le otorgan un destacado papel en la gestión (operatividad) y profundización de los objetivos del Plan. Por una parte, la definición de un tipología de espacios protegibles comprensiva de la geografía provincial/regional y, por otra, su carácter abierto y dinámico al preverse los mecanismos normativos que permitan su revisión o modificación, ampliando la cobertura protectora del Plan a los territorios que se incluyen o puedan incluirse en el futuro en el Catálogo. Lógicamente, ello será factible cuando el espacio catalogable se adecue al tratamiento normativo que dispensa el Plan, y siga la misma tramitación que para su aprobación.

De esta manera, el Catálogo ahora aprobado no agota todo el elenco de bienes susceptibles de protección, sino que lo inaugura con una relación selectiva de aquellos espacios que tienen una significación mayor en el contexto provincial/regional, y al mismo tiempo, marca la pauta para que en un futuro se extienda a nuevos espacios, vinculándose su gestión a la del Registro de Bienes Catalogados.



Cuadro. 4 Espacios protegidos y catalogados en los Planes Especiales de

	Almería		Cádiz		Córdoba	
	Nº	Sup.	Nº	Sup.	Nº	Sup.
 Parajes Naturales Excepcionales	1	2.425	1	1.892	4	4.446
 Zonas Húmedas	1	87	6	967	6	1.749
 Complejos Litorales Excepcionales	3	2.963	0	0	0	0
 Yacimientos Científicos	1	12	0	0	9	732
Total protección integral	6	5.487	7	2.859	19	6.927
 Complejos Serranos de Interés Ambiental	11	242.363	7	157.421	27	297.648
 Parajes Sobresalientes	5	30.212	2	991	2	734
 Complejos Litorales de Interés Ambiental	6	2.798	15	9.653	0	0
 Espacios Forestales de Interés Recreativo	3	794	10	1.610	3	24.543
 Zonas Húmedas Transformadas	1	9	4	780	4	1.583
 Marismas Transformadas	2	1.206	6	10.465	0	0
 Complejos Ribereños de Interés Ambiental	0	0	0	0	9	8.541
 Paisajes Agrícolas Singulares	15	18.632	4	1.853	1	290
Total protección compatible	43	296.014	48	182.773	46	333.339
Total catálogo	49	301.501	55	185.632	65	340.266



Protección del Medio Físico (PEPMF). Número y superficie en hectáreas

Granada		Huelva		Jaén		Málaga		Sevilla		Andalucía	
Nº	Sup.	Nº	Sup.	Nº	Sup.	Nº	Sup.	Nº	Sup.	Nº	Sup.
1	17.500	0	0	7	4.646	5	12.904	1	3.357	20	47.170
0	0	4	3.025	1	206	2	1.510	9	14.281	29	21.825
1	230	4	41.454	0	0	1	230	0	0	9	44.877
0	0	0	0	1	80	3	128	0	0	14	952
2	17.730	8	44.479	9	4.932	11	14.772	10	17.638	58	113.872
19	389.730	9	49.198	36	547.971	34	195.955	26	85.137	169	1.964.423
9	21.260	4	2.577	1	338	8	3.249	6	5.322	37	64.683
2	688	3	29.912	0	0	1	21	0	0	27	43.072
4	2.540	6	24.325	6	29.666	6	16.966	6	10.426	44	110.870
1	78	3	505	6	233	3	2.229	19	21.996	41	27.413
0	0	3	9.534	0	0	0	0	0	0	11	21.205
1	190	11	5.465	1	2.655	2	120	10	38.982	34	55.953
14	34.968	11	39.705	2	466	11	13.027	1	80	59	109.021
50	449.454	50	160.221	52	581.329	65	231.567	68	161.943	352	2.266.414
52	467.184	58	204.700	61	586.261	76	246.339	78	179.581	410	2.380.286

Como se ha observado anteriormente, la tipología de normas particulares se ha hecho corresponder con la de espacios catalogados, agrupándose también en dos bloques principales (integral y compatible) en atención a la cualificación de sus valores naturales, ambientales o productivos. En la tabla y mapa adjuntos se representan el número de espacios y superficies de los Catálogos aprobados junto con los planes. Lógicamente, los tipos de espacios catalogados que se corresponden con las normas de protección más rigurosas significan un porcentaje menor en el conjunto regional: cincuenta y ocho espacios que abarcan una superficie de 113.872 hectáreas (4,8 % del total catalogado). Los 352 espacios incluidos dentro de la categoría de protección especial compatible suman un total de 2.266.411 hectáreas, que suponen el 26 % de la superficie regional.

Por número de espacios y superficie destacan claramente los "complejos serranos" (169 que representan el 92 % de toda la superficie catalogada), siendo este quizás el tipo de espacio que se ha catalogado más exhaustivamente. Las "zonas húmedas" interiores o prelitorales, tanto las conservadas como las que sufren ciertas transformaciones, también puede considerarse que constituyen un inventario bastante completo, así como los "complejos litorales" en sus distintas acepciones. El resto están constituidos por muestras representativas y de mayor significación, especialmente los "paisajes sobresalientes", los "paisajes singulares" las "riberas de interés ambiental" o los "forestales de interés recreativo". Estos tipos serán en el futuro los que, más probablemente, se extenderán a nuevas áreas de interés local.

El caso de los "yacimientos científicos" es el que presenta una mayor desigualdad entre provincias. Las singulares características de éstos, la necesidad de criterios específicos para su catalogación, y el cambio de escala que supone su detección e identificación justifican que haya quedado mal resuelto en los actuales catálogos. Razón por la que, deliberadamente, se han incluido en el Programa de Actuación los estudios monográficos precisos para su catalogación.

En cuanto a la distribución provincial hay que destacar la correspondencia entre superficie catalogada y carácter montañoso de las mismas (Granada y Jaén, netamente destacadas), Huelva y Sevilla se revelan como las provincias que mayores transformaciones han sufrido (sustitución de bosque autóctono, predominio de campiñas). En Málaga, los espacios litorales catalogados se reducen a los dos únicos testimonios posibles situados a ambos extremos de la provincia.

En conclusión, esta primera catalogación sistemática de espacios merecedores de protección revela la importancia y variedad del patrimonio natural, a veces bastante inteligentemente culturalizado, de Andalucía.

Gonzalo Agosta Bono
Geógrafo. Director-Coordenador del Programa PEPMF.C

NOTAS:

- (1) Para la realización de este Programa la Dirección General de Urbanismo contó con los Servicios Técnicos de Diputación de Málaga, VERDE, ETUASA (Sevilla, Córdoba y Jaén) y EPYPSA (Cádiz, Huelva, Almería y Granada).
- (2) Ley de Espacios Naturales Protegidos.
- (3) Plan General o Norma Subsidiaria.
- (4) Planes Especiales de Protección del Medio Físico.
- (5) Plan Especial.
- (6) Agencia del Medio Ambiente.

FUENTES:

Fotografías realizadas por Javier Andrada.