


CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES

PORN Y PRUG, dos instrumentos planificadores complementarios

Texto: ALBERTO
RUIZ DEL
PORTAL MATEOS
Ingeniero de
Montes, Jefe de
Servicio de Parques
Nacionales.
Organismo
Autónomo de
Parques Nacionales

El patrimonio natural de nuestro país es excepcionalmente rico. El problema está en que no siempre se le ha prestado la atención debida. Hasta la promulgación de la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, la normativa limitaba la protección a áreas muy determinadas. Desde entonces el ámbito se ha extendido y se han creado los instrumentos necesarios para la conservación de los recursos y para sacarles el máximo rendimiento: el Plan de Ordenamiento de los Recursos Naturales (PORN) y el Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG).



En el Parque Nacional de Timanfaya (Lanzarote), la aridez, la variedad cromática y la alineación de los cráteres dan como resultado un paisaje surrealista de más de 5.000 hectáreas de superficie.

El hombre tradicionalmente ha venido haciendo uso de los recursos naturales en la medida que los ha ido necesitando, pero hasta la segunda mitad de nuestro siglo esto no había supuesto graves deterioros medioambientales, pues pocas veces se pasaba de la alteración de la cubierta vegetal, ya que no se disponía de medios mecánicos capaces de alterar sensiblemente los recursos, hasta entonces muy abundantes, como el agua, el suelo o el aire. En la segunda mitad del siglo XX se empieza a disponer en nuestro país de maquinaria capaz de producir grandes alteraciones medioambientales y a partir de este momento la destrucción de los recursos naturales comienza a tomar dimensiones alarmantes. Empieza a despertarse la conciencia ecologista que llevamos todos dentro y a apuntarse las líneas que determinan las medidas protectoras en las principales normas que afectan al desarrollo de este país.

Hasta hace muy poco tiempo la conservación de la naturaleza en España era el resultado de la aplicación de una serie de normas de carácter sectorial que incidían sobre aquellos espacios que de algún modo cumplían alguna condición determinada (ser espacios naturales protegidos, montes de utilidad pública o protectores, etc...) o sobre alguna especie concreta de flora o fauna. Las deficiencias derivadas de este mosaico legislativo vienen a paliarse, en cierta medida, mediante la promulgación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, que tiene la virtud de superar el ordenamiento jurídico anterior, cuyo origen era fundamentalmente preconstitucional.

La Ley 4/1989 nace con la pretensión de extender el régimen jurídico protector de los recursos naturales más allá de los meros espacios naturales protegidos y de formular la necesaria articulación de la política de conservación de la naturaleza

en el marco de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas. Para lograr este objetivo crea un marco jurídico protector de los recursos naturales que tiene también en cuenta su necesario aprovechamiento en aras de un desarrollo económico y social adecuado.

No obstante, para desarrollar una política conservacionista que no se reduzca a enclaves concretos considerados espacios naturales protegidos, la ley establece una serie de instrumentos técnicos con rango normativo que permiten realizar una adecuada planificación de los usos del suelo sin menoscabo de los valores naturales del territorio.

La necesidad de no seguir diezmando nuestro rico patrimonio natural (el de mayor biodiversidad de Europa) aconseja proceder, con carácter previo al desarrollo de cualquier actividad productiva que vaya a incidir en un área determinada, a un análisis de la estructura territorial que permita establecer, mediante una adecuada asignación de usos del suelo, la localización espacial más idónea para las diversas actividades que se consideran compatibles con el medio natural.

Marco de competencias

Como ya se ha mencionado, la planificación de los espacios naturales se realiza a través de una serie de instrumentos que prevé la normativa vigente y que, a distinto nivel, sirve para concretar y establecer el marco en el que debe situarse la actividad humana en relación con la conservación de la naturaleza.

Estos instrumentos son los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) y los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), además de las particularidades que cada Comunidad Autónoma haya decidido establecer en el ámbito territorial de su competencia. PORN y PRUG no deben con-

templarse de forma aislada, ya que se complementan en su nivel de determinación. Cada uno tiene un alcance y un contenido determinado que le distingue claramente del otro. Así, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales establece no sólo el marco en el que deben desarrollarse el resto de instrumentos de planificación, sino también en el que deben englobarse las demás políticas sectoriales que inciden de una manera u otra en un mismo territorio. Este marco establece las líneas maestras y las directrices básicas a las que debe ajustarse toda normativa que penetre en su marco competencial. Actúa como cabecera normativa.

El Plan Rector de Uso y Gestión se concreta exclusivamente al territorio del espacio protegido, mientras que el Plan de Ordenación se refiere a un ámbito mucho más amplio en cuya definición de límites hay que tener la certeza de englobar todos aquellos ecosistemas con un valor ecológico y paisajístico notable. Se configura como instrumento que determina cómo debe desarrollarse la gestión en el espacio protegido en cuestión. Así, se puede afirmar que el PRUG es un documento "conservacionista", ya que en él se determina cómo ha de asegurarse la protección de los recursos naturales, mientras que el PORN es un documento de ordenación desde una óptica de utilización de esos mismos recursos.

Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)

La importancia del PORN radica principalmente en su obligatoriedad y en su carácter ejecutivo en las materias reguladas por la Ley 4/89. Sus disposiciones constituyen un límite para cualquier otro instrumento de ordenación territorial o física, cuyas determinaciones no podrán alterar o modificar dichas disposiciones. Los instrumentos de planificación que sean contradictorios a las determinaciones del PORN deberán adaptarse a éstos.

Nos encontramos ante una herramienta de planificación que modula las medidas y las estrategias que conducen a una efectiva política de conservación sobre aquellos espacios cuyos valores naturales así lo aconsejen. La Ley 4/89, al definir el PORN, establece el marco mínimo en el que se deben desarrollar estas medidas y fija sus objetivos:

- Definir y señalar el estado de conservación de los recursos y ecosistemas en el ámbito territorial de que se trate.
- Determinar las limitaciones que deban establecerse a la vista del estado de conservación
- Señalar los regímenes de protección que procedan. Promover la aplicación de medidas de conservación, restauración y mejora de los recursos naturales que lo precisen.
- Formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con las exigencias señaladas.

Estos objetivos deben enriquecerse mediante la inclusión de otros relacionados con el medio humano, como los usos recreativos y educativos, sin perder de vista la contribución a la potenciación del desarrollo sostenido de las comunidades del área. En la elaboración de los Planes ha de primar la

utilización de procedimientos en los que se dé la posibilidad de participación a la totalidad de los intereses que en relación con el área afectada existan.

Por último es preciso llamar la atención sobre el régimen preventivo que establece la Ley 4/89 para aquellos casos en que se pretenda actuar una vez iniciada la tramitación de un PORN. Este régimen trata de evitar la concesión de licencias o autorizaciones que habiliten para la realización de actos de transformación de la realidad física y biológica sin informe favorable de la Administración actuante.

El Plan de Ordenación tiene por finalidad el establecimiento de una distribución espacial de los distintos usos a través del conocimiento del medio, de su estado de conservación y de sus capacidades de acogida, para asegurar la gestión racional y sostenida de los recursos naturales.

Mediante una adecuada utilización de los conceptos de calidad, fragilidad, capacidad de acogida e impacto ambiental se identifican las características del medio que determinarán la distribución espacial de usos. En definitiva, se trata de decidir cuál, de entre un conjunto de actividades entre las que existen algunas incompatibilidades, es el uso más adecuado para cada punto del territorio estudiado. Todo ello en base al conocimiento de la aptitud de éste para el uso en cuestión (capacidad de acogida) y los efectos que dicha actividad provoca sobre el medio (impacto ambiental) como resultado de su calidad intrínseca y su fragilidad.

La calidad del Plan, a los efectos del cumplimiento de sus objetivos de conservación y su implicación en el desarrollo económico de la comarca, dependerá en gran medida de la elección de las actividades o usos que han de contemplarse y la determinación de su idoneidad en función de la capacidad de acogida del territorio para los diferentes usos y el impacto que éstos provoquen en virtud de la fragilidad de cada punto del territorio estudiado.

Cómo se elabora

El proceso de redacción del Plan atraviesa una serie de etapas bien diferenciadas:

- **Análisis del territorio.** Se procede al inventario de aquellos elementos del medio (natural y humano) que sirven para identificar los niveles de capacidad e impacto. Se realizan inventarios de campo de componentes básicos como son vegetación, clima, suelos, fauna o hidrogeología.
- **Evaluación de los niveles de capacidad e impacto.** En base a las características de fragilidad y calidad de los diferentes elementos considerados individualmente y en la interacción entre ellos, se identificarán aquellas áreas que tengan un valor natural que sobresalga en el marco del territorio analizado, adquiriendo significación notable a nivel local, autonómico o nacional.
- **Análisis de actividades.** Incluirá un estudio minucioso de la situación actual, mostrando las modalidades y ubicación de las actividades, así como las expectativas futuras. Este análisis, junto con la generación de un modelo aplicable, permitirá establecer una gradación respecto a la idoneidad de cada uso considerado para cada punto del territorio.

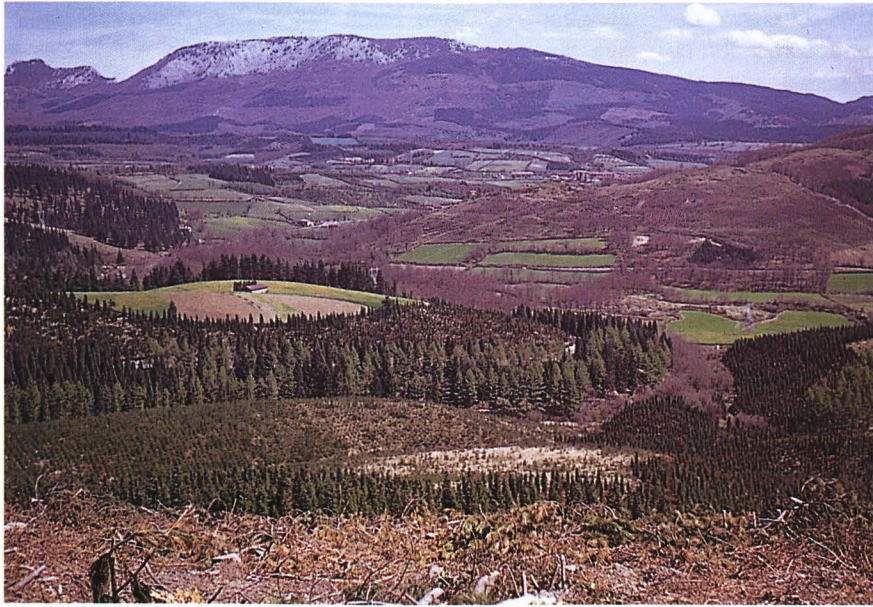
CONSERVATION OF NATURAL RESOURCES

From a biodiversity standpoint, Spain's natural heritage is one of the most significant in Europe. Yet for decades, the country did not pay due attention to

this heritage. Until the Conservation of Natural Areas and Wildlife Act was passed in 1989, legislation merely dealt with specific, protected enclaves through a series sectorial regulations. From the time that this law was enacted,

the framework for action broadened and, what's more, protection of natural resources was included under National and Regional jurisdiction. Two planning documents, the Natural Resource Zoning Plan (known as the

PORN) and the Master Plan for Use and Management (PRUG) underpin this law's authority. They serve as two complementary tools for the planning of natural resources in an area, and focus on conservation and the need for these



El paisaje vizcaíno presenta un variado mosaico de carácter rural.

**El patrimonio
natural español es
excepcionalmente
rico; pero hasta
ahora no existían
instrumentos
legales con fuerza
para defenderlo.**



Vista de los cortados de piedra del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, en Huesca, declarado como tal en 1918. Existe una petición formal ante la Unesco para que este espacio de 15.000 hectáreas sea considerado Patrimonio de la Humanidad.

resources to play a part in social and economic development without suffering from deterioration. PORNs sit at the top of the legislative pyramid, in other words, they set guidelines for any other type of

regulations that may be made, and provisions are mandatory and binding. The zoning plan must carry out a thorough analysis of the state of the area and the measures to be taken for its protection and rehabilitation. Once its

traits and possibilities are known, the most appropriate paths of action and use can be chosen and implemented. This choice must be made taking two basic principles into account: first, the specific area's capacity to handle

persons and their activities and second, the environmental impact this will have. PORNs also set out different regimes for protection when the unique value of the natural resources of an area so requires. It is under the PORN that an area may

● **Preparación de alternativas.** Se realizará estableciendo los criterios y las restricciones aplicables de acuerdo con el conocimiento que del medio se tiene (capacidad, impacto, etcétera). Se definen las alternativas posibles de acuerdo con la idoneidad del binomio uso-territorio, eliminando aquellas actividades que se consideran críticas para la conservación de los recursos naturales.

● **Limitaciones a las actividades.** En base al conocimiento que en este momento se dispone de territorio, y siguiendo las directrices marcadas en la Ley 4/89, es necesario fijar las limitaciones de carácter general y específico respecto a los usos y actividades actuales y potenciales que pueden desarrollarse en el mismo. Se realizará en función de las necesidades de conservación de espacios y especies, con indicación expresa, en su caso, de las zonas donde son aplicables dichas limitaciones.

● **Régimen de protección.** Cuando en el área sometida a ordenación existan elementos naturales singulares con suficiente entidad, el Plan deberá proponer el régimen de protección aplicable a cada una de las zonas (de entre las contempladas en la Ley), o especificar las limitaciones de uso que sea necesario establecer para garantizar la persistencia de estos valores.

● **Evaluación de impacto ambiental.** El Plan tiene que señalar qué actividades o instalaciones públicas o privadas deben someterse al régimen de evaluación ambiental de acuerdo con la normativa vigente. Este régimen le será aplicable con carácter general a todas las actuaciones no previstas en el propio PORN, especificándose cuál ha de ser el contenido del Estudio de Impacto. Esta exigencia puede extenderse, cuando se considere necesario, a actividades expresamente señaladas que deban desarrollarse fuera del ámbito del mismo, pero que incidan de forma directa sobre elementos o valores naturales que sean objeto de ordenación.

● **Establecimiento de criterios orientadores.** Para evitar la existencia de conflictos entre las diversas políticas sectoriales, la Ley exige que en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se establezcan los criterios orientadores para la formulación y ejecución de dichas políticas. Es aquí donde radica la preeminencia de sus determinaciones sobre el resto de instrumentos de planificación, de acuerdo con la norma reguladora.

En los PORN podrán incluirse las determinaciones y previsiones necesarias para regular la estructura territorial y la distribución espacial de los usos del suelo y las disposiciones necesarias para regular directa o indirectamente la clasificación y calificación urbanística de los terrenos afectados, estableciendo las reservas necesarias para infraestructuras y equipamientos relacionados con la protección ambiental (centros de investigación, de recepción de visitantes, etc.), aunque las tendencias actuales tienden a ubicar estas infraestructuras fuera del área necesitada de protección aunque muy cerca de su periferia.

También se regularán, mediante las correspondientes disposiciones, los requisitos necesarios para el otorgamiento de licencias tanto en suelo no urbanizable como en suelo

urbanizable o urbano. Estas disposiciones han de ser claras para que no quepa ninguna duda sobre las actividades y lugares donde se aplican las regulaciones.

Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG)

El Plan Rector de Uso y Gestión no sólo ha de considerarse como el instrumento básico de la planificación territorial de los Parques, sino también como aquel documento donde se establecen las directrices para el desarrollo de la gestión durante el periodo de vigencia del mismo.

De igual modo que en el caso de los PORN, los Planes Rectores prevalecen sobre el planeamiento urbanístico, de forma que cuando sus determinaciones sean incompatibles con las de la normativa urbanística en vigor, ésta ha de ser revisada de oficio por los órganos competentes. Sin embargo, y a diferencia de los Planes de Ordenación, la Administración competente en materia Urbanística ha de informar preceptivamente los Planes antes de su aprobación.

Los Planes de Uso y Gestión se pueden definir de forma genérica como instrumentos técnicos de planificación para la gestión de espacios naturales protegidos.

Se basan en los "Master Plan", diseñados por el servicio de Parques de USA, y aparecen por primera vez en 1978 en las Leyes de reclasificación de los Parques Nacionales de Doñana y de las Tablas de Daimiel, donde adquirieron un carácter técnico-jurídico. A partir de ese momento ha ido estableciéndose su obligatoriedad en las Leyes de reclasificación de los restantes parques, adoptando una línea más moderna.

Su contenido

Las Leyes de reclasificación son las que regulan estos Planes y las que establecen su contenido, que viene a ser:

● **Zonificación del Parque.** Delimita las áreas con diferentes niveles de uso y establece la normativa de aplicación en cada una de ellas. Define zonas de diferente utilización y destino, entre las que se incluyen las destinadas a los servicios, especificándose sus limitaciones urbanísticas y las zonas de reserva integrales o dirigidas. En la página contigua puede verse un mapa del Parque Nacional de Garajonay en el que se delimitan los distintos usos.

● **Aplicación en el Parque de los criterios básicos de gestión contenidos en el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales o su determinación, en el caso de no existir éste.**

● **Determinación de las actuaciones para la protección de los valores del Parque, de las líneas de investigación aplicadas a su gestión y de las medidas destinadas a extender su conocimiento entre la población local y los visitantes.**

● **Identificación de aquellas actividades que se consideren incompatibles con los fines del Parque, así como de los criterios para la regulación de las compatibles.**

● **Determinación a través de Planes Sectoriales de materias que analizan y detallan sectores específicos que complementan la planificación, como puede ser la eliminación de la explotación de los recursos para la gestión e investigación del medio o para desarrollar y organizar la interpretación e información a los visitantes.**

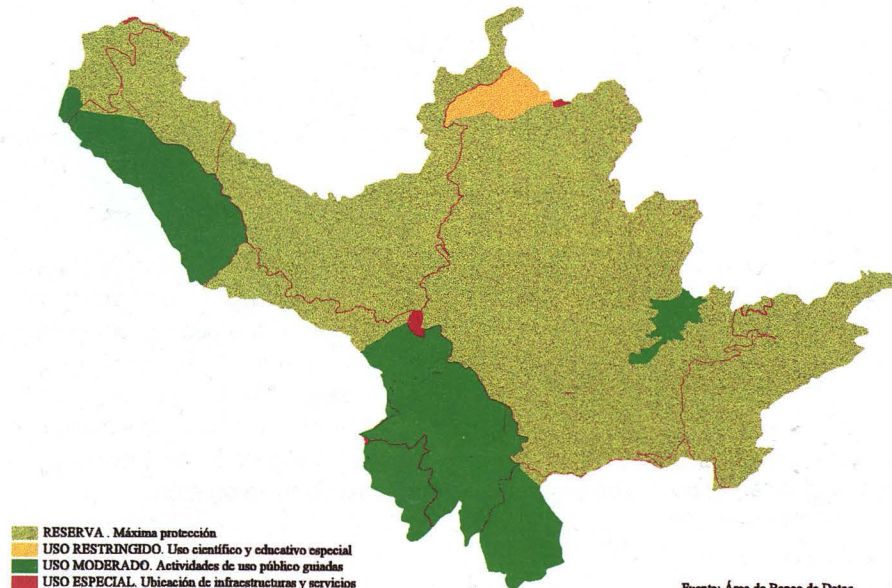
be declared a National or Natural Park. Its precedence gives it a key role in authorizing urban development in the area as well as establishing the infrastructure for this development. The 1989 Act provides for regulations to

prevent licenses and/or authorizations from being granted that could transform the natural area. Another legislative tool, the Master Plan for Use and Management (PRUG) first appearing in 1978 under legislation that

reclassified the National Parks in Doñana and Las Tablas de Daimiel, emulates the Master Plans designed by the United States National Park Service. Its jurisdiction is limited to protected natural areas and, as its name indicates,

it establishes how the management of these areas must be run. It could be said that the main difference between these two plans is that PORNs have a much wider scope than PRUGs, geared towards conserving natural

PRUG PARQUE NACIONAL DE GARAJONAY ASIGNACION DE USOS



**PORN es un
documento de
ordenación
de los usos;
y PRUG
establece las
directrices
básicas
de gestión.**



En Garajonay (La Gomera), la humedad que forma el mar de nubes propiciado por los vientos alisios crea un ambiente singular en el interior de los bosques. Fue declarado Parque Nacional en 1981 y ocupa una superficie superior a las 3.900 hectáreas.

resources, and aim not only to protect the areas but to establish their best use. In order to achieve their objectives, PRUGs take on several tasks such as public information and awareness raising, limiting access and acting to

protect certain areas, or zoning the park, meaning establishing different areas for different uses. The PRUGs actually implement directives set out by PORNs in terms of managing resources or, in certain cases, filling in the PORNs' gaps.

When necessary, they determine which facets should be developed through sectorial plans. Like the PORNs, the PRUGs also take precedence over other legislation affecting the land under their

jurisdiction, but they fall under what is set out by the PORNs. Regional Governments may establish other tools they deem necessary as long as they do not conflict with the PORNs or PRUGs.