

E) PAISAJE Y PATRIMONIO TERRITORIAL. VALORES A DESARROLLAR Y CONSERVAR

“Nuevas perspectivas en la planificación de Espacios Naturales en Castilla y León. El Plan de Ordenación de Las Tuerces y Covalagua (Palencia, España)”

Luis Santos y Ganges y Pedro María Herrera Calvo***

** Geógrafo, profesor contratado doctor de urbanística y ordenación del territorio en la Escuela de Arquitectura de Valladolid y secretario académico del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid.*

*** Biólogo, experto en ecología, especialista en gestión ambiental, consultor en Gama, Grupo de Alternativas Medioambientales SL y miembro colaborador del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid.*

1. INTRODUCCIÓN: LOS PLANES DE ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES

El marco conceptual y jurídico de los Espacios Naturales Protegidos ha venido experimentando profundos cambios en el fondo y en la forma desde que, a finales de 1993, España ratificara la firma del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Esta ratificación incluía el compromiso de elaborar estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, así como de integrar estos aspectos en los planes, programas y políticas sectoriales e intersectoriales. Todo ello se desarrolla y formaliza en la Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, aprobada en diciembre de 1998, y se conforma actualmente mediante la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, nuevo marco legal de ámbito estatal en el que se regulan los principales aspectos de conservación de la naturaleza. Esta ley consolida la figura de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (los PORN alumbrados hace más de 20 años por la Ley 4/1989) como instrumentos básicos de planificación de los Espacios Naturales Protegidos (ENP).

Las competencias en la protección de los espacios naturales corresponden en su totalidad a las comunidades autónomas. La Comunidad Autónoma de Castilla y León dispone de un Plan de Espacios Naturales Protegidos, establecido a través de la Ley 8/1991 de Espacios Naturales, que crea la Red de Espacios Naturales de Castilla y León.

Desde nuestro punto de vista, el PORN es fundamentalmente un instrumento de Planificación Espacial, anclado legalmente (al menos en Castilla y León), tanto en la legislación de Espacios Naturales Protegidos como en la de Ordenación del

Territorio. El recorrido de los PORN en estas dos décadas nos deja una experiencia y un saber hacer consolidado, a la vez que diversos problemas de gestión han servido para su constante mejora, aunque resulta evidente que la mayoría de los PORN son idénticos en su concepción estructural y metodológica, independientemente de su categoría de protección y de las características del espacio natural, reproduciendo, así, tanto sus puntos fuertes como sus debilidades. Nuestro punto de partida es, pues, tanto la crítica a las fallas detectadas en estos instrumentos de ordenación como la innovación metodológica y de contenidos que desarrollamos en nuestro último trabajo.

Los PORN reúnen una serie de características, sancionadas por la normativa vigente, que hacen de ellos instrumentos de enorme potencia en la ordenación de los Espacios Naturales, sin perjuicio de que en su recorrido se deba incorporar a posteriori otros instrumentos, ya más vinculados a su gestión, entre los que se incluyen los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG), los Planes de Uso Público o los Planes de Desarrollo Sostenible. No obstante, son sin duda los PORN las herramientas básicas de planificación en los Espacios Naturales Protegidos, con varias implicaciones de alcance territorial y sectorial:

- Su naturaleza, contenido y tramitación está regulado por las leyes estatales y regionales de conservación (Ley 8/1991 de Espacios Naturales de Castilla y León, y Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad).
- Son disposiciones legales de carácter general que, en el caso de Castilla y León, se aprueban mediante Decreto.
- Son herramientas de planificación para la evaluación, conservación y uso sostenible de los recursos naturales en ENP (Ley 42/2007 PNB).
- Establecen una zonificación y una regulación de usos (Ley 8/1991).
- Son vinculantes para otros planes, programas y proyectos en su ámbito de aplicación (Ley 42/2007 PNB).
- Son instrumentos de ordenación territorial (Ley 10/1998 de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León).

La Junta de Castilla y León está realizando en los últimos años un esfuerzo por modernizar los PORN y adaptarlos a las actuales perspectivas disciplinares, las exigencias del cada vez más complejo marco legal y las expectativas que los ENP generan en las poblaciones de su entorno. Este proceso de modernización se está centrando, fundamentalmente, en dos aspectos muy significativos del desarrollo de los PORN: la participación de la población local y las metodologías de planificación.

Así, los procesos de participación pública vinculados a los PORN en Castilla y León han experimentado una mejora de largo alcance en los últimos años. Si hasta hace poco el único punto de consulta a la población lo constituía la fase preceptiva de información pública mediante la publicación en el Boletín Oficial y la posterior recepción, análisis y contestación por escrito de alegaciones, los últimos PORN aprobados o en tramitación en la región han ido contando con procesos de información y consulta cada vez más elaborados y complejos. Destacan, por

ejemplo los procesos¹ de los Parques Naturales de la Montaña Central de León, el Cañón del Río Lobos o el Lago de Sanabria. Incluso, en el desarrollo de los últimos planes, se cuenta ya con propuestas que tratan de incorporar a la población local durante las primeras fases de planificación, tomando parte directamente en el diagnóstico del Espacio Natural y en la redacción de la normativa. El PORN de Covalagua y las Tuerces plantea también un interesante proceso de participación que, por desgracia, se ha visto algo retrasado debido a problemas administrativos. A pesar de esta situación, ya se han puesto en marcha las primeras acciones dirigidas a conseguir un diagnóstico subjetivo de carácter local, previo a una participación directa en la construcción de los documentos normativos del Plan.

La presente ponencia expone las propuestas de mejora aplicadas en el desarrollo de las primeras fases del Plan de Ordenación de los Espacios Naturales de Covalagua y Las Tuerces (Palencia). Nuestro objetivo consiste en explicar la adopción de una serie de criterios metodológicos y técnicos a lo largo de las fases iniciales del proceso de planificación (inventario, diagnóstico y primer borrador técnico de la normativa) que suponen una profunda renovación con respecto a sus precursores, en el marco de esta línea de mejora de los PORN, apreciable ya en algunos trabajos previos (por ejemplo, el PORN del futuro Parque Natural de los Sabinares del Arlanza, que incorpora nuevos criterios paisajísticos, geomorfológicos y de uso público desde las primeras etapas de planificación, además de un potente proceso de participación).

Esta ponencia se plantea en dos apartados diferenciados. El primero desarrolla una crítica constructiva sobre la metodología aplicada en los PORN y las principales propuestas de mejora que planteamos. En el segundo apartado se expone y discute la aplicación de estas mejoras a la elaboración de las bases técnicas del PORN de Covalagua y Las Tuerces, recogiendo las principales dificultades y los retos que el equipo redactor ha hecho frente.

2. UNA CRÍTICA CONSTRUCTIVA A LOS PORN

Decíamos en la introducción que la gran mayoría de los PORN aprobados en la actualidad presentan una estructura y unos contenidos muy similares. La propia administración competente reconoce varios inconvenientes en su concepción y manejo que limitan sus prestaciones. En primer lugar, el excesivo tamaño de la memoria informativa: un inventario demasiado amplio, incluso inmanejable, que impide la óptima comprensión del Espacio Natural. A ello se añade el inconveniente del peso excesivo de mucha documentación inespecífica, generalista o inadecuada, cuya estructura no está adaptada a la realidad concreta del espacio que se pretende planificar. En segundo lugar, el encasillamiento de la información en una estructura “celular”, poco integrada y elaborada por especialistas independientes en cada materia que utilizan lenguajes y criterios diferentes entre sí, inutilizando los mecanismos de integración y el esfuerzo por dar una visión interdisciplinar.

¹ Toda la información relativa a estos PORN y a sus procesos se encuentra disponible en la página Web de la Junta de Castilla y León, <http://www.jcyl.es/recursosnaturales>

Finalmente, es importante resaltar la profunda brecha existente entre las diferentes fases del proceso técnico de planificación. Unos inventarios exhaustivos y extendidos suelen ir acompañados por diagnósticos superficiales y muy compartimentados, difíciles de engarzar con una planificación estratégica, que, a menudo se aleja de las particularidades y de las necesidades específicas de cada Espacio Natural. Así, las normas que han de regir el futuro Espacio Natural, muchas veces no encuentran conexión suficiente con la información de partida. Si acaso, los aspectos sometidos a normativas sectoriales rigurosas, como los catálogos de especies amenazadas o los hábitats de interés incluidos en la Directiva de Hábitats de la Unión Europea.

A este acertado autodiagnóstico, podríamos añadir la permanencia de un cierto “sesgo biologicista”, reminiscencia de una visión hoy superada de los “espacios naturales”, que a veces da sombra a otros valores, como el patrimonio geológico, y sobre todo, que enmascara el papel de lo socioeconómico y lo cultural de manera que en el paisaje pareciera que los aspectos socio-históricos no existen o son marginales.

El estricto marco legal de los PORN, la escasez en la asignación de recursos, la propia comodidad de los equipos redactores y de la administración, así como los paralelismos existentes entre los distintos Espacios Naturales y sus necesidades de gestión han propiciado la repetición, una y otra vez, de los mismos esquemas generando un modelo de planes de ordenación, plenamente consolidado, que, no obstante, adolece de una gran rigidez a la hora de introducir mejoras y corregir este tipo de defectos.

2.1. Contra los planes de archivadores: los análisis orientados

Lo que Alain Reynaud denominara en 1976 *plan á tiroirs* en su requisitoria a la monografía regional clásica (y que en el mundo de la geografía se consolidaría en la denuncia hacia la “geografía de los archivadores”) tiene aún plena vigencia en muchos informes de asesoría y trabajos de planificación espacial, con el sostén rotundo de la usual sistemática ingenieril.

Así, la convenida forma de ordenar los ítems del análisis espacial desde la convención del medio físico o natural, abiótico y biótico, y el medio humano o socioeconómico (entradas que se trasladan también al propio plan de forma invariable) tiende a generar un estudio con una estructura preconcebida y repetitiva que no reconoce las singularidades y que incluso puede enterrarlas entre un ingente aparato documental (de ahí la radical inconveniencia de concebirlo como ‘inventario’). Porque una cosa es no olvidar ninguna faceta de la realidad ambiental y geográfica, y otra cosa es pensar y presentar el análisis obviando que la complejidad de cada lugar exige considerar, de forma conjunta, muchos aspectos distintos que, combinados de una manera determinada, conforman la esencia² de un espacio. Así, podría decirse que la estructura es tan o más importante que los contenidos.

En definitiva, los inventarios al modo de listados y descripciones exhaustivas no sirven para casi nada: visiones menos de inventario y más de conocimiento

² Sin que ello signifique, no obstante, que los espacios puedan simplemente ser identificados por su naturaleza dominante, soslayando la compleja interrelación de factores naturales y sociales.

integrado son mucho más fructíferas en planificación. Por todo ello, defendemos que la memoria informativa (nunca más 'inventario') de toda planificación espacial debe combinar tres perspectivas sólo aparentemente poco compatibles: 1) debe hacerse el esfuerzo analítico de integrar todos los componentes que intervienen en la explicación de un espacio, 2) debe responder específicamente a los fines y objetivos del plan y a las características del espacio geográfico, y 3) debe priorizar factores y procesos justificando su estructura (estableciendo la pertinencia para remarcar lo importante y relegar lo secundario) con el fin de mejorar el diagnóstico y la comprensión de una realidad siempre compleja.

A partir de esta reflexión nuestra propuesta metodológica recoge dos claras propuestas de mejora. Por un lado, convertir sus memorias informativas en documentos sintéticos de conocimiento, es decir, textos explicativos de la realidad estructurados e interrelacionados, evitando los aglomerados de documentación extensa e inconexa. Por otro lado, que estas memorias informativas estén orientadas por el carácter y los valores de los espacios, así como por los fines que se persiguen con los instrumentos de planificación que se aplican en cada caso específico. Algo que, además, debería trasladarse también a la estructura normativa ya que ambos asuntos están estrechamente relacionados, favoreciendo además la comprensión de los espacios y la participación social.

Frente a los estudios de archivadores, esta propuesta establece una memoria informativa orientada por las características del ENP, dirigida por sus objetivos y por la mejor comprensión del espacio, y enfocada a la toma de decisiones. Estas características se recogen, además, en los pasos posteriores al análisis, definiendo un diagnóstico preciso, de dimensión reducida y carácter explicativo, ordenado en función de la importancia de sus contenidos.

Esta idea no proviene sólo del mundo de los planificadores, pues científicos como Martín Duque y otros (2003: 491) han señalado la extraordinaria relevancia de distinguir qué información científica tiene más interés de cara a la planificación espacial.



Fuente: elaboración propia sobre la base de Santos, Martín y Díez, 2006: 948, a su vez basado en un esquema de Gordon Warrington.

En la misma línea, el equipo director de las Directrices de Ordenación Territorial de Segovia y Entorno (Santos, Martín y Díez, 2006: 947-950), se preguntaba qué tipo de información es más pertinente de cara a la planificación física, planteando como mecanismos dos itinerarios informativos, uno descendente para establecer

qué tipo de “información útil” se necesita de cara a un proceso de planificación y otro ascendente que, basado en los objetivos, registra nueva información pertinente, por ejemplo, sobre caudales, pendientes o procesos activos, que permite establecer relaciones entre causas y efectos.

Así, se propone estudiar más y mejor aquello que justificadamente se considera más importante desde el punto de vista de los objetivos y de los conocimientos previos, y se hace posible desplegar una perspectiva estructural donde lo más importante debe dirigir al resto, es decir, donde el orden de los contenidos no está prefijado administrativamente, sino adaptado a cada realidad. En este planteamiento integrador de la ordenación, los diagnósticos, las claves estratégicas, las normas y las directrices están interrelacionadas y permiten una mejor comprensión del plan. En un PORN, la información geomorfológica o paisajística puede llegar a ser tan importante o más que la botánica o el estudio de hábitats, claramente subordinadas con respecto a ellos.

2.2. El paisaje como carácter del territorio y como clave de la ordenación

El concepto de paisaje, con toda su carga de subjetividad, desarrolla también una vertiente económica, social y política muy relacionada con otros conceptos complejos e interdisciplinares, como la calidad de vida o la identidad territorial. Además, el paisaje parece haberse convertido en una realidad sujeta a protección y ordenación, con propuestas políticas, técnicas o económicas que aplican medidas de gestión, intervención y evaluación orientadas a la conservación de sus valores estéticos, económicos, culturales y ecológicos, al mantenimiento y la mejora de los servicios que el paisaje ofrece a las sociedades y los ecosistemas, a la explotación sostenible de sus posibilidades económicas, a la potenciación de sus aspectos patrimoniales y culturales, a la restauración o recuperación de paisajes dañados, o a favorecer la compatibilidad entre los valores del paisaje y el resto de las actividades que se realizan en dicho territorio. El paisaje es, pues, una cualidad territorial que manifiesta el carácter del territorio.

Además, los planificadores hemos aprendido que el paisaje es una clave metodológica de la comprensión territorial, la integración ambiental y la salvaguarda patrimonial, que la renovación del concepto conlleva muchos desafíos y que su protección, ordenación y gestión es un reto comprometido y arduo. En la planificación espacial, y en un contexto de cambios espaciales, el concepto de paisaje se ha ido revelando muy útil para reorientar el conocimiento del territorio y para hacer avanzar las herramientas de planificación. En este marco, la conclusión obvia, asentada en el discurso oficial, es que el paisaje es gobernable, a pesar de las enormes dificultades que entraña su gestión.

En definitiva, el paisaje, por su carácter sintético, dinámico e integrador de elementos y factores tanto físicos como humanos, y por su significado entre los valores del ambientales y los patrimoniales, es cada vez más un elemento de síntesis para acometer la ordenación de los espacios (Steiner, 1991; De las Rivas 2001), convirtiéndose en un argumento metodológico de la planificación espacial.

Sin embargo, los paisajes no son únicamente percepciones de una realidad inmutable. La incorporación progresiva de los planteamientos sistémicos impulsada por la ecología del paisaje ha ido definiendo y profundizando en el

necesario papel del paisaje como soporte de funciones clave de los ecosistemas y, por extensión, de las comunidades humanas. Este carácter sistémico es insoslayable, puesto que el paisaje soporta procesos y funciones que alimentan a los ecosistemas y a las comunidades naturales, culturales, socioeconómicas y todas sus posibles interacciones.

La mayor dificultad práctica para abordar esta cuestión radica en la impenetrabilidad de las competencias administrativas y la compartimentación disciplinar, que impide a menudo aprehender la realidad con libertad y amplitud de miras. Esta situación llega a lo grotesco al tratar el 'paisaje natural' y el 'paisaje cultural' como perspectivas estancas. Ambos conceptos se definen como espacios donde la humanidad y su entorno natural han interactuado, dando lugar a diversas manifestaciones y espacios singulares, a menudo muy valiosos. Pero, mientras en el paisaje cultural el espacio geográfico se ve asociado a hechos históricos y valores culturales determinados, en el paisaje (natural) protegido predomina su relación con los valores ambientales y la biodiversidad. Y aunque desde ambas perspectivas se hace cierto esfuerzo por asumir el punto de vista de la otra, arguyendo incluso tópicos como los de armonía, tradición o estética, la distancia entre ellas parece ridículamente insuperable. Nosotros abogamos por la consideración conjunta del patrimonio, natural y cultural, superando el desencuentro competencial y la incompreensión disciplinar. Al proponer el paisaje como vehículo integrador optamos también por incluir en la planificación de los Espacios Naturales los factores intangibles derivados de la interpretación de la historia, del entendimiento cultural de la naturaleza y de la idea de progreso. Debemos asumir el reto de integrar en el paisaje los asuntos de la naturaleza y de la cultura, incluso aunque el rígido marco normativo y la lógica cerrada de los departamentos administrativos fueren algún tipo de sesgo. Hemos de aprender a aceptar y valorar otros lenguajes y puntos de vista, y a trabajar mediante la cooperación de disciplinas diferentes, pues para comprender e intervenir en sistemas complejos necesitamos una perspectiva interdisciplinar abierta al aprendizaje.

2.3. Hacia un camino lógico del inventario a la normativa

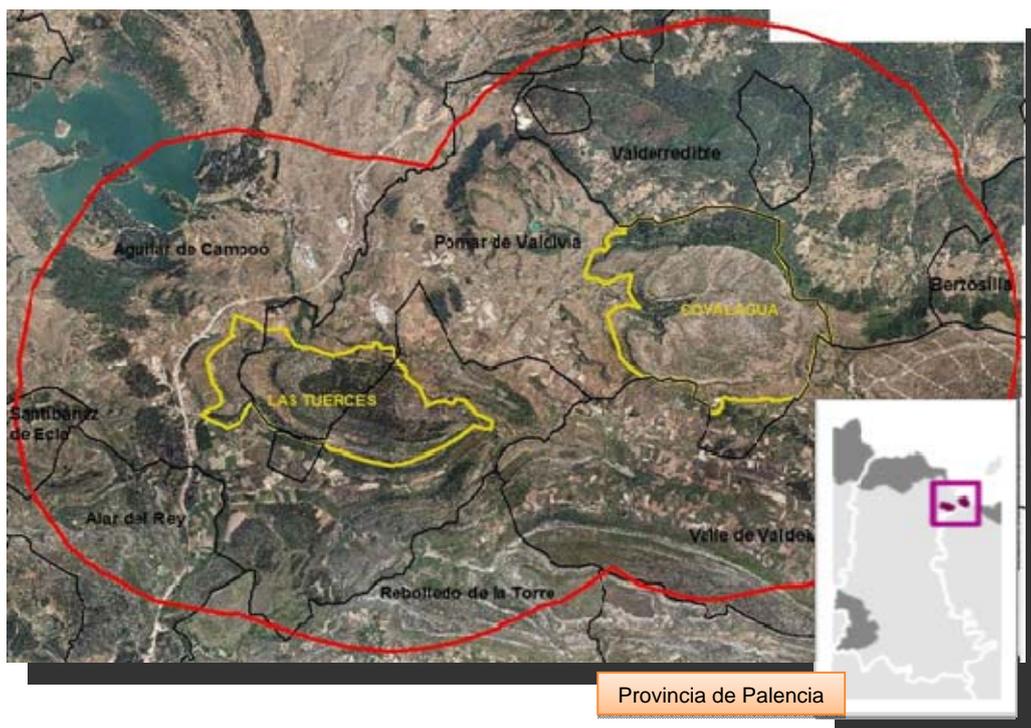
Otra propuesta clave para mejorar la planificación de un Espacio Natural es optimizar el proceso que lleva desde los análisis técnicos y el diagnóstico hasta la normativa de aplicación del PORN. Nuestro esfuerzo se ha dirigido, fundamentalmente, a potenciar la utilidad de los trabajos analíticos y la incidencia real de la información elaborada sobre el documento normativo. La experiencia nos muestra cómo a partir de inventarios, análisis y diagnósticos diferentes, en Espacios Naturales igualmente diferentes entre sí, las normativas que emanan de los PORN se parecen demasiado, ya que proceden de un modelo básicamente idéntico que ajusta únicamente algunos aspectos concretos evidentes. Esta situación, resultado de procesos históricos, de la escasez de recursos y de las especiales condiciones en las que se planifican la mayor parte de los Espacios Naturales se contradice con la actual disponibilidad de recursos metodológicos y tecnológicos para la planificación de espacios y el desarrollo local. Técnicas de planificación estratégica en red, como el marco lógico, proporcionan herramientas adecuadas para abordar de forma coherente, sistemática y lógica las necesidades

de regulación que derivan de los valores, procesos y particularidades de cada espacio y de su interrelación con sus habitantes y vecinos.

3. EL PORN DE COVALAGUA Y LAS TUERCES

El inicio de nuestro trabajo como redactores de las bases para el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de los Espacios Naturales de Covalagua y Las Tuerces (Palencia) coincide con un momento de especial sensibilidad por parte de la administración responsable de los Espacios Naturales, en el que las discusiones y reflexiones anteriores han generado un cambio patente en el enfoque de los PORN, reflejado en los últimos documentos aprobados. Se trataba, por tanto, de una situación óptima para modernizar el enfoque y el desarrollo de los trabajos de análisis, diagnóstico y planificación del PORN, así como desarrollar una metodología adaptada y coherente para la planificación de dos espacios íntimamente relacionados como son Covalagua y Las Tuerces.

Estos espacios, concebidos hace años como monumentos naturales, comparten situación geográfica y muchas de sus características, a pesar de que poseen “personalidades” diferentes y singulares. La ilustración siguiente recoge su ubicación en el noreste de la provincia de Palencia y su relación con otros espacios naturales de Castilla y León.



Fuente: Elaboración propia sobre ortofotografía de la Junta de Castilla y León

3.1. Lo geomorfológico como base estructural de los valores

La propia composición y organización del equipo de trabajo refleja el afán por incorporar lo anteriormente expuesto, pues la apuesta por un análisis orientado y por el trabajo directo sobre los aspectos más relevantes incide en la composición de un equipo multidisciplinar con dos características singulares: la importancia y calidad del grupo encargado de la geomorfología y la vinculación de los directores

del trabajo con el paisaje y la ordenación territorial. Puesto que el patrimonio geológico, geomorfológico y espeleológico de Covalagua y Las Tuerces es su principal valor, reconocido científicamente y socialmente, el esfuerzo de análisis se ha dirigido, de forma prioritaria a su estudio y evaluación. Dos equipos diferentes, coordinados por José Francisco Martín-Duque, uno orientado al conocimiento geológico y geomorfológico, y el otro, un grupo específico de espeleólogos que han identificado, explorado y topografiado todas las cavidades del espacio. Juntos han elaborado, además, la cartografía de detalle del patrimonio geológico, utilizada como base de todo el trabajo cartográfico y de zonificación.

La geomorfología (Cooke y Doorncamp, 1991; Martín Duque, 2000) es, así, el punto de partida y el foco de interés del PORN. La dinámica geomorfológica activa, responsable de la configuración actual de las Loras y de sus peculiaridades paisajísticas resulta ser también el buque insignia de sus valores naturales. El equipo de especialistas ha definido una serie de elementos y conjuntos geomorfológicos de gran importancia tanto en el ámbito territorial de Castilla y León como a nivel nacional. La resolución en una pequeña superficie de prácticamente todos los elementos y conjuntos kársticos (dolinas, uvalas, lapices, relieves ruiformes, callejones, cavidades, edificios tobáceos...), implica la posibilidad de visitar todos ellos siguiendo un itinerario de un día de duración, enriqueciendo su valor patrimonial intrínseco con un potencial didáctico y educativo de primera magnitud. Además, algunos de sus elementos más destacados, como el karst en callejones de Las Tuerces o el campo de dolinas de la Lora de Valdivia se pueden considerar *per se* dentro de las principales manifestaciones kársticas de nuestro país. El caso del Espacio Natural de Covalagua resulta altamente significativo. La vista aérea de la Lora de Valdivia, que acoge el Espacio Natural, muestra un páramo circular con unas invaginaciones en su lado occidental que le dan un aspecto orgánico. Su superficie, horadada con más de trescientas dolinas, perfectamente visibles, introduce el agua procedente de las precipitaciones hacia el interior del Karst. La Cueva de Los Franceses, a la que se accede desde la cumbre del páramo permite acceder al interior del Karst y observar el papel del agua en su dinámica. La visita se completa con la surgencia de Covalagua y el edificio tobáceo que se forma por precipitación del carbonato y que muestra la salida del circuito hídrico hacia el exterior del Espacio Natural. Así, la imagen orgánica que ofrecía la fotografía aérea de Covalagua se completa con su modelo hídrico activo, en el que el agua se filtra, disuelve, precipita y sale, creando a su paso cuevas, ríos subterráneos, espeleotemas e incluso una toba, a imagen de un órgano vivo cuyo funcionamiento somos capaces de percibir e interpretar, junto con otras sorpresas geomorfológicas que nos depara la visita al Espacio Natural.

La información, procesado e interpretación de base geológica y geomorfológica es la más significativa desde el punto de vista natural ya que revela el principal patrimonio de ambos Espacios. Su posición en el proceso de ordenación es, por tanto, dominante, desarrollándose como base informativa para todo el inventario. Aspectos como la cartografía, la zonificación o la valoración del territorio se inician, por tanto, a partir de una base geomorfológica. También la catalogación de hábitats, la definición de unidades de paisaje e incluso la estructuración de los usos del suelo en cada espacio se desarrollan a partir de una base

geomorfológica, protagonista en todos los ámbitos de planificación de los Espacios Naturales.

3.2. El medio sociocultural como trasfondo de la ordenación

El papel de lo socioeconómico y cultural en el PORN de Covalagua y Las Tuerces se aborda también mediante un enfoque singular, otorgándole un protagonismo que no por evidente resulta fácil de encontrar en los instrumentos de planificación de Espacios Naturales. El trabajo sobre el medio socioeconómico ha seguido los mismos criterios generales expresados anteriormente. Más allá de un análisis convencional sobre la realidad social y económica del entorno de los Espacios Naturales, repleto de datos estadísticos y de información en bruto, se ha tratado de elaborar y tamizar toda esta información y de orientarla hacia los objetivos del plan de ordenación.

La normativa vigente en España indica que los PORN deben formular los criterios orientadores de las políticas sectoriales y ordenadores de las actividades económicas y sociales, públicas y privadas, para que sean compatibles con la conservación de los Espacios Naturales (art.17.d, Ley 42/2007). Asimismo, la normativa castellanoleonesa prevé que desde el ámbito de actuación del PORN, se puedan orientar las medidas públicas de promoción socioeconómica aplicables en la Zona de Influencia Socioeconómica. Cada vez más, la planificación y gestión de los Espacios Naturales trata de activar el papel de la conservación de la naturaleza y la biodiversidad en el desarrollo sostenible de los núcleos de población vinculados a ellos. En este contexto, un diagnóstico certero de la situación socioeconómica del ámbito de influencia del Espacio Natural es una pieza clave para cualquier instrumento de ordenación. La precisión que se consiga a la hora de diagnosticar los problemas y de proponer vías de mejora constituye la base sobre la que construir una implicación local activa y positiva en la gestión de los Espacios, garantizando la distribución local de los beneficios y responsabilidades que debe implicar esta gestión. Algunos aspectos socioeconómicos tienen, además, una importancia estratégica para la conservación de los valores del espacio. En nuestro caso, por ejemplo, la especial configuración territorial de toda la zona, asentada sobre un importante corredor de comunicaciones histórico y actual (el principal paso entre Cantabria y la Meseta, con ramificaciones hacia Burgos y la cabecera del Ebro). Esta situación se manifiesta como amenaza (por ser fuente continua de nuevos proyectos de infraestructuras, autovías y líneas de alta velocidad con alta sobre los espacios naturales) y como oportunidad para provechar el potencial didáctico y educativo de los Espacios Naturales y redirigir hacia los núcleos de su entorno las ventajas socioeconómicas que puedan derivarse de la aplicación del PORN.

Además, los aspectos culturales y patrimoniales introducen otra clave en la planificación del espacio. La ocupación humana y sus manifestaciones han sido continuas y muy importantes en la zona desde el neolítico, de tal manera que resulta casi imposible aprehender la realidad actual del territorio sin tener en cuenta su extensísima huella cultural, desde los yacimientos arqueológicos prehistóricos y romanos, los asentamientos medievales e incluso las manifestaciones de hechos recientes. El PORN aborda este patrimonio cultural como un aspecto esencial para la interpretación de los espacios, y un recurso

educativo y turístico de primer orden para su proyección. Su realidad física y su papel la configuración del paisaje y el territorio posee, además, una enorme relevancia en la ordenación, gestión y uso público de lugares concretos como Monte Cildá, el Cañón de la Horadada, o la Cueva de Los Franceses, entre otros.

La propuesta de acciones para potenciar el uso público de los Espacios Naturales trata de integrar los principales elementos y conjuntos del patrimonio cultural, tanto en la zonificación y regulación de los espacios como en los materiales y equipamientos divulgativos e interpretativos o en la adecuación de los itinerarios de visita al interior de los espacios, señalizando adecuadamente los BIC y yacimientos arqueológicos, al tiempo que se refuerza el control del acceso a los mismos para evitar daños y desincentivar el furtivismo. Desde el punto de vista patrimonial, los programas de mejora deberían primar el desarrollo del conocimiento y estado de los principales conjuntos patrimoniales detectados, la preservación de los yacimientos arqueológicos, la promoción conjunta e integrada del patrimonio natural y cultural y la rehabilitación y puesta en valor del patrimonio cultural (incluido el intangible) de los núcleos del entorno del PORN.

3.3. El paisaje como clave transversal y aspecto vertebrador del plan

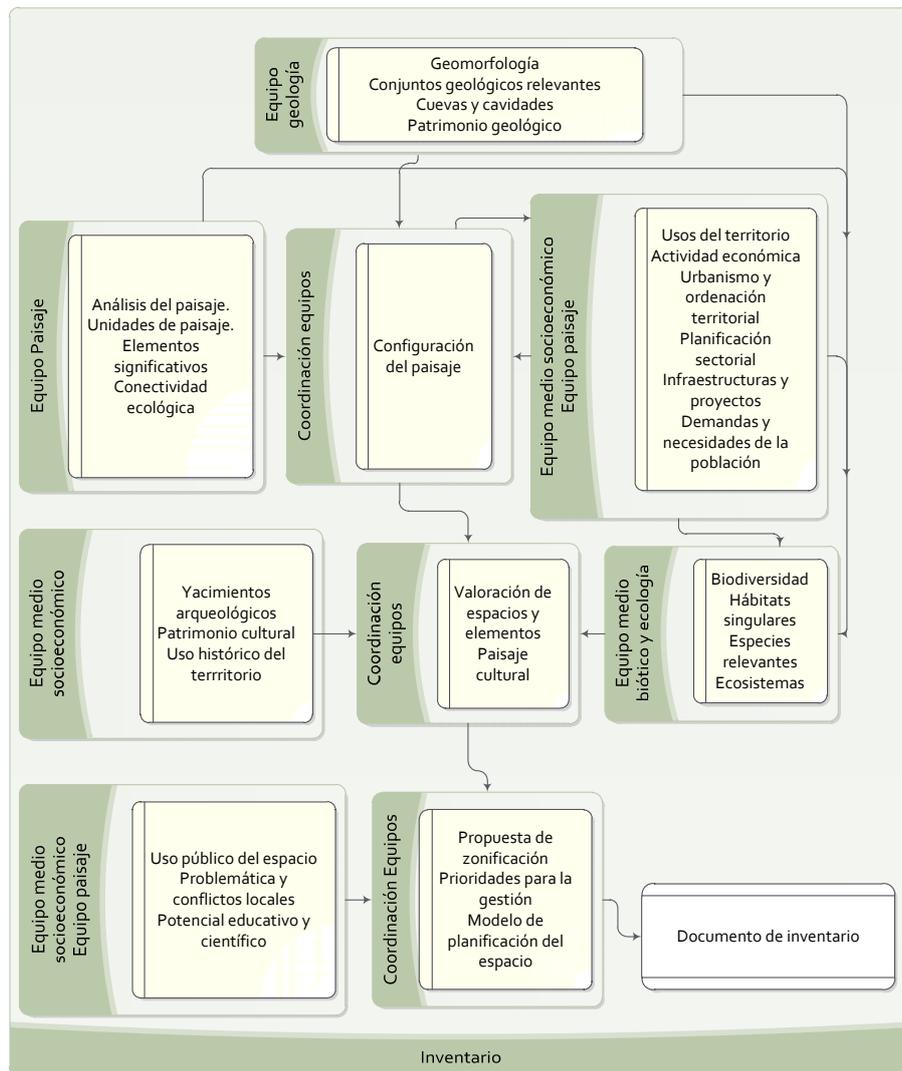
A pesar del papel protagonista del patrimonio geológico y de la importancia de los aspectos sociales para la ordenación de los Espacios Naturales, ninguno de estos factores es capaz de generar una línea metodológica adecuada sobre la que integrar los distintos campos implicados en la ordenación. El desarrollo de esta línea se había ido perfilando como una tarea ineludible a la hora de abordar el PORN partiendo de los principios expuestos. El reto consistía en imbricar el nuevo enfoque de prioridades y contenidos propuestos en una matriz que permitiera aplicar técnicas analíticas, de diagnóstico, de programación de estrategias, objetivos y acciones de evaluación y de realimentación. El único factor con la suficiente potencia para abordar esta cuestión es el paisaje. El modelo paisajístico desarrollado en el PORN recoge los principales contenidos sectoriales así como las claves del territorio que emanan de las diferentes disciplinas participantes, organizándolos en un conjunto coherente, integrado desde una perspectiva global más próxima al concepto de paisaje cultural que a los estudios tradicionales.

El análisis paisajístico consta de una fase inicial, en la que se realiza un estudio convencional del paisaje (definición de unidades de paisaje, elementos de interés, recursos paisajísticos, calidad e intervisibilidad, junto con una evaluación de los usos del suelo y de la conectividad ecológica) que constituye la base territorial subyacente en las propuestas de planificación. Una vez estudiado el territorio conjunto de ambos Espacios Naturales, el enfoque paisajístico se utiliza también para el descenso al análisis y la zonificación de cada uno de los dos espacios (Godfrey y Cleaves, 1991). A pesar de sus reducidas dimensiones, su singularidad y su sobre elevación con respecto a las vegas fluviales que los circundan implica que cada uno de los dos espacios, Covalagua y Las Tuerces, posean una relevancia paisajística notable, que puede percibirse desde varios kilómetros de distancia.

La integración paisajística de cada espacio está realizada sobre la contundente base geomorfológica, incorporando el resto de los valores patrimoniales localizados en la zona (comunidades botánicas propias de roquedos y fisuras,

aves rupícolas, yacimientos arqueológicos, castros y asentamientos históricos, entre otros). Además, se realiza un análisis preciso del potencial paisajístico de cada espacio, definiendo miradores, itinerarios, vistas singulares y definiendo las demandas y necesidades de uso de cada uno de ellos, así como las del territorio que comparten, de cara a potenciar el valor y la experiencia paisajística (en cuestiones tales como señalización, información, accesos, intercomunicación entre ambos espacios, etc.).

La disposición de centros y elementos de interés arqueológico y cultural, ecológico o paisajístico completa un modelo global del territorio que favorece la interpretación, el análisis y la ordenación de los Espacios Naturales. La ilustración siguiente muestra esquemáticamente el proceso metodológico de integración de los distintos contenidos en la matriz paisajística global.



Fuente: Elaboración propia.

El paisaje cumple, por lo tanto, con un doble papel en el PORN de Covalagua y Las Tuerces. Por un lado, como uno más de los factores sometidos a análisis y objeto de planificación estratégica. Por el otro lado, el paisaje es el vehículo contenedor e integrador de la información objeto de análisis dirigido. Sin perjuicio de las otras facetas que puedan influir, cada uno de los factores analizados

(geológicos y geomorfológicos, bióticos, sociales, económicos y culturales) se valoran en función de su papel activo en el paisaje, diseñando un modelo paisajístico y territorial de carácter global sobre el que basar la planificación.

El concepto de paisaje que se utiliza aquí no sólo se atiene a la definición recogida en el Convenio Europeo del Paisaje sino que responde también a la visión sistémica de la ecología del paisaje, por la que el paisaje es el soporte físico de los procesos (tanto naturales como humanos) que inciden en el territorio, en los ecosistemas y en la sociedad. Es la consideración de esta funcionalidad del paisaje la que permite su tratamiento como vehículo de integración de los procesos y como herramienta de análisis global con un carácter más dinámico y procesual que los enfoques estáticos dominantes en las propuestas metodológicas más utilizadas en planificación. La organización de los contenidos y análisis en torno a esta perspectiva paisajística permite estructurar el documento de inventario y construir una memoria sintética, orientada y precisa. El siguiente paso consiste en la utilización de este documento como una base real del proceso de planificación estratégica, realizando, a partir de sus contenidos, las propuestas estratégicas y normativas que regirán, en un futuro, ambos Espacios Naturales.

3.4. El marco metodológico del proceso de planificación

La metodología desarrollada para el PORN de Covalagua y Las Tuerces tiene su punto de partida en el “marco lógico”, propuesto por el U.S. AID a finales de los años 60 y que se ha convertido en una herramienta de planificación estratégica muy utilizada para diversos ámbitos y propósitos, desde la elaboración de proyectos de desarrollo a la planificación de Espacios Naturales. En este campo, Atauri y Gómez-Limón (2002) propusieron una adaptación del marco lógico para los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) que aplicaron en el Parque Nacional de Doñana. Actualmente, el marco lógico es una metodología consolidada en la planificación de espacios naturales, e importantes instituciones académicas (por ejemplo, la Fundación González Bernáldez en su Máster en Gestión de Espacios Naturales Protegidos) así lo enseñan. Nosotros hemos adaptado el marco lógico para su uso en etapas tempranas del proceso de planificación, de cara, por ejemplo, a la gestión de la información de partida, la detección de prioridades para la gestión o la orientación de los análisis en función de las necesidades del espacio. Se renuncia, así, al manejo de una información enciclopédica, optando por un uso mucho más preciso.

En la práctica, las tareas de planificación se fundamentan en una dinámica de trabajo multidisciplinar en la que equipos sectoriales no aislados entre sí y que comparten tareas y efectivos desarrollan los análisis correspondientes. Un equipo coordinador recoge, sintetiza y distribuye esta información al resto de los equipos. Se programan, además, jornadas de trabajo conjunto en los puntos clave del proceso (una inicial de definición metodológica, una de inventario en la que se establecen las claves y prioridades, una de diagnóstico en la que cada equipo expone a los demás sus conclusiones y se realiza un diagnóstico conjunto, y una de planificación estratégica en la que se establecen las líneas generales de la propuesta de directrices y normativa del PORN).

Evidentemente, la labor de planificación no termina en la propuesta inicial de los documentos técnicos del PORN. El recorrido de este tipo de instrumentos es muy largo, existiendo numerosas consultas y trámites intermedios antes de que se inicie su aplicación real y se continúe con el marco lógico (Planificación – Aplicación – Evaluación – Realimentación).

Un primer paso consiste en la incorporación de los resultados del proceso de participación pública de forma coordinada con el desarrollo de los trabajos técnicos. La propuesta de proceso de participación se plantea como un marco lógico propio en el que se sigue la misma secuencia que en el proceso técnico: análisis dirigido, diagnóstico participado y planificación estratégica, que incluye, además, un mecanismo de revisión de dos vías: los participantes en el proceso revisan los documentos técnicos y el equipo técnico evalúa e incorpora las propuestas del proceso de participación a los documentos definitivos.

Además de este proceso de participación, el papel de los ayuntamientos y, en general, de las entidades locales, es fundamental en el Plan de Ordenación, ya que son estas entidades las encargadas, junto con la Administración de espacios naturales, de presentar el borrador definitivo del PORN. El proceso de participación incorpora también a los representantes electos de los vecinos, que, no obstante pueden disponer de otras posibilidades de intervenir en el PORN utilizando los cauces habituales de comunicación entre ambas administraciones.

Una vez concluido este proceso, se inicia la tramitación administrativa de los documentos del PORN, que incluyen su publicación en el Boletín Oficial de Castilla y León, las consultas a otras consejerías de la Junta de Castilla y León, la audiencia a las entidades locales o el paso por los consejos consultivos, entre otros trámites, antes de su aprobación en forma de Decreto.

A modo de conclusión, cabe señalar que la metodología diseñada para su aplicación en el PORN de los Espacios Naturales de Covalagua y Las Tuerces viene a introducir cambios conceptuales profundos en la manera de afrontar este tipo de instrumentos de planificación en Castilla y León. Partiendo de metodologías básicas ya consolidadas hemos tratado de diseñar un instrumento de planificación preciso, dinámico e interdisciplinar, capaz de corregir algunos aspectos que lastran la eficacia de otros PORN.

Los avances más significativos se centran en tres aspectos clave: la precisión y orientación del análisis, que da prioridad a los aspectos más relevantes, la incorporación del patrimonio cultural y del medio socioeconómico casi al mismo nivel que los factores ecológicos y la utilización del paisaje como elemento integrador de la información pertinente de cara a la planificación.

4. ANEXO: créditos del PORN de Covalagua y Las Tuerces

Equipo de trabajo del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de Covalagua y Las Tuerces:

ASISTENCIA TÉCNICA (Gama, Grupo de Alternativas MedioAmbientales S.L.)

- Dirección técnica: Pedro María Herrera Calvo y Luis Santos y Ganges.
- Coordinación general: Pedro María Herrera Calvo (con la asistencia en materia de administración y control de José Luis Díez Peña).
- Responsables según temas específicos:
 - Geología y Geomorfología: José F. Martín Duque, Luis Carcavilla Sanz y Jesús Caballero García.
 - Espeleología: Luis Santos y Ganges, Julio García Añibarro y Ángel Luis Muñoz Prieto (Federación de Espeleología de Castilla y León, con la colaboración de Jesús Manuel Sáez Hidalgo, Unión Espeleológica Vallisoletana y otros).
 - Flora, fauna y hábitats: Orlando Parrilla Domínguez y Pedro María Herrera Calvo.
 - Medio social y económico, patrimonio cultural, calidad ambiental y marco territorial: Miguel Ángel Ceballos Ayuso y Luis Santos y Ganges.
 - Paisaje y conectividad: Pedro María Herrera Calvo.
 - Sistema de Información Geográfica: Ignacio Casado Llorente.
 - Normativa: Pedro María Herrera Calvo, con la asesoría y la revisión de Luis Santos y Ganges, José Francisco Martín Duque y Miguel Ángel Ceballos Ayuso.

ADMINISTRACIÓN ACTUANTE (Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León)

- Dirección del trabajo: Patricio Bariego Hernández.
- Sección de Planificación de Espacios Naturales: Luz María Requejo Brita-Paja.
- Delegación Territorial de la Junta de Castilla y León en Palencia: Pablo Zuazua Muñoz, Víctor Manuel Martínez Álvarez y Mariano Torres Gómez.
- Agentes Medioambientales de la comarca.
- Redacción y revisión de normativa: Víctor Manuel Martínez Álvarez.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ATAURI, J. A. y GÓMEZ-LIMÓN. J. (2002): "Aplicación del 'marco lógico' a la planificación de espacios naturales protegidos" en *Ecosistemas 2002/2* (URL: <http://www.aeet.org/ecosistemas/022/informe6.htm>)
- COOKE, R. Y. y DOORNCAMP, J. C. (1991): *Geomorphology in Environmental Management. A New Introduction*. Clarendon Press, Oxford.
- DE LAS RIVAS SANZ, Juan Luis (2006): "El paisaje como regla: el perfil ecológico de la planificación espacial", en Castrillo M. y González, J. -dir.- *Planificación territorial y urbana*. Universidad de Valladolid y Universidad Autónoma Metropolitana de México.
- GODFREY, A. E. y CLEAVES, E. T. (1991): "Landscape Analysis: Theoretical Considerations and Practical Needs", en *Environmental Geology and Water Sciences*, 17 (2), pp. 141-155.
- MARTÍN DUQUE, J. F. (2000): "La información geológica en el contexto de los inventarios ambientales. Mapas fisiográficos para la gestión territorial", en *Bol. Real Soc. Esp. Hist. Nat. (Sección Geológica)* 96 (1-2), pp. 33- 46.
- MARTÍN DUQUE, J. F.; GODFREY, A.; PEDRAZA, J.; DíEZ, A.; SANZ, M. A.; CARRASCO, R. M. y BODOQUE, J. M. (2003): "Landform Classification for Land Use Planning in Developed Areas: An Example in Segovia Province (Central Spain)", en *Environmental Management* Vol. 32, No. 4, Springer-Verlag New York Inc., pp. 488-498.
- SANTOS y GANGES, Luis; MARTÍN DUQUE, José Francisco, y DíEZ HERRERO, Andrés (2006): "Aspectos geomorfológicos en las Directrices de Ordenación Territorial de Segovia y Entorno (DOTSE)", en *Geomorfología y Territorio*. Actas de la IX Reunión Nacional de Geomorfología. Servicio de Publicacións e Intercambio Científico, USC. Santiago de Compostela, pp. 945-961.
- STEINER, Frederick. 1991. *The Living Landscape. An Ecological Approach to Landscape Planning*. McGraw-Hill, New York.