

TEMA A DEBATE

EL MUNDO FÍSICO Y EL PLANEAMIENTO

EL ANÁLISIS DE LOS PLANES ESPECIALES DE PROTECCIÓN DEL MEDIO FÍSICO, DE ÁMBITO PROVINCIAL

Juan Oliva Espallardo

INTRODUCCIÓN

La escasa experiencia que aún existe en nuestro país en este tipo de planes, unida frecuentemente al desconocimiento de los que ya se han redactado, hace que cualquier análisis en el momento actual, deba ser limitado. En este sentido parece prudente recurrir a una experiencia concreta de trabajo, sacando todas las conclusiones que se quiera de carácter general, pero sin perder de vista ese punto de referencia concreto.

De acuerdo con lo anterior, para esta exposición se va a utilizar el Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la Provincia de Málaga. Y esto por varios motivos: 1.º) Es el que mejor conoce quien esto escribe, 2.º) Se trata de un Plan, que además de provincial se enmarca en las directrices de política territorial de una Comunidad Autónoma y 3.º) El protagonismo de los geógrafos ha sido muy importante no sólo en el caso concreto de la provincia de Málaga, sino sobre todo y principalmente a nivel regional: desde la responsabilidad política de dirigir el programa conjunto de estos planes en todas las provincias andaluzas, hasta la coordinación y dirección técnica de todos ellos.

Experiencias de este tipo demuestran que, para un buen aprovechamiento de los estudios geográficos en la planificación del territorio no basta con levantar una información técnicamente perfecta, es necesario

que dicha información se termine reflejando en actuaciones sobre el territorio. Y para ello el geógrafo debe de procurar la adecuación de su trabajo a los aspectos jurídicos y administrativos de la planificación.

1. ASPECTOS TÉCNICOS

1.1. La Metodología

El primer problema de tipo técnico con que suele tropezar el equipo al que se le encarga la redacción de un plan de estas características, suele ser la ausencia de una metodología de trabajo concreta y consolidada por la experiencia. Es cierto que se ha escrito mucho sobre estos temas y que muchas propuestas metodológicas para «la ordenación y /o planificación del medio físico» ya se han puesto en práctica con mayor o menor fortuna, pero esta ordenación contemplada desde la perspectiva del planeamiento urbano y aplicada al ámbito territorial de una provincia aún posee pocos antecedentes, y menos aún si consideramos la proyección regional del programa técnico-político en el que se apoya el plan que nos va a servir de referencia.

En nuestro caso concreto, aún habiendo partido de una propuesta metodológica, el desarrollo posterior del trabajo nos ha enseñado que en este tipo de trabajos el método sólo está completamente fijado cuando se ha terminado la redacción del plan. Es la dinámica marcada por una continua adaptación de los medios técnicos a los problemas del territorio y a las directrices políticas, la que al final termina configurando un método coherente. Y quien entienda que esto significa improvisación o falta de rigor es que no ha vivido de cerca este tipo de planes. Quien los ha vivido sabe que en ellos el rigor científico debe plantearse en términos que posibiliten la obtención de un plan políticamente viable y técnicamente gestionable, de lo contrario obtendremos un estudio posiblemente maravilloso, pero de poca utilidad.

Al principio del trabajo, más que estar excesivamente preocupados con encontrar el método ideal, conviene tener claros unos principios básicos para orientar dicho trabajo. Esos principios o premisas condicionarán la metodología de trabajo, de tal modo que los resultados obtenidos al final, siempre serán acordes con los objetivos propuestos, sean cuales fueren las modificaciones que pueden afectar a aspectos concretos de tipo metodológico.

En el caso del Plan Especial de Protección del Medio Físico de la provincia de Málaga, la elección de la metodología empleada se basó en las siguientes premisas:

- a) El análisis de las características físicas del territorio debe estar estrechamente relacionado con el uso social que ese territorio soporta.
- b) El análisis y tratamiento de la problemática ambiental debe poseer la suficiente flexibilidad, como para adaptarse en cada momento a los aspectos más significativos de cada problema concreto, olvidando intentar abarcar desde el principio en su totalidad el complejo sistema de interrelaciones entre el hombre y su medio. Especialmente cuando el territorio a estudiar no permite la utilización de escalas de detalle.
- c) En un plan de ámbito de aplicación como el que nos ocupa, es necesario aceptar el principio de homogeneidad relativa dentro del análisis territorial. Ello permitirá obtener esquemas simplificados de la realidad, capaces de facilitar la aproximación a la problemática del territorio desde distintos niveles espaciales.
- d) La valoración social del medio, sobre la que en definitiva deben de apoyarse muchas propuestas, tiene más de cualitativa que de cuantitativa y, por lo tanto, el trabajo de campo es muchas veces insustituible si se quiere que dicha propuesta sea útil.

De acuerdo con estas premisas el plan de trabajo se estructuró en tres fases con los siguientes contenidos en cada una de ellas:

1.1.1. *Fase descriptiva*

En esta primera fase, los recorridos de campo con levantamiento de información «in situ», el análisis de la información ya existente y el contacto con técnicos de diversos Organismos de la Administración con competencias de tipo territorial, han constituido el grueso del trabajo. En cuanto a la estructuración del trabajo se siguió un esquema que, en principio sería común para las ocho provincias andaluzas, pero que más adelante cada equipo fue modificando según fuera el enfoque específico dado a cada provincia de acuerdo con sus peculiaridades. En el caso de la provincia de Málaga esta fase se estructuró en cuatro niveles de trabajo (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. METODOLOGÍA (a) FASE DESCRIPTIVA

<i>Primer nivel:</i> Descripción básica del territorio	USOS DEL TERRITORIO — Generales — Puntuales — Especiales	CARACTERÍSTICAS FÍSICO-TERRITORIALES — Geología — Relieve — Hidrología — Suelos — Clima — Vegetación — Fauna
<i>Segundo nivel:</i> Descripción analítico-sintética	PLANO DE UNIDADES DE USO — Usos forestales — Usos agrícolas — Usos urbanos — Zonas improductivas	PLANO DE UNIDADES NATURALES Se ha tomado como criterio base para establecer la delimitación la Unidad Tectónica
<i>Tercer nivel:</i> Descripción sintética global	UNIDADES AMBIENTALES <i>Naturales:</i> — Ecosistemas naturales cuasiclímaticos — Ecosistemas naturales en transición — Ecosistemas Degradados o de sustitución — Ecosistemas acuáticos	 <i>Agroganaderas:</i> — Huertas y frutales — Herbáceos intensivos — Herbáceos extensivos — Viñedos — Otras leñosas de secano — Olivares — Dehesas y pastizales — Diversas Unidades «mosaico»
<i>Cuarto nivel:</i> Información complementaria	AFECCIONES TERRITORIALES — Planeamiento urbanístico vigente — Espacios gestionados por la Administración Forestal — Espacios acogidos a la Ley de Espacios Naturales Protegidos — Espacios acogidos a la Ley de Caza — Patrimonio Histórico-Artístico — Proyectos de Infraestructura — Régimen de propiedad — Concesiones mineras — Usos para la Defensa	

Urbanas:
— Concentradas
— Diseminadas

1. El primer nivel tiene como objeto servir de apoyo a los conceptos y conclusiones que posteriormente se vierten, tanto en la Fase de Diagnóstico como en la de Propuesta. Se trata de un nivel de trabajo que da un gran juego al geógrafo, por cuanto que en él se abarcan múltiples materias directa o indirectamente relacionadas con sus conocimientos: tanto por lo que se refiere al campo de la Geografía Humana (USOS DEL TERRITORIO) como al de la Geografía Física (CARACTERÍSTICAS FÍSICO-TERRITORIALES). Ahora bien, para evitar el sentirse desbordado y, al mismo tiempo, posibles roces «competenciales» con otros profesionales del equipo, bueno será que el geógrafo seleccione aquellas parcelas que mejor domina, ya sea para tratarlas en solitario o bien en colaboración, cuando dentro del equipo haya algún profesional especialmente relacionado con la materia. Una vez hecha esta selección, conviene que la recogida de información esté presidida por el principio de que los datos que se van a utilizar en un plan de este tipo deben poseer las siguientes características: a) Inteligibles para el hombre medio, b) Significativos para la protección que se pretende y c) Útiles para la posterior gestión de dicha protección. De este modo será más fácil el evitar caer en la «informacionitis» que a menudo termine convirtiendo grandes esfuerzos en trabajos estériles.

2. Con la información recogida en la etapa anterior se obtuvieron las dos primeras divisiones del territorio. Mientras que la descripción de los usos del territorio permitió identificar una serie de UNIDADES DE USO, la descripción de las características físico-territoriales nos llevó a la identificación de UNIDADES NATURALES. Se pretendía con ello obtener unas síntesis funcionales que nos facilitarán el manejo de dicha información, mediante la identificación de áreas relativamente homogéneas.

3. Del análisis conjunto de las Unidades de Uso y de las Unidades Naturales, se obtuvo un nuevo tipo de unidad territorial: la UNIDAD AMBIENTAL, entendida ésta como el espacio de una Unidad Natural sobre el que se superpone una determinada Unidad de Uso. Dado que normalmente dentro de una Unidad Natural suelen darse distintos tipos de Unidades de Uso, el número de Unidades Ambientales puede llegar a ser importante (varias decenas), por lo que conviene establecer algún tipo de agrupación que facilite su manejo. En nuestro caso, como se puede ver en el cuadro 1, las Unidades Ambientales se agruparon en tres categorías: Áreas Naturales, Áreas Agropecuarias y Áreas Urbanas.

En los dos niveles de trabajo anteriores, el geógrafo puede encontrar un campo de actuación excelente, por cuanto que se supone que su profesión le capacita de manera especial para sintetizar sobre el territorio los distintos parámetros que intervienen en la configuración del mismo. La importancia de este momento del trabajo radica en que durante él se establecen las reglas de «sintaxis» que facilitarán la lectura y comprensión del territorio.

4. En un plan de estas características, la recogida de información quedaría incompleta si no se consideraran las AFECCIONES que soporta el territorio. El conocimiento de los programas de actuación de otros Organismos con competencias territoriales, de las determinaciones del planeamiento urbano vigente en cada municipio, del régimen de propiedad de los terrenos, etcétera, nos permite conocer una serie de factores, que no sólo van a condicionar a veces las determinaciones de este Plan, sino que pueden influir directamente sobre el medio tanto con efectos positivos como negativos.

1.1.2. *Fase de diagnóstico*

El análisis de las Unidades Ambientales obtenidas en la Fase anterior, nos va a permitir detectar la problemática territorial que más adelante servirá de base para establecer las Directrices de Actuación. Al igual que en la Fase Descriptiva, también aquí se distinguieron cuatro niveles (véase el cuadro 2).

1. El conocimiento de las características físico-territoriales, nos permitió detectar los RECURSOS naturales de la provincia y su análisis posterior, orientado a dos metas: a) Fomentar su aprovechamiento siendo respetuosos con los valores naturales que deben de preservarse y b) Corregir los desequilibrios sectoriales, debidos a una excesiva polarización de la economía hacia un recurso concreto. En el caso de la provincia de Málaga el monocultivo del turismo está poniendo en peligro desde hace años el desarrollo de sectores como la agricultura, la minería o la pesca.

Quizá ésta sea una de las etapas más delicadas del trabajo y, en consecuencia, hay que prestarle una especial atención. Es el momento en el que el planificador puede condicionar con su valoración la orientación de todo el Plan. Y si no se anda fino, puede caer fácilmente en la trampa de la polémica que lamentablemente y con frecuencia, suele enfrenar la protección del medio con el desarrollo y bienestar econó-

Cuadro 2. METODOLOGÍA (b) FASE DE DIAGNÓSTICO

<i>Primer nivel:</i>	<p>RIESGOS</p> <ul style="list-style-type: none"> — Procesos erosivos — Incendios forestales — Sobreexplotación de acuíferos — Actuaciones urbanísticas <ul style="list-style-type: none"> — Actividades industriales — Actividades cinegéticas — Obras de Infraestructura — Labores agrícolas inadecuadas
<i>Segundo nivel</i>	<p>RECURSOS</p> <ul style="list-style-type: none"> — Hidrológicos — Mineros — Agrícolas — Cinegéticos <ul style="list-style-type: none"> — Turísticos — Forestales — Recreativos — Culturales
<i>Tercer nivel</i>	<p>ÁREAS DE DIAGNÓSTICO</p> <ul style="list-style-type: none"> — Litoral — Valle del Guadalhorce — Montañas litorales — Valles del Genal y Guadiaro — Montañas Centrales y Nororientales de la Serranía de Ronda <ul style="list-style-type: none"> — Depresión de Ronda — Cordillera Antequerana — Sierras Orientales — Corredor de Periana — Los Montes — Depresión de Antequera
<i>Cuarto nivel</i>	<p>PROBLEMÁTICA BÁSICA</p> <ul style="list-style-type: none"> — Precario equilibrio del medio físico natural — Deficitario aprovechamiento de los recursos naturales <ul style="list-style-type: none"> — Fuerte presión urbanística en las zonas litorales — Ausencia de un marco global de referencia para la protección del medio físico en el planeamiento urbano municipal

mico. El planificador sabe generalmente que ambas cosas no tienen por qué ser incompatibles, pero a veces, por presiones de diverso tipo suele posicionarse en uno de los dos bandos, arguyendo para justificar su actitud motivaciones de tipo coyuntural, como por ejemplo la situación de paro que sufre el país o la necesidad de adoptar medidas urgentes y contundentes para frenar la destrucción del medio natural. Tan demagógico puede resultar un argumento como otro, pues a la vista está, por ejemplo, que después de veinte años de desarrollo urbanístico del litoral el paro sigue aumentando cada año, y si enjuiciamos críticamente el enfoque proteccionista a ultranza, habrá de reconocerse que no tiene ningún sentido proteger el medio, si de algún modo el hombre no va a poder beneficiarse de él.

2. Un modo de evitar este peligro es analizar de modo simultáneo las posibilidades de aprovechamiento de los recursos y los RIESGOS de degradación del medio a la vista de los aprovechamientos que actualmente soporta. En esta etapa del trabajo no sólo intervienen los usos que pudiéramos considerar «habituales», sino también aquellas afecciones territoriales que pueden generar usos y aprovechamientos causantes de impacto. Digamos también que no siempre esas afecciones causarán o podrán causar impactos negativos, puede haberlas que generen un impacto positivo, como por ejemplo las actuaciones derivadas de la Ley de Espacios Naturales Protegidos.

3. Al confrontar Recursos y Riesgos, estamos en disposición de establecer el diagnóstico territorial propiamente dicho. Un diagnóstico que nos permitirá estructurar el territorio a partir de la detección de problemas en unas áreas determinadas, a las que denominamos ÁREAS DE DIAGNÓSTICO o «Áreas-Problema», ya que su delimitación responde a una problemática específica más o menos compartida por todo el territorio que la integra. Estas Áreas no tienen por qué coincidir con las Unidades Ambientales, a pesar de que hayan sido aquéllas la base para la detección de los Recursos y Riesgos. Cada una de ellas suele englobar total o parcialmente varias Unidades Ambientales, ya que un mismo problema puede ser compartido por ellas, aunque con diversas manifestaciones.

4. Una vez detectadas las distintas Áreas de Diagnóstico con sus características predominantes, en base a estas características se obtiene para el conjunto de la provincia un diagnóstico en el que se recoge la PROBLEMÁTICA BÁSICA del marco físico provincial.

Si en las labores de síntesis de la información territorial el geógrafo debe de jugar un papel importante, en esta fase de Diagnóstico su parti-

cipación debería ser insustituible. Y esto porque la amplia gama de conocimientos que, en principio, se le suponen, unida a la mentalidad integradora que debe poseer le convierten en un profesional de gran utilidad. Los problemas que a veces encuentran algunos geógrafos para aplicar su profesión en estas fases de trabajo, suelen estar motivados más por la falta de práctica que de conocimientos. Y el problema se agudiza, cuando a falta de una adecuada preparación técnica, se intenta suplir dicha carencia con una sobrevaloración de los planteamientos teóricos.

1.1.3. *Fase de Propuesta*

Como ya se ha apuntado anteriormente, la identificación de las Áreas de Diagnóstico o Áreas-Problema, conduce al establecimiento de unas **DIRECTRICES TERRITORIALES Y DE GESTIÓN DEL MEDIO FÍSICO Y SUS RECURSOS**. Estas Directrices señalan las pautas que conviene seguir para obtener un aprovechamiento adecuado y respetuoso con las características del territorio, a la vez que con las necesidades de uso social del mismo. Y será a partir de esas Directrices, desde donde se elaborará el Plan Especial de Protección propiamente dicho. En el cuadro 3 se sintetizan los contenidos de esta fase de trabajo.

1. En el caso de los Planes redactados para las provincias andaluzas, las Directrices se han estructurado en dos grandes bloques: a) *Directrices Temáticas* y b) *Directrices de Actuación*. Las primeras recogen una serie de propuestas de política sectorial referidas a cada uno de los elementos más significativos del medio físico natural, mientras que las segundas se refieren a espacios concretos y están estrechamente relacionadas con el diagnóstico socio-territorial y con la problemática básica que de aquel se desprende; por lo tanto la unidad territorial a la que van referidas es el Área de Diagnóstico.

2. El Plan Especial de Protección del Medio Físico propiamente dicho se elabora a partir de esas Directrices y se concreta en tres documentos íntimamente relacionados:

- Las Normas de Protección.
- El Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos.
- El Programa de Actuación.

LAS NORMAS DE PROTECCIÓN constituyen el contenido sus-

Cuadro 3. METODOLOGÍA (c) FASE DE PROPUESTA

PLAN ESPECIAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO FÍSICO			
CATÁLOGO DE ESPACIOS Y BIENES PROTEGIDOS	NORMAS DE PROTECCIÓN	PROGRAMA DE ACTUACIÓN	
DIRECTRICES TERRITORIALES Y DE GESTIÓN DEL MEDIO FÍSICO Y SUS RECURSOS			
<i>Directrices temáticas</i>			
— Flora y Fauna	— Política de ordenación del desarrollo socioeconómico actual	— Subprograma de planeamiento urbanístico	
— Aguas	— Política de Protección de Espacios Naturales	— Subprograma de estudios y proyectos de apoyo al planeamiento	
— Medio Litoral	— Política Hidráulica	— Subprograma sobre otras actividades e iniciativas de carácter administrativo	
— Espacios productivos primarios	— Política de Saneamiento Ambiental		
— Actividades contaminantes	— Política Urbanística		
— Infraestructuras	— Política de recuperación de Ecosistemas		
— Paisaje	— Política de Infraestructuras		
PLAN ESPECIAL DE PROTECCIÓN DEL MEDIO FÍSICO			
CATÁLOGO DE ESPACIOS Y BIENES PROTEGIDOS	NORMAS DE PROTECCIÓN	PROGRAMA DE ACTUACIÓN	
<i>Tipología de espacios</i>			
— Parajes naturales excepcionales	<i>Generales</i> — Sobre recursos y dominio público	<i>Particulares</i> — Protección especial integral	
— Zonas húmedas	— Sobre regulación de actividades	— Protección especial compatible	
— Complejos serranos de interés ambiental		— Protección cautelar	
— Parajes sobresalientes			
— Complejos ribereños			
— Com. forestales de interés recreativo			
— Yacimientos de interés científico			
— Complejos litorales excepcionales			
— Complejos litorales de interés ambiental			
— Paisajes agrarios singulares			
— Zonas húmedas transformadas			
			<i>Estudio económico-financiero</i>
			— Plazo
			— Corresponsabilidad sectorial
			— Coste económico
			— Organismo inversor

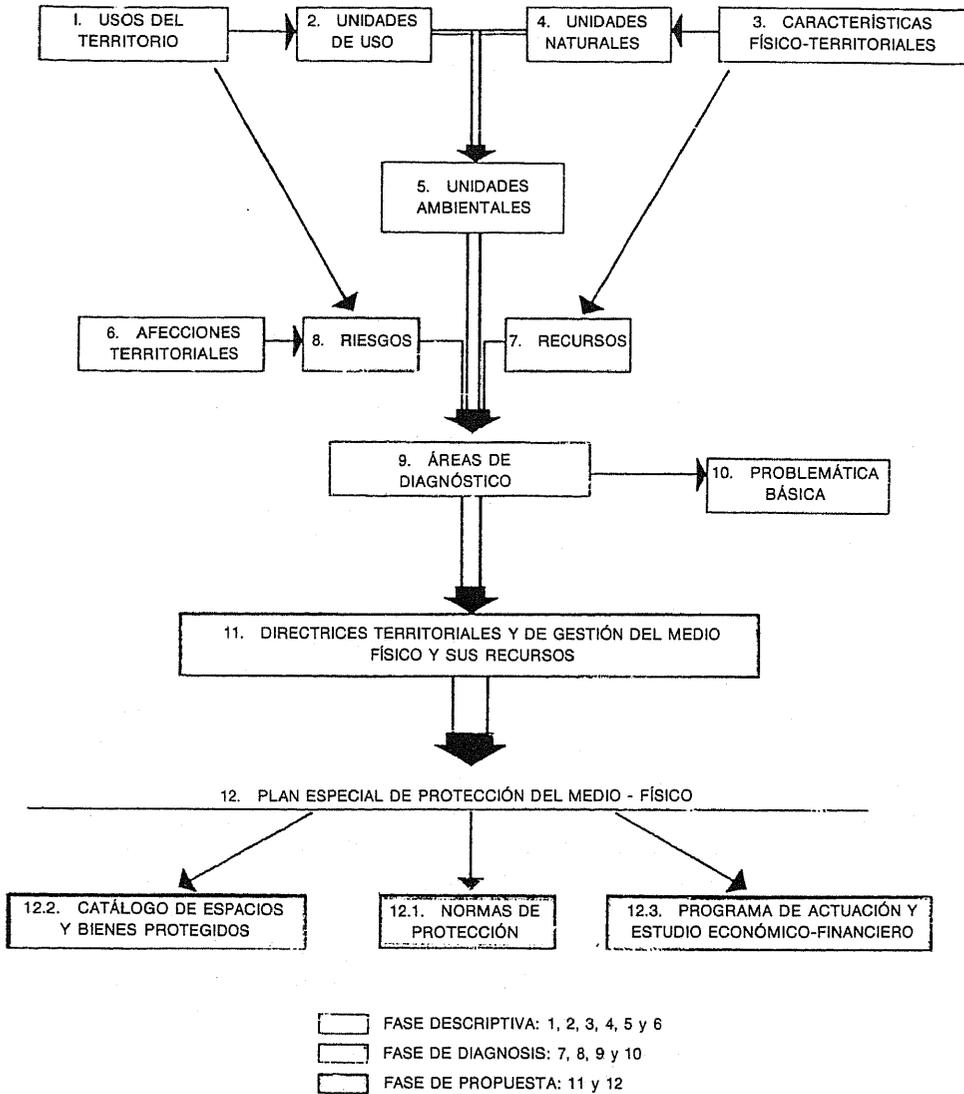
tantivo del Plan y son de dos tipos: Generales y Particulares. Las primeras responden a la necesidad de proteger los recursos del medio cualesquiera que sean sus caracteres y emplazamiento, estableciendo normas de compatibilización entre los aprovechamientos sociales del medio y la mejor conservación de los recursos presentes en todo el territorio provincial. Las segundas responden a la necesidad de imponer, según zonas concretas del territorio, limitaciones al desarrollo de ciertas actuaciones o transformaciones urbanísticas que resultan incompatibles con la conservación de los valores naturales presentes en cada una de ellas.

EL CATÁLOGO DE ESPACIOS Y BIENES PROTEGIDOS es un elemento anexo y complementario del Plan, en el que se enumera y describe cuidadosamente el elenco más singular y representativo de espacios y bienes de la provincia, que en razón de tales circunstancias se entienden merecedores de medidas protectoras y de gestión específicas.

EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN, por último, recoge el conjunto principal de actuaciones de la Administración que se estiman necesarias para la mejor gestión de este Plan, y, más genéricamente, para el alcance de los objetivos de ordenación y protección territorial que éste persigue. Se han diferenciado tres subprogramas: a) Actuaciones de planeamiento urbano coherentes con las problemáticas y necesidades detectadas en el Plan Especial, b) Estudios y programas de apoyo al planeamiento y c) Actuaciones de otras administraciones en campos vinculados con los fines explícitos e implícitos del Plan Especial, debidamente contrastados.

La fase de Propuesta puede suponer para la mayoría de los geógrafos un duro reto profesional, pudiendo convertirse en una gran oportunidad perdida si no se modifican a tiempo actitudes y carencias, como el excesivo academicismo, la falta de preparación jurídica o el desconocimiento de los mecanismos de la Administración. El academicismo, que en sí no es malo, puede convertirse en una actitud negativa, si lo utilizamos como refugio ante la sensación de que nuestra formación no es lo suficientemente técnica, como para compartir la responsabilidad de tomar decisiones de propuestas concretas de actuación. Esta actitud hace que, a menudo, otros profesionales se quejen del excesivo teoricismo de los geógrafos. Por otro lado, la carencia de una mínima preparación jurídica puede desembocar en propuestas poco viables, no sólo en los casos en que haya que abandonarlas por incompatibles con la legalidad vigente, sino también cuando su puesta en práctica va a provocar un nivel de conflictividad desproporcionado con los logros que se pretende conseguir. Y, finalmente, el desconocimiento de los mecanismos de la

ESQUEMA METODOLÓGICO



Administración territorial puede hacer que la propuesta tenga poca viabilidad, si no se sabe quién va a gestionarla y cómo se va tramitar.

1.2. La escala de trabajo

El territorio de una provincia, por pequeña que esta sea, siempre es lo suficientemente grande como para no permitir un análisis global del mismo a una escala que permita afinar mucho la línea. Esto va a crear una serie de problemas, que si no se prevén a tiempo puede terminar dando al traste con todo el Plan. Es por tanto necesario, establecer criterios de gran flexibilidad a la hora de elegir escalas de trabajo, de tal modo que, aunque la escala final de representación sea una para toda la provincia, a la hora de abordar cada faceta concreta del territorio o cada porción del mismo, pueda emplearse aquella escala que mejor nos permita llegar al diagnóstico y posterior propuesta de actuación sobre dicho territorio.

El Reglamento de Planeamiento, al referirse a la documentación que deben contener los Planes Especiales, en materia de cartografía sólo dice que se presentarán «Planos de información y ordenación a escala adecuada» (art. 77. 2. c.). A partir de aquí y siguiendo generalmente criterios técnicos de la Dirección General de Urbanismo de la Junta de Andalucía propuestos para la redacción de los Planes de Protección del Medio Físico de las ocho provincias de la Comunidad, las escalas de trabajo utilizadas en el caso concreto de la provincia de Málaga han sido las siguientes:

1.2.1 *Planos de Información*

Generalmente la escala utilizada ha sido el 1/200.000, unas veces porque no se disponía de fuentes a mayor escala y otras, porque el nivel de información aportado por ésta se consideraba suficiente. No obstante, siempre que existían fuentes de mayor escala o la elaboración de planos de mayor detalle era factible a partir de una base cartográfica ya existente, se han utilizado escalas mayores.

Cuando por motivos de volumen se ha considerado que una escala menor podía facilitar la lectura de conjunto de una información determinada, la presentación final del plano se ha hecho a escalas inferiores de las utilizadas durante el trabajo, pero manteniendo siempre toda la infor-

mación aportada por la escala de trabajo. Así, por ejemplo, es frecuente el caso de planos trabajados a escala 1/50.000 y representados 1/100.000 o trabajados a esta segunda escala y representados a 1/200.000. Siempre se ha guardado la proporción suficiente como para evitar cualquier pérdida de información.

En aquellos casos en los que la información se refiere a aspectos puntuales del territorio o a problemáticas territoriales especialmente complejas, el trabajo siempre se ha realizado a partir de grandes escalas, por ejemplo, entre el 1/500 y 1/2.000 para informaciones puntuales, y entre el 1/5.000 y 1/10.000 para casos como el tratamiento de los usos en la franja litoral. Aunque también aquí la presentación se ha hecho a escalas más reducidas (p. ej. 1/20.000 en el caso del litoral).

1.2.2. *Planos de Ordenación*

A la hora de representar en un sólo plano la Propuesta de Ordenación para toda la provincia, quizá la escala más adecuada sea la de 1/50.000, pues, aunque en el caso de algunas provincias pueden obtenerse auténticos murales de 10 m² o más, la existencia de una base cartográfica como el Mapa Topográfico Nacional a esa misma escala, puede permitir una buena representación. En nuestro caso ésta ha sido la escala elegida.

Un aspecto importante a considerar aquí, es el tema de la representación del Catálogo de Espacios y bienes Protegidos. Este documento constituye en realidad la ordenación propiamente dicha en cuanto a los espacios que se van a ver afectados de manera particular por el Plan. El carácter del Catálogo, obliga a una delimitación pormenorizada de los espacios en él incluidos, que no siempre es posible identificar con nitidez sobre un plano a escala 1/50.000. Por ello es aconsejable apoyar los recorridos de campo necesarios para la delimitación, en escalas de trabajo mayores, preferiblemente el 1/10.000; y esta labor debe ir acompañada de una descripción literaria de cada uno de los límites, a fin de evitar problemas derivados de erratas de grafismo o de falta de nitidez de los elementos planimétricos utilizados como referencia.

Es evidente que una delimitación que va a afectar los usos de un territorio, con serias consecuencias a veces para las expectativas de sus propietarios, no puede dejar lugar a dudas, y sea cual sea la escala de trabajo y/o representación, siempre será conveniente la descripción literaria, dejando claro, además, que en caso de conflicto entre grafismo y literatura prevalecerá la segunda.

2. ASPECTOS JURÍDICOS

Dado que este tipo de Planes no son muy conocidos, llegándose incluso a poner en duda la legalidad de algunos de ellos, bueno será incluir en esta exposición, aunque sólo sea de modo muy conciso, algunas cuestiones de tipo jurídico. Para ello nos vamos a ayudar de la Memoria Justificativa que acompaña a los Planes Especiales de Protección del Medio Físico redactados recientemente para las ocho provincias andaluzas.

2.1. Cobertura jurídica de los planes especiales de protección del medio físico

Esta cobertura empieza en el artículo 45 de la Constitución Española, especialmente en su apartado 2, cuando dispone que «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva».

De una forma más directamente relacionada con el carácter de estos Planes, hay que apoyarse en el artículo 17 de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Ley del Suelo). En su apartado 1 se especifican las circunstancias en que deben de redactarse y las temáticas a que pueden referirse, incluyendo entre estas: la protección del paisaje, la conservación del medio rural en determinados lugares, y «cualquiera otras finalidades análogas».

Más adelante la propia Ley en lo referente a las materias sobre las que versa el Plan Especial de Protección del Medio Físico (PEPMF) menciona concretamente las siguientes:

- a) «Elementos naturales y urbanos cuyo conjunto contribuye a caracterizar el panorama» (art. 18.1.a).
- b) «Jardines de carácter histórico, artístico o botánico». (art. 18.1.c).
- c) «La protección del paisaje, para conservar determinados lugares o perspectivas del territorio nacional en cuanto constituyen objeto de planeamiento especial, se referirá, entre otros a los siguientes aspectos:
 - Bellezas naturales en su complejo panorámico o en perspectivas que conviniere al fomento del turismo.

— Predios rústicos de pintoresca situación, amenidad, singularidad topográfica o recuerdo histórico» (art. 19.a) y b)).

d) «El planeamiento urbanístico especial podrá afectar, con fines de protección a huertas, cultivos y espacios forestales, mediante restricciones de uso, apropiadas para impedir su desaparición» (art. 21).

e) «La mejora del medio urbano o rural y de los suburbios de las ciudades podrá ser objeto de Planes Especiales encaminados a estas finalidades:

— Alterar determinados elementos vegetales, jardines o arbolado» (art. 22. b).

Estas normas se ven desarrolladas reglamentariamente por los artículos 76 a 82 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico, siendo de destacar el artículo 76.3, que prevé expresamente la redacción de «Planes Especiales», que permitan adoptar medidas de protección en su ámbito con las siguientes finalidades:

— «Protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural y de sus vías de comunicación».

La legislación urbanística prevé, por lo tanto expresamente la realización de planes destinados de forma específica a la protección del medio físico.

2.2. La jerarquía normativa

La redacción de Planes Especiales de Protección del Medio Físico, ha levantado con frecuencia una fuerte polémica sobre la relación de este tipo de planes con otras figuras de planeamiento, especialmente con los Planes Generales de Ordenación Urbana (P.G.O.U.) y, en menor medida con los Planes Directores Territoriales de Coordinación (P.D.T.C.).

2.2.1. *El Plan Especial de Protección del Medio Físico y los PGOU*

El Dictamen del Consejo de Estado de 17 de mayo de 1981, establece

que «el Plan Especial, aún dentro de los contenidos propios del mismo, se mantiene en su propio rango normativo, sin que pueda modificar un Plan General y quedando también a expensas de lo que éste en el futuro pueda establecer». La subordinación del Plan Especial respecto de un Plan General vigente parece que no deja mucho lugar a dudas, no sólo a la luz del texto anterior, sino también de otros, como, por ejemplo, las Setencias del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1981, de 22 de octubre de 1981 y de 20 de diciembre de 1984. Ahora bien, la afirmación del Consejo de Estado en el Dictamen citado, referida a la subordinación del Plan Especial a los Planes Generales que se redacten con posterioridad a la aprobación de aquél, no parece que esté tan clara.

La Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de enero de 1983 establece unos requisitos para que un Plan Especial pueda ser modificado por un Plan General aprobado con posterioridad (esta modificación ha de producirse o bien mediante el procedimiento de modificación de elementos previsto en el artículo 49 de la Ley del Suelo, o bien mediante la incorporación de las determinaciones del Plan Especial aprobado con anterioridad y que el propio Plan General declara subsistentes, según previene el artículo 19 del Reglamento de Planeamiento), pero no se admite que un Plan General pueda ser aprobado en contradicción con el Plan Especial.

La escasa jurisprudencia que actualmente existe sobre el tema, hace que la polémica sobre la relación jerárquica entre el Plan Especial y el Plan General no se haya zanjado definitivamente. En la Memoria Justificativa de los Planes Especiales de Protección del Medio Físico redactados en la Comunidad Autónoma Andaluza se dice a este respecto:

«La respuesta final a este dilema habrá de venir, sin embargo, por el mantenimiento de una actitud coherente por parte de los órganos encargados de la aprobación del planeamiento general, ya que habiendo participado ellos mismos en la aprobación del Plan Especial no tendría sentido que se contradijeran a continuación mediante la aprobación de otros planes de contenido opuesto».

Habrà que esperar, entre otras cosas, la resolución final de los Recursos que actualmente están presentados contra la aprobación definitiva de estos Planes Especiales, para aportar alguna luz más sobre el tema. De momento, en el caso concreto de los Planes redactados en la Comunidad Autónoma Andaluza, a éstos se les considera vinculantes para el planeamiento que se apruebe con posterioridad dentro de su ámbito, debiendo respetar éste, por tanto, las limitaciones de uso im-

puestas desde dichos Planes Especiales en aplicación del artículo 76.3 del Reglamento de Planeamiento.

2.2.2. *El Plan Especial de Protección del Medio Físico y los PDTC*

Aunque con menor intensidad que en el caso anterior, también se ha alegado que estos Planes Especiales de ámbito provincial están suplantando a los Planes Directores Territoriales de Coordinación. En la respuesta dada en su día a los alegantes del Plan Especial de la provincia de Málaga, se desestimaba este tipo de alegación, por considerar que el hecho de que algunas de las determinaciones del Plan Especial puedan coincidir con las del PDTC no es argumento suficiente como para acusar a los Planes Especiales de ser PDTC encubiertos. Los objetivos del PDTC fijados por el artículo 8 de la Ley del Suelo y artículo 11 del Reglamento de Planeamiento son más amplios.

2.3. **Clasificación y calificación del suelo**

Junto con la polémica sobre la relación jerárquica entre Planes Especiales y Planes Generales quizá sea éste uno de los temas más conflictivos con los que se ha encontrado los Planes Especiales. La acusación de que están violando lo dispuesto en el artículo 76.6 del Reglamento de Planeamiento, en el sentido de que no pueden clasificar suelo, suele ser frecuente. Y es un tema de especial importancia, no sólo por lo que podría suponer caso de que fuera cierto, que no lo es (como veremos más adelante), sino porque en base a esta acusación, se les acusa también de atentar contra el derecho de propiedad, exigiendo, en consecuencia, las indemnizaciones pertinentes.

El artículo 76 del Reglamento de Planeamiento prohíbe que los Planes Especiales *clasifiquen* suelo en las categorías de urbano, urbanizable y no urbanizable, pero no dice que no puedan *calificar* el suelo y establecer limitaciones al uso del mismo. En la contestación a las alegaciones del Plan Especial de la provincia de Málaga se defendía la facultad de este tipo de planes para imponer limitaciones a los usos del suelo, sin alterar, por ello, la clasificación urbanística del mismo; facultad reconocida de modo expreso por las Sentencias del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 1983 y de 21 de marzo de 1984. Siguiendo esta misma línea, en la Memoria Justificativa del texto de dicho Plan aprobado definitivamente se dice:

«Es la calificación urbanística y no la clasificación la que determina el uso concreto que de cada predio puede realizarse, la clasificación se limita a encuadrar los suelos dentro de unas grandes clases a efectos de señalar la forma en que los propietarios deberán de ejercer sus derechos y obligaciones cuando éstos se vayan concretando a lo largo del proceso de planeamiento».

El Plan Especial lo que hace, por tanto, es calificar el suelo que pretende proteger, estableciendo un régimen de usos que permita conservar y mejorar el medio físico.

2.4. El Plan Especial y el derecho de propiedad

2.4.1. Protección en Suelo no Urbanizable

En principio, en este tipo de suelo no deberían plantear ningún problema indemnizatorio las protecciones establecidas por un Plan Especial, ya que, de acuerdo con el artículo 87.1 de la Ley del Suelo «la ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciadas en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística». Ahora bien ¿qué ocurre cuando se acusa al Plan Especial de dar a una serie de terrenos un trato diferencial con respecto al resto del suelo no urbanizable? Es evidente que cuando la protección del Plan Especial recae sobre el Suelo no Urbanizable, se está calificando esos terrenos como Suelo no Urbanizable Protegido, y esto ha sido utilizado por algunos alegantes para argumentar que se estaba produciendo una «privación singular» de las contempladas en el artículo 1 de la Ley de Expropiación Forzosa. Ante esto hay que hacer algunas puntualizaciones:

1.^a) Algunos alegantes no solo utilizan el argumento de la «privación singular» en casos de Suelo no Urbanizable normal, sino también cuando se protegen espacios ya calificados por el planeamiento municipal como Suelo no Urbanizable Protegido. En estos casos es evidente que el Plan Especial no aporta nada nuevo a la situación urbanística de los terrenos.

2.^a) Cuando la protección recae sobre un Suelo no Urbanizable normal, tampoco ha lugar a indemnización, ya que los Planes Especiales, al menos los redactados en Andalucía, respetan el contenido mínimo del derecho de propiedad, «es decir el derecho a mantener el uso de los terrenos con arreglo a su destino y naturaleza».

3.^a) En muchos casos el Plan Especial lo que hace es reiterar las limitaciones de uso que ya establecen las leyes sectoriales (aguas, montes, etc.) y cuyo régimen indemnizatorio está previsto por dichas leyes.

4.^a) Generalmente muchos propietarios de lo que acusan al Plan Especial es de privarles de sacar un aprovechamiento urbanístico de sus terrenos, aunque este verdadero motivo suele ocultarse bajo argumentos acordes con lo que la ley permite hacer. Es frecuente empezar pidiendo que se desproteja una zona para poder «hacer casitas en grandes parcelas ligadas al cultivo de la zona», para terminar pidiendo acto seguido en el Ayuntamiento la clasificación de Suelo Urbanizable no Programado. Hay que recordar que en Suelo no Urbanizable Protegido el aprovechamiento urbanístico es nulo, mientras que en Suelo no Urbanizable normal a lo sumo lo que se permite son actuaciones necesarias para el desarrollo de las actividades agrarias y las infraestructuras, o excepcionalmente la vivienda aislada a los usos de Utilidad Pública e Interés Social.

2.4.2. *Protección en Suelo Urbanizable*

Cuando durante la redacción de un Plan Especial se detectan elementos dignos de protección en suelo clasificado por el planeamiento como Urbanizable, este Plan puede limitar el uso urbanístico de tales terrenos a fin de proteger esos elementos (vegetación, singularidades topográficas, zonas húmedas, etc.) sin modificar la clasificación de los mismos. Para estos casos, en los Planes Especiales redactados en la Comunidad Autónoma Andaluza, se ha previsto que «las limitaciones impuestas habrán de ser tenidas en cuenta a la hora de computar los aprovechamientos a efectos de la distribución de cargas y beneficios resultantes del Planeamiento. No ha lugar, por tanto a indemnizaciones, salvo en el caso de limitaciones singulares de imposible compensación con arreglo a los mecanismos normales de distribución, mecanismos que, no obstante, permiten eliminar en su práctica totalidad la necesidad de indemnizar si son bien aprovechados».

2.5. **El Plan Especial y la legislación sectorial**

Otra de las acusaciones que con cierta frecuencia se les hace a los Planes Especiales de Protección del Medio Físico, es la de que invaden

terrenos propios de Leyes Sectoriales; incluso desde alguno de los Organismos que gestionan estas leyes, se ha llegado a decir que dichos Planes son innecesarios, ya que vienen a proteger espacios que ya se encuentran protegidos por la legislación sectorial.

Es evidente que los Planes Especiales, al estar dentro del marco de la Legislación urbanística, van más allá de los planteamientos específicos de cada Ley sectorial, y, por lo tanto, las medidas protectoras que proponen pueden cubrir un abanico más grande de aspectos que el que compete a cada Ley sectorial. Además los usos y actividades regulados por los Planes Especiales, son sólo aquellos que precisan de licencia urbanística, de tal modo que nunca se entrometen en cuestiones tales como la época de veda para evitar las agresiones a la fauna, o el tipo de productos fitosanitarios que deben de prohibirse para evitar la contaminación de los acuíferos.

Los Planes Especiales, lejos de ignorar las disposiciones de las Leyes sectoriales o de intentar suplantarlos o modificarlas, lo que deben de procurar es utilizar las normas ya existentes como apoyatura de las previsiones del planeamiento. No obstante puede ocurrir que en algún aspecto en concreto surjan discrepancias entre un Plan Especial y una Ley sectorial. Según sea el tipo de discrepancia así habrá que solucionar el conflicto surgido. En principio, cuando se trate de una discrepancia sobre una materia específica de la Ley sectorial (como en los ejemplos que hemos puesto anteriormente), en virtud del principio de «Ley Especial» deberá prevalecer esta, no obstante, cuando el Plan Especial se limite a detallar o profundizar más una protección aplicando criterios más estrictos que los de la legislación sectorial, debería de prevalecer el Plan Especial «siempre que se respete la finalidad de la Ley sectorial». Así al menos se ha entendido en los Planes Especiales que venimos citando. Si el conflicto se plantea sobre usos del suelo, debe prevalecer el Plan Especial frente a las otras Leyes, como lo ha reconocido el Consejo de Estado en el Dictamen ya citado de 17 de marzo de 1981 y lo ha reafirmado recientemente la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de febrero de 1987.

3. ASPECTOS POLÍTICO-ADMINISTRATIVOS

3.1. El marco regional

La decisión de redactar este tipo de Planes debe de ser ante todo

política y estar enmarcada en la política urbanística global de la Comunidad Autónoma si se quiere «garantizar la efectividad y potenciar la operatividad del principio de intervención pública democrática en la dirección y control de los procesos territoriales y urbanos». Así, al menos, se ha planteado el tema en la Comunidad Autónoma Andaluza, y no parece fácil que pueda conseguirse este objetivo mediante un Plan desconectado de la problemática global de la región. Si bien es cierto que el ámbito provincial elimina muchas de las discontinuidades de políticas urbanas locales, no es menos cierto que ese esfuerzo puede ser mucho más efectivo, si se superan las discontinuidades de carácter provincial.

Al estar conectado el Plan Especial de ámbito provincial con las Directrices de Política Territorial de su Comunidad Autónoma, y, a través de ella con los Planes de las restantes provincias que la integran, siempre será más fácil la gestión del mismo. Y esto no sólo a nivel de vigilancia del cumplimiento normativo, sino también en lo que se refiere a la puesta en marcha del Programa de Actuación propuesto por el Plan Especial, ya que de este modo será más fácil contemplar las actuaciones en los programas de inversiones de la Comunidad Autónoma.

3.2. La provincia como ámbito territorial

El hecho de elegir la provincia como ámbito de aplicación del Plan, también ha sido en algunos casos objeto de críticas y alegaciones por parte de los particulares. El Reglamento de Planeamiento en su artículo 76.3 sólo dice que los Planes Especiales que se redacten en ausencia del Plan Director Territorial de Coordinación o de un Plan General, habrán de tener por objeto «áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende». En principio, tratándose de un Plan como el que nos ocupa, cabría interpretar el concepto de «área» como «área natural», pero el legislador no ha especificado de manera concreta a qué tipo de área se refiere y, por lo tanto en la interpretación de este concepto no tiene por qué descartarse de su significado el ámbito provincial. Además la Jurisprudencia ha admitido de forma expresa que los Planes Especiales pueden tener carácter provincial (Sentencia del Tribunal supremo de 9 de octubre de 1981 —citada, al igual que la mayor parte de las que hemos utilizado anteriormente, por el PEPMF de la provincia de Málaga en el documento de contestación de alegaciones—).

En el caso de los Planes Especiales de la Comunidad Autónoma Andaluza, el motivo principal para la elección de la provincia como

ámbito de aplicación de los mismos, ha sido el facilitar su gestión, ya que de este modo se hace coincidir el ámbito de aplicación con el ámbito territorial y competencial de la Comisión Provincial de Urbanismo que es el organismo que va a gestionar el Plan. Es decir se ha seguido un criterio de tipo administrativo a la hora de interpretar el concepto de «área» usado por el Reglamento de Planeamiento: la provincia es una unidad administrativa sobre la que conviene aplicar este tipo de Planes para facilitar la gestión de los mismos. Y esto se manifiesta en una serie de ventajas tales como: a) la posibilidad de complementar a la normativa de carácter general a nivel provincial (Normas Subsidiarias Provinciales, art. 86.3 del R. P.), identificando áreas de especial protección y estableciendo determinaciones específicas en relación con los objetivos de protección; b) el establecer un marco de referencia para la Comisión Provincial de Urbanismo en la tramitación de licencias y expedientes que en relación con los objetivos del Plan Especial sean requeridos y c) la orientación para el planeamiento local futuro en cuanto a tratamiento específico de sus problemas medio-ambientales y especialmente a la regulación de los suelos clasificados como no urbanizables.

Además de las ventajas de tipo administrativo que supone el ámbito provincial, desde una perspectiva geográfica este ámbito también puede considerarse especialmente adecuado, ya que permite una visión lo suficientemente amplia como para hacer análisis y diagnósticos más completos, pero al mismo tiempo abarcables, para que las propuestas resultantes de esos análisis y diagnósticos puedan concretarse en políticas de actuación.

3.3. El papel de los Ayuntamientos

Aunque los hemos dejado para el final, no cabe duda que es en los Ayuntamientos, y concretamente a través de la política urbanística municipal, en donde el Plan Especial se juega el «ser o no ser». De nada sirve redactar un Plan técnicamente perfecto, si no hay un seguimiento y control permanente de su cumplimiento. Y este seguimiento debe ser ante todo local.

A través del acto administrativo de la concesión de licencias, los Ayuntamientos pueden controlar el cumplimiento de las determinaciones del Plan Especial dentro de su municipio, ya sea negando la licencia para aquellos usos y actividades expresamente prohibidas por el Plan Especial, o bien, exigiendo el cumplimiento de los requisitos establecidos por

aquél para una actividad o uso permitido antes de concederla. Esto a menudo no es una tarea fácil, sobre todo en municipios con escasos recursos. Unas veces porque no pueden pagar un personal cualificado que se ocupe de dar un asesoramiento técnico adecuado, y otras, porque la propia dinámica de las relaciones humanas a nivel de vecindad entre los miembros de las Corporaciones y sus administrados dificultan no pocas veces, no sólo el ejercicio de la disciplina urbanística, sino la propia puesta en marcha de la gestión del Plan Especial.

La falta de medios para establecer un seguimiento puede ser solventada mediante la prestación de asesoramiento y ayuda técnica que, al parecer, aún se le piensa reconocer a las Diputaciones. Pero los problemas de tipo humano que puede generar la aplicación del Plan, cuando sus determinaciones afectan a familiares, vecinos y amigos, eso ya es otra cuestión. Un modo de solventar este tipo de problemas puede ser mediante el establecimiento de una serie de requisitos previos a la concesión de la licencia municipal. Estos requisitos, que pueden consistir en: 1) Que exista autorización-concesión del Organismo competente; 2) Que se realicen Estudios previos de Impacto Ambiental; 3) Que se solicite informe al Organismo competente; 4) Que se declare la actividad o uso solicitado como de Interés Público o Utilidad Social y 5) Que la concesión de licencia se produzca previa autorización de la Comisión Provincial de Urbanismo (requisito necesario especialmente cuando se ha producido el anterior). Mediante estos trámites, el Ayuntamiento sin renunciar al ejercicio de la soberanía municipal en materia de planeamiento, puede aligerar su responsabilidad en aquellos casos en los que la negación de una licencia deba producirse por el resultado negativo de alguno o algunos de los requisitos anteriores.

Hay otro aspecto que conviene tener en cuenta, y es que a menudo existen Ayuntamientos que, de entrada, ven con cierto recelo el Plan Especial. Esta situación se produce de forma más frecuente en aquellos municipios en los que existen grandes expectativas de nuevos desarrollos urbanísticos (p. ej. en zonas litorales), pero también suele darse en pequeños municipios de montaña y/o de zonas del interior de la provincia, que de algún modo quieren engancharse al carro del desarrollo turístico de zonas litorales próximas, o al boom de la vivienda de segunda residencia generada por el éxodo de las grandes ciudades al campo. Este hecho suele generar a veces situaciones muy conflictivas, ya que normalmente se produce en municipios que, por su situación costera o de montaña, suelen poseer dentro de su territorio, espacios especialmente protegidos por el P.E.P.M.F. y desde el mismo momento

en que se empieza a redactar, suelen aflorar las tensiones; aunque no suelen manifestarse con toda su crudeza hasta que el plan especial es aprobado definitivamente y empieza a ponerse en práctica. Incluso se ha dado el caso de alcaldes que, estando plenamente identificados con los planteamientos del P.E.P.M.F. (solicitando incluso protecciones rigurosas para zonas de sus municipios), cuando ven que su aplicación puede generar conflictos con promotores que traen sustanciosas ofertas económicas y «políticas» (no se olvide que muchos de estos promotores, lo primero que «venden», es la creación de empleo y el desarrollo del municipio, y éste siempre tiene una rentabilidad en las urnas), hacen todo lo posible por dar marcha atrás.

Ahora bien, todo lo que acabamos de comentar no es privativo de los planes especiales, son problemas que afectan a la gestión del Planeamiento General, y que obligan, por un lado, a establecer una política urbanística coherente entre los distintos ámbitos territoriales (la región, la provincia y el municipio); y por otra, a prever mecanismos de asesoramiento, seguimiento y control que faciliten la comprensión del Planeamiento, regulen su aplicación y vigilen su fiel cumplimiento.

Málaga, 26 de noviembre de 1987