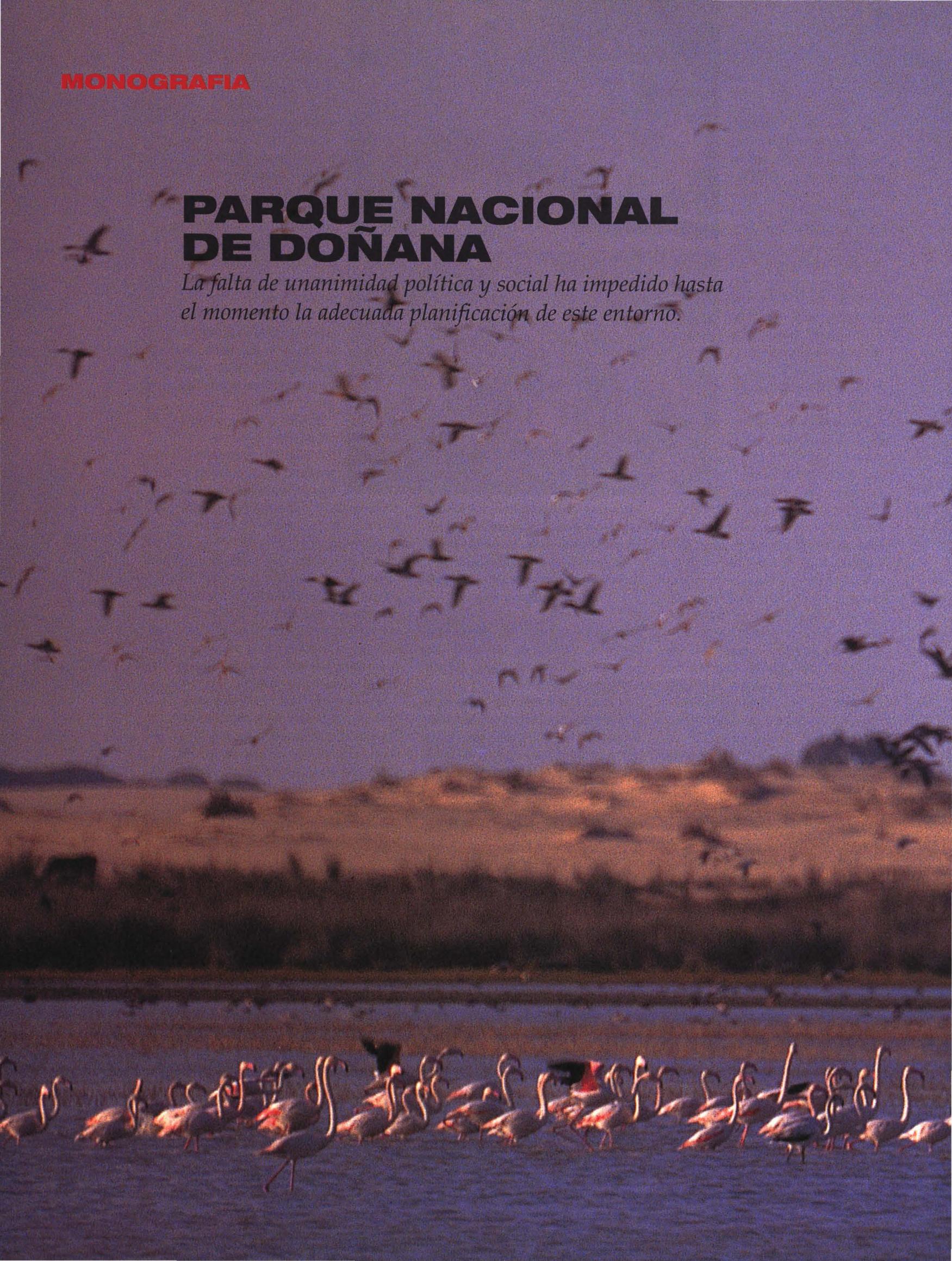


MONOGRAFIA

# PARQUE NACIONAL DE DOÑANA

*La falta de unanimidad política y social ha impedido hasta el momento la adecuada planificación de este entorno.*



Desde que en los años 50 se planteó por primera vez la necesidad de ordenar el espacio natural de Doñana, hasta el día de hoy, se han sucedido planes y polémicas sobre el tema, pero aún no se ha encontrado una solución definitiva. La comarca fue declarada Parque Nacional, y parte de la misma, Natural, pero ciertas divergencias políticas y sociales y el empeño en limitar la discusión al polémico proyecto urbanístico Costa Doñana han ralentizado enormemente la planificación de este entorno.

Texto: JESÚS CASAS GRANDE. Consejero Técnico de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza



**L**os espacios naturales protegidos surgen como consecuencia de la asunción social, más o menos generalizada, de la necesidad de proteger determinados enclaves del territorio caracterizados por su singular grandiosidad o por la importancia de los valores naturales que recogen, para conocimiento y disfrute de las generaciones venideras.

De esta primera visión, prístina y museística, no parece inferirse que la actividad en un espacio protegido tuviera que ir más allá de la simple tutela de sus valores. Sin embargo, la realidad es muy distinta. Los espacios protegidos son lugares de, a veces, un alto, complejo y sofisticado nivel de gestión. En muchas ocasiones la gestión supone integrar distintas actividades sectoriales que coexisten simultáneamente desde distintos planos sobre un mismo territorio. De ahí que, como consecuencia inevitable, la gestión de

desbordadas a medida que los conceptos globalizadores han ganado predominancia en foros y publicaciones.

La planificación de los recursos naturales, entendida no como un proceso de ocupación territorial, sino de priorización espacial de usos extractivos, es la heredera, a corto plazo, de ese análisis. Y en ese sentido se ha movido cuasiparalela, en líneas a veces convergentes y a veces divergentes, con la planificación territorial. Y así, si los años setenta fueron los años de la potenciación de la planificación física al servicio de la ordenación del territorio, los años ochenta han sido los de la predominancia de la planificación de los recursos naturales como elemento orientador de usos. Es evidente que este proceso, con ciertos ribetes pendulares, puede invertir su tendencia.

#### Marco jurídico

El hito más singular de esa prevalencia de la planificación de los recursos naturales es, sin duda alguna, la Ley 2/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna Silvestre de 27 de marzo de 1989. La Ley, que consagra todo el título II al planeamiento de los recursos naturales y establece una estrategia novedosa de planificación a través de planes de ordenación, postula una presunta prevalencia de los elementos de planificación de recursos naturales ("Los instrumentos de ordenación territorial o física existentes que resulten contradictorios con los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse a éstos", artículo 5.2) que en realidad es muy difícil de sostener.

Desgraciadamente, la práctica de las Administraciones Públicas ha ido hasta el momento por detrás de la voluntad de la legislación y el armonioso conjunto secuencial que esboza la Ley apenas ha tenido plasmación. Ese esquema básico debía implicar:

- Una planificación general con base en la ordenación y uso racional de los recursos naturales.
- Como derivación de este proceso, las preceptivas declaraciones de espacios protegidos, si procediera.
- Y, en cualquier caso, todo el proceso sectorial derivado de la asignación

de usos sobre el territorio debía adaptar su articulación a los criterios establecidos en la planificación general.

En la mayoría de los casos, la redacción de los planes de ordenación de los recursos naturales se ha convertido en un trámite fáctico, obligado y enojoso, al servicio de desarrollar una decisión política ya adoptada de antemano en relación con la declaración de un determinado espacio protegido. Existen algunos ejemplos, quizás el más destacable sea el del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Picos de Europa, mera justificación formal de un proceso ya decantado y en donde la fuerza que da la capacidad de decidir lo que se imprime en el Boletín Oficial del Estado fue el único argumento válido que asumió el planificador. Es este un caso claro de planificación "a posteriori", o, dicho más llanamente, de argumento planificador como excusa para delimitar un territorio previamente diseñado "a la contra" como resultado de un proceso defensivo.

#### Errores políticos e históricos

Existe una rémora histórica según la cual el único camino posible de respuesta ante una agresión planteada en el medio natural es su declaración como espacio protegido. Esto, sólo muy recientemente, está empezando a ser cuestionado en foros técnicos e ideológicos, y son muy pocos los que se atrevan a criticarlo abiertamente. En el mejor de los casos se admite que hay una distancia enorme entre el esquema teórico y la realidad que impone este tipo de planteamientos justificativos forzados.

Nadie discute que, si un espacio reúne determinados valores naturales más o menos singulares, es razonable arbitrar medidas para su conservación y todos entendemos que si estos valores son condicionados, o puestos en tela de juicio por determinadas actuaciones, éstas sean objeto de una evaluación lo suficientemente crítica como para llegar, incluso, a desecharla. Lo que no parece imprescindible es establecer un régimen específico de protección para el espacio ni diseñar todo un discurso planificador a posteriori para justificar el citado régimen específico de protección. Pues bien, nuestra historia recien-

**Desde el primer momento su organización fue polémica: en los años 70 se erigieron dos modelos, uno conservador y otro radical.**

los espacios protegidos deba estar sometida a un proceso de planificación. Con el tiempo, la planificación como herramienta en la gestión territorial ha cobrado matices, adoptando otras cuestiones colaterales como la de permitir la incorporación del principio de la participación pública en la toma de decisiones para la administración de los espacios protegidos.

Durante muchos años esa planificación no era sino la respuesta del gestor al confusionismo diario de su quehacer, y la necesidad de jerarquizar actuaciones que, de otra forma, podían entenderse como sometidas a una cierta arbitrariedad o, por el contrario, injerirse en otros marcos de gestión sin soporte expreso en que apoyarse. Este tipo de cuestiones son herederas del planteamiento aislacionista de los espacios protegidos y, lógicamente, se han visto

#### DOÑANA NATIONAL PARK

Since the need to zone the natural area of Doñana was first considered

*in the 1950s, discrepancies have arisen that can still be felt today. Doñana has been the subject of countless studies, documents and*

*plans that have never quite materialized due to the lack of a social and political consensus. Before it was declared a national park*

*in 1969, two radically different zoning models had been proposed. One advocated maintaining the land as it is while the other proposed a*

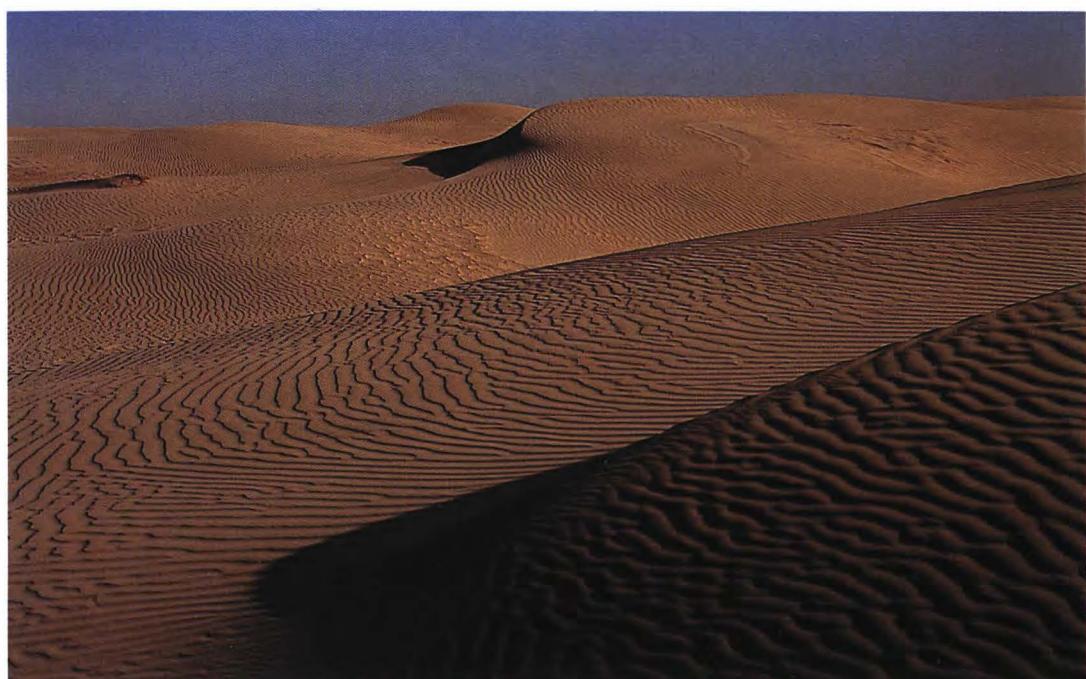
te está llena de declaraciones "a la contra" de espacios naturales protegidos señalados con prisa y confusión sobre los mapas y los boletines oficiales como respuesta a problemas de asignación de usos. Ejemplos recientes no faltan y basta ojear la prensa.

Todo ello, a la postre, acarrea un demérito del proceso declarativo y, desde luego, de las bases planificadoras en las que debiera asentarse. Es un demérito lógico que, como consecuencia, pone en tela de juicio el valor de la práctica totalidad de la planificación de recursos naturales que se ha hecho en nuestro país en los últimos años.

No obstante, hay otros ejemplos recientes de que las cosas pueden y deben hacerse de otra manera. Es el caso de la declaración del Parque Nacional de Cabañeros. Cuando se alcanzó la evidencia de que existía una amplia base social dispuesta a aceptar la declaración de Cabañeros como Parque Nacional como un hecho viable, la Administración responsable en Parques Nacionales trasladó a las Administraciones competentes en la planificación general del territorio, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la conveniencia de que se analizase un posible Parque Nacional dentro de su esquema de ordenación comarcal.

## Parques Nacionales

Quizá en este punto convenga poner un cierto énfasis diferenciador respecto de lo que es un Parque Nacional. El propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia sobre la Ley 4/89, ha establecido la singularidad de estos espacios y su carácter estanco dentro del epíteto genérico de "espacios naturales protegidos". Los Parques Nacionales son las piezas singulares de un entramado minimalista de conservación que pretende, exclusivamente, una razonable representatividad de la realidad natural española desde la inclusión en una Red de aquellos parajes singulares y característicos de nuestro país sobre los que existe una general aqüiescencia de la necesidad de su conservación. Hablamos de espacios naturales amplios, poco transformados, de carga simbólica evidente, y en los que la declaración pueda integrarse dentro de un contexto comarcal



sin implicar profundas discrepancias. En ese sentido parece evidente, y así lo recoge la Ley, que el bosque mediterráneo, el más genuino de los ecosistemas españoles, esté representado en este conjunto. Bien es verdad que el proceso de selección de cuál o cuáles teselas de este bosque deban estar incluidas depende tanto de su propio valor intrínseco como de su integración coherente dentro del sistema global articulado, y como, finalmente, de su encuadre dentro de una visión global de planificación comarcal. En este marco,

la necesidad de una evaluación a priori y no condicionada resulta absolutamente imprescindible.

Varios son los lugares que habían sido previamente evaluados como susceptibles de declaración. Pero es evidente que, aunque en algún caso el tema todavía no esté cerrado y pueda replantearse en el futuro, el encaje de la figura dentro del esquema comarcal chirriaba, por decirlo amigablemente, en la inmensa mayoría de ellos. Existen casos en que el análisis aún es fresco, como pueda ser, por ejemplo, el del

**Doñana es un paraje único por la riqueza de su flora y fauna salvajes. Se compone de marismas, cotos o arenas estabilizadas, playas y dunas. Estas últimas (en la foto inferior) comenzaron a formarse en el siglo XVII.**

widespread transformation with manifestly clashing areas.  
As has always been the case in zoning natural resources in our

country (with the exception of the Cabañeros Park), Doñana's planning was not seriously tackled until it was declared a national park. It came as a

response to the need to implement a decision that had already been made, contrary to legislation recommending that planning be defined based on the

zoning and use of natural resources and stipulating that protection measures be established afterwards if deemed necessary.

Monte del Pardo. Nadie duda de su valor natural, pero existen serias dudas respecto de que su conservación incó-lume, por la que se debe apostar de forma inequívoca, pase necesariamente por su declaración como Parque Nacional. Y ello resulta poco menos que evidente con un mínimo de análisis del entorno en el que está inmerso.

### Cabañeros, un ejemplo a imitar

La visión exclusivista del gestor o del naturalista puede sin duda ser real, pero no objetiva. Es fundamental que el proceso de análisis se realice desde un prisma más amplio. Por ello resultan aún más aberrantes los procesos planificadores guiados a posteriori por los responsables de esos gestores del medio natural, encaminados a servir de justificación a decisiones ya adoptadas.

El caso del Parque Nacional de Cabañeros es distinto. Para los gestores de Parques Nacionales era evidente

ción, por parte de los planificadores territoriales, de su integración dentro de los esquemas de ordenación comarcal.

Estamos, pues, ante un mecanismo de doble llave que amalgama dos condiciones necesarias pero no suficientes. Es perfectamente posible que, en un futuro más o menos próximo, se pueda plantear desde un modelo de ordenación territorial la posibilidad de un encaje razonable, incluso de una aceptación generalizada, para una determinada figura de protección dentro de un área territorial. Y puede ser que, efectivamente, la valoración ecológica intrínseca de esa área disuada abiertamente de la declaración.

### El caso de Doñana y su comarca

Doñana es considerado por algunos el espacio más planificado del mundo. Pero quizás esa afirmación, que no carece de justificación, esté ocultando precisamente la evidencia de una carencia inicial de planificación.

El espacio que ocupa el Parque Nacional, en la cuña terminal entre la margen derecha del Guadalquivir y el Océano Atlántico: playas, marismas, frentes dunares y arenales costeros cubiertos de vegetación mediterránea, era prácticamente hasta los años cincuenta un lugar donde la capacidad humana para convertir espacio en territorio apenas se había articulado. Hablamos, pues, de un universo vacío.

A partir de entonces, la capacidad tecnológica, el deseo especulativo y las primeras bocanadas conservacionistas convierten este territorio en un ámbito abonado al conflicto donde la distribución territorial que se esboza finalmente es tan sólo el acta no rubricada de un armisticio forzado.

A lo largo de toda la década de los setenta coexisten sobre un mismo territorio dos modelos de organización radicalmente distintos: uno aboga por el mantenimiento incólume de la realidad territorial existente; otro, por su profunda modificación, singularizada en la transformación intensiva y la puesta en cultivo agrícola, incluidas estrategias de colonización del predio marismeño y de las arenas interiores, y en la ocupación turística de alta densidad de todo el frente de playa. Por paradójico que

parezca, el resultado inicial del conflicto, allá en 1968, fue la disección física del territorio en régimen de colindancia, en donde al borde mismo de la más restrictiva posible de las figuras de protección se planteaban las más transformadoras de las actuaciones posibles. Ese primer paso no sirvió como elemento de modulación para las partes, sino que lanzó hacia adelante la capacidad aniquiladora de cada una de ellas. Cada sub-modelo asumió que su propio futuro implicaba poner en tela de juicio la existencia del colindante.

La consagración declarativa de Doñana como Parque Nacional, la Ley 71/89, es el resultado de un nuevo armisticio exento de cualquier análisis de ordenación territorial global. Las fuerzas en litigio habían asumido la necesidad de ordenar el marco territorial en el que se situaba el Parque Nacional, pero nadie parecía dispuesto a realizarlo. Tanto es así que la propia Ley en su disposición adicional establecía la obligación de que el Gobierno redactase un Plan Director Territorial de Coordinación de la Comarca (PDTC) en un plazo máximo de dieciocho meses a partir de la aprobación de la Ley. Nuevamente, primero declarar y después decidir cómo ordenar el territorio.

### Proceso planificador

Se pretendía formular, a posteriori y sobre la rigidez del modelo conservacionista impuesto, un esquema de ordenación territorial que superase las fuertes contradicciones que las visiones aislacionistas iban imprimiendo en el territorio, y que al tiempo imbricara la línea de desarrollo económico en la propia organización territorial.

Desde el primer momento, la intencionalidad en la redacción del Plan Director Territorial de Coordinación de la Comarca no parecía ser la formulación de criterios de ordenación territorial concretos, sino la de encontrar algoritmos que permitieran encajar las piezas de un modelo de desarrollo predeterminado al que nadie parecía poder renunciar y que, obligadamente, en un más difícil todavía, debía integrarse con un modelo de conservación irreversiblemente restrictivo. Con ello Doñana se embarcaba en un largo proceso planificador que

**Doñana fue declarado  
Parque Nacional en 1969 sin  
que se hubiera tomado  
ninguna decisión en cuanto  
a su ordenación.**

que el espacio Cabañeros como fin en sí mismo tenía potencialidades para ser Parque Nacional, pero admitieron la subjetividad de su decisión. Hasta la fecha las etapas de planificación previa para la declaración de Parques Nacionales o de otros espacios de carácter estatal habían tenido como tutelantes a las propias administraciones que empujaban el proceso declarativo.

En Cabañeros se ha iniciado una forma distinta de trabajar. Fue el propio ente responsable de la planificación territorial el encargado de evaluar, con una visión global, si aquella figura de protección tenía encaje en un territorio. Al mismo tiempo fue el encargado de "testar" con los agentes locales lo ajustado o no de la calificación. El resto es historia conocida; Cabañeros ha sido declarado Parque Nacional con un amplio consenso social y desde la asun-

*A PDTC (a master zoning and coordination plan) was ordered. This had to be tailored to the conservationist model while ensuring*

*economic development at the same time. The drafting of this plan was delayed and when the Andalusian Regional Government finally decided*

*to do so in 1984, the National Park Administration had already passed the PRUG (a plan governing use and management), limiting its*

*recommendations to the management of the park and thereby differing from the PDTC in terms of its jurisdiction. Yet even so, frictions still arose.*

aportaría sucesivos documentos, pero que no sería capaz de conseguir cerrar de forma definitiva el marco de ordenación territorial.

Poco tiempo después de la Ley declarativa, por acuerdo de Consejo de Ministros de 18 de mayo de 1979, se establecían los criterios básicos para promover el desarrollo socioeconómico de los núcleos circundantes, al tiempo que se instaba a la redacción del citado PDT. Sin embargo, no es hasta el Decreto 204/84, cinco años más tarde, cuando el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía (Administración Pública competente en ordenación del territorio a raíz del proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas) acuerda la redacción del Plan Director Territorial de Coordinación del Entorno de Doñana. Ya para esa fecha, 1984, la Administración Gestora del Parque Nacional había aprobado el primer Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG).

La aprobación del PRUG antes del PDT supuso un elemento de fricción comarcal. En principio, el Plan Rector debía, y así fue, limitar sus recomendaciones al ámbito estricto de gestión del Parque; establecer una primera zonificación del territorio en base a criterios de conservación y aprovechamiento recreativo; señalar los criterios de gestión de los recursos naturales; definir las estrategias e infraestructuras de manejo de visitantes; fijar los parámetros en los que debían moverse los aprovechamientos tradicionales, y establecer la correspondiente normativa de protección.

La consideración, ya por entonces muy arraigada, de que la planificación territorial no era nada más que una mera excusa para envolver determinadas actuaciones predefinidas de desarrollo, al parecer irrenunciables, saldó en la imagen local la sensación de que el PDT debía convertirse en el baluarte defensivo comarcal frente al PRUG, entendido negativamente como lo que era, el referente de gestión proteccionista para el Parque Nacional.

De hecho, cuando, ya en 1988, se aprueba finalmente el Plan Director Territorial de Coordinación sobre el territorio, existía un modelo prefijado de diseño urbanístico asumido tanto por los gobernantes como por algún



sector de la población, y el proceso de aprobación del documento más que contribuir a consensuar su aplicación sólo consiguió acentuar el carácter impositivo del mismo.

#### **“Costa Doñana”**

Esto resulta particularmente visible en el caso de la urbanización del litoral costero colindante con el Parque. En 1978 la declaración como Parque Nacional

del extremo sureste de la provincia de Huelva, la zona costera denominada como “Las Marismillas” entre la desembocadura del Guadalquivir y la playa, en la raya de Sanlúcar de Barrameda, originó la imposibilidad legal, afortunadamente, de desarrollar una urbanización litoral, la conocida como “World Hotel”, que desde el punto de vista urbanístico, y hasta ese momento, disponía de todos los requerimientos legales. La

Por el Coto pasan cada año más de 150 especies de aves.

La foto inferior muestra un lince español, uno de los moradores de Doñana. En el Parque se prohíbe la caza, pero no siempre es fácil hacer cumplir la norma.

*The PDT should have been a zoning tool for the park but was too heavily focused on deciding upon the highly controversial urban development plan*

*Costa Doñana. The tremendous importance attached to Costa Doñana, which became the plan's pillar, worked in detriment to*

*providing solutions to the remaining zoning problems. The following step was to declare the area immediately surrounding*

*Doñana National Park a natural park. As this was done through an emergency procedure with no public debate regarding planning aspects, it*

Administración Pública permutó ese sector de territorio por otro de similares características, aunque no directamente urbanizable, situado en los límites exteriores del Parque, al oeste del mismo pero igualmente en zona de playa. El intento de la promotora y de las autoridades locales de poner en marcha el proceso urbanístico acabó convirtiéndose en el único referente de planificación territorial, a gran distancia de otra polémica, ésta ya prácticamente cerrada, como era el trazado de la carretera Huelva-Cádiz por el norte del Parque Nacional de Doñana, lejos del trazado litoral costero inicialmente previsto.

La discusión fue tal, así como las sucesivas incorporaciones ideológicas a favor y en contra del proyecto urbanístico, el famoso "Costa Doñana", que en la redacción del PDTC llegó un momento en que lo único que interesaba era resolver, cada uno desde su particular punto de vista, la viabilidad o no de "Costa

### El proyecto urbanístico

**"Costa Doñana" se convirtió en el eje de un plan que debía haber aportado la solución a esta comarca.**

Doñana". El enfrentamiento social alcanzó tales cotas que, cuando finalmente se aprobó el PDTC aceptando y validando la urbanización en la franja costera colindante al Parque Nacional, ciertamente con una carga de uso inferior a la inicialmente prevista, el documento, al estar circunscrito prácticamente a esta cuestión, no consiguió arbitrar un modelo de ordenación territorial. Se tiñó de caderas ideológicas, y tan sólo se materializó de él un pesado lastre burocrático, se creó una Secretaría, una Comisión de Seguimiento, un Consejo Asesor, que a la postre lo anuló.

### Planes y problemas

A finales de los ochenta el área de Doñana disponía ya al menos de dos instrumentos de planificación del mayor rango, un Real Decreto para el PRUG, un Decreto Autonómico para el PDTC.

Pero ni uno ni otro podían tener la más mínima capacidad de responder a los problemas organizativos de una comarca en abierta y progresiva desvertebración social. Por el contrario, la aplicación de estos instrumentos originaba un efecto disímétrico importante: si el Parque Nacional desarrollaba, ciertamente con algún carácter insularista, su actuación con margen presupuestario y de dotación de medios, el empecinamiento puntual en el tema de la urbanización costera se convirtió en un dogal poderosísimo para el desarrollo comarcal.

La respuesta administrativa vino de un nuevo "pendulazo", esta vez en sentido conservacionista. La Ley 2/89 del Inventario de Espacios Protegidos de Andalucía declaraba una amplia zona del entorno inmediato del Parque Nacional como Parque Natural, interiorizando la estrategia conservacionista como línea directriz de la planificación territorial. Con ello, otras cincuenta mil hectáreas de un territorio que globalmente se puede situar en las doscientas cincuenta mil se orientaban desde la óptica de la conservación. La declaración del Parque Natural del Entorno de Doñana, por el procedimiento de urgencia y sin que se aprobasen o discutieran públicamente sus elementos de planificación, se convirtió en nuevo acto impositivo para el conjunto comarcal. En la actualidad, y han pasado ya cerca de siete años, estos documentos de planificación continúan sin aprobarse aunque bien es cierto que en los últimos tiempos ha empezado, por fin, una fase de discusión con cierta participación de los agentes locales.

En 1991 la Administración General del Estado aprueba, esta vez sí tras un proceso de información pública general, el segundo Plan Rector del Parque Nacional. En cualquier caso, el periodo de información pública no pudo incorporar demasiadas sugerencias ciudadanas, fundamentalmente porque éstas estaban mayoritariamente referidas a actuaciones ajenas al propio Parque. Pero el debate del PRUG sí puso de manifiesto la ausencia de instrumentos generales de planificación a nivel comarcal. Como ya se ha dicho, la mayoría de las propuestas locales alegadas al Plan Rector pretendían, vía

planificación del espacio conservado, no tanto aportar indicaciones a la propia gestión del espacio protegido, sino desarrollar mecanismos de ordenación social y territorial que el territorio no conservado demandaba y que hasta la fecha no habían encontrado respuesta.

El punto álgido de la tensión social se debe situar en las inmediaciones de la campaña electoral de las elecciones andaluzas de 1991. En ellas la polarización social en torno a la urbanización "Costa Doñana" alcanza cotas difícilmente comprensibles. Resulta extraño entender cómo una actuación concreta y localizada, que en el mejor de los supuestos podría afectar a no más de 300 hectáreas, se convierte en el gran referente, mejor dicho, en el único referente organizativo de toda una comarca. Al soporte del posicionamiento final de "Costa Doñana", y por paradójico que parezca, se dibuja incluso el tejido industrial de la comarca, la distribución de las tierras cultivadas y, desde luego, los flujos de agua y las comunicaciones viales.

### El Dictamen internacional

La solución distensionante que eligen las Administraciones Públicas, en un deseo aséptico de no posicionarse, es buscar el arbitrio externo. Abandonadas las posibilidades de que las herramientas de planificación existentes, tanto en el ámbito de lo urbanístico como en el de lo ambiental, dieran solución al problema, se plantea la mediación exterior. A lo largo de 1991 se constituye la denominada "Comisión Internacional de Expertos", amplio grupo de indiscutibles profesionales que, durante cerca de un año, desarrollan un Dictamen en donde, afortunadamente, van mucho más allá de las sencillas preguntas planteadas por los políticos (urbanización sí/urbanización no) y tratan de esbozar un modelo de vertebración social.

El resultado es un amplio Dictamen que muchos han dado en llamar el "primer documento de planificación territorial para el desarrollo sostenible comarcal", e inaugura un nuevo modelo basado tanto en la utilización de los recursos endógenos para el desarrollo como en la consideración de que ese desarrollo no debe estar reñido con la conservación de los valores naturales.

*was perceived as yet another imposition, and the planning documents have yet to be passed. In 1991, the Spanish National*

*Government passed the second plan for the national park. But once again, the Costa Doñana development took center stage and set the guidelines*

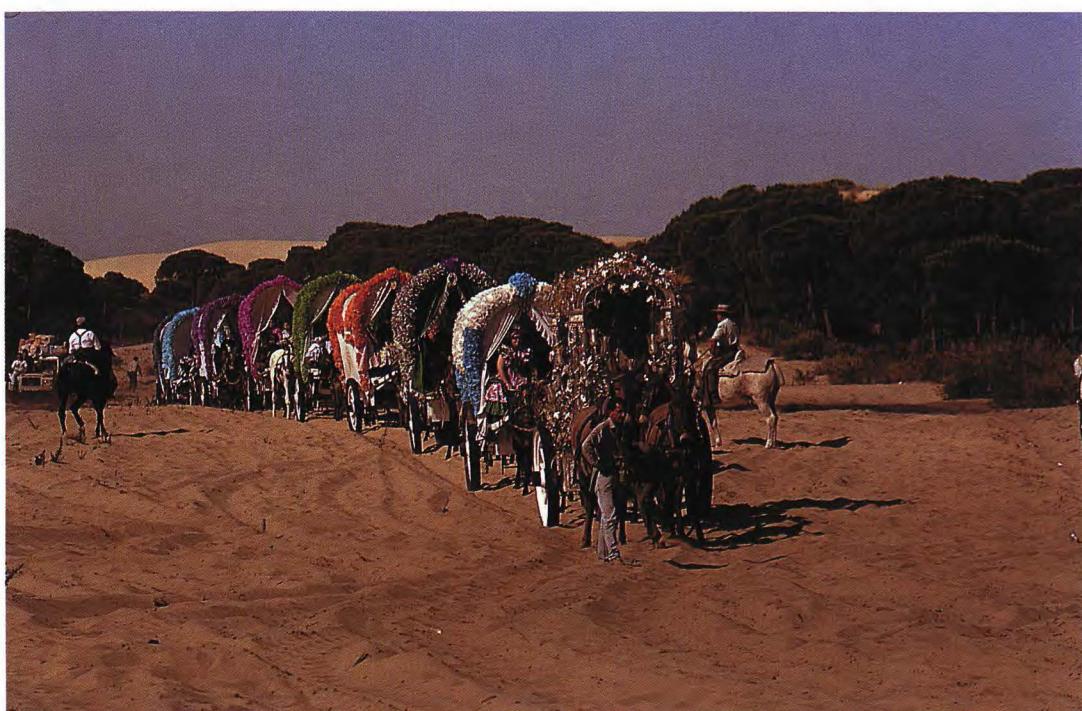
*for planning the area's industrial fabric, the distribution of farm land, the flows of water and road communication. Finally, a solution to*

*put an end to the controversy was sought outside. An international committee of experts developed a broad decision focusing*

La magnífica discusión inicial del Dictamen, la relativa aquiescencia generalizada que recibe de todos los grupos políticos y sociales, la habilidad de sus redactores para escuchar y hacerse entender, y la posibilidad más que real de enganchar económicamente los programas derivados del mismo en un Plan de Desarrollo Sostenible para la Comarca de Doñana, a financiar mayoritariamente por instancias comunitarias, son el reclamo para lograr, por fin, una cierta paz social.

Los años 92 y 93 son años de arduas discusiones, tanto políticas como sociales, en donde las Administraciones Públicas tratan de convertir el Dictamen en un plan jerarquizado y posible de actuaciones. Es aquí donde el nivel de participación quiebra, y tanto la iniciativa local como los agentes sociales de la comarca se desenganchan progresivamente. Al final, una excesiva venta política del producto y sus bondades, antes de que el mismo hubiera realmente llegado a madurar, coadyuva en este proceso de distanciamiento progresivo de la sociedad respecto del Plan.

Doñana dispone, pues, en la actualidad, y más allá de los planes de urbanismo local o de las normas subsidiarias de los diferentes municipios, de una inmensa batería de documentos de planificación que, en gran medida, se superponen en su ámbito territorial y que, fruto de épocas diversas, mantienen mensajes ideológicos claramente distintos. A nivel general, hemos hablado de un Plan de Desarrollo Sostenible, de un Plan Director Territorial de Coordinación, de un inminente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, y de un igualmente inminente Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural del Entorno. A nivel específico del Parque Nacional, situado en el corazón de la comarca, se han desarrollado ya dos Planes Rectores de Uso y Gestión, y se están iniciando los trabajos para el desarrollo del tercero. Estos instrumentos reúnen gran cantidad de esfuerzo intelectual y muchos y rigurosos profesionales. Sin embargo, la sensación de falta de globalidad y la no asunción de los modelos de planificación por parte de los doscientos mil habitantes de la comarca es aún patente.



### ESTADO DE LA CUESTIÓN

La conclusión parece evidente: la planificación de un área, territorio o espacio natural no puede ser el resultado de la visión sectorial de uno u otro profesional, ni el soporte intelectual para justificar determinadas actuaciones predeterminadas; sino un proceso de integración de opiniones, fundamentalmente de los agentes presentes en el territorio, de forma que el modelo final y definitivo resulte creíble y posible. No basta con un derroche de medios, neuronas o recursos financieros para conseguir que los espacios se organicen. A la postre, los territorios se organizan si las gentes que los viven así lo entienden. El caso de "Costa Doñana" es bastante ilustrativo a este respecto.

En este Parque lle-  
gan a darse cita  
300.000 ejemplares  
de aves acuáticas  
aproximadamente.  
Conocer Doñana en  
su totalidad es una  
tarea prácticamente  
imposible, su super-  
ficie ronda las 50.720  
hectáreas.

*on the use of endogenous resources to develop the area as well as on the conservation of natural spaces. Although it met with acclaim and*

*afforded the possibility of economically linking its programs with a plan for sustainable development in the Doñana area*

*largely financed by the European Union, the political and social discrepancies that arose once again depleted its strength and value.*

*In short, many plans and initiatives have been set out for Doñana but the lack of consensus has also been to blame for a lack of materialization.*