

La colaboración crítica de Miguel Ángel en la gestión pública del Patrimonio Natural Español

Antonio Serrano Rodríguez

Como exDirector General de Política Territorial y Urbanismo del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, y como exSecretario General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente.

Si hay algo que se aprende cuando se asumen responsabilidades de gestión, cuyas actuaciones pueden trascender a la sociedad y condicionar su evolución futura, es la necesidad de contar con visiones informadas, inteligentes y con capacidad de crítica. Poco útiles son las personas que repiten lo que uno piensa o que defienden lo que suponen va a gustar a quién les encomienda diagnósticos y propuestas de transformación de una realidad normalmente difícilmente satisfactoria para los que aceptamos puestos de responsabilidad, pasando de la cátedra a la administración pública. No necesitamos que nos digan lo que ya sabemos. Se necesitan críticas y posicionamiento alternativos que se puedan valorar y comparar para, si no son convincentes, reforzar las posturas previas; y si son convincentes, cambiar de forma informada las líneas de acción a desarrollar.

Desde 1983, con mis primeros contactos con Miguel Ángel, como se ha comentado en el artículo dedicado a sus relaciones con el COT y FUNDICOT, encontramos una convergencia en muchos temas.

Yo explicaba que la Ordenación del Territorio estaba integrada por una fase de Análisis, que permitía llegar al Diagnóstico Territorial, considerando la historia del territorio y su

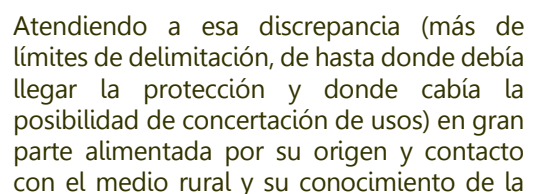
confrontación con los objetivos que se perseguían para los mismos. Una fase de fuerte contenido analítico-científico en la que la Geografía había jugado un papel históricamente relevante. Y una segunda parte, de contenido más político -de transformación del territorio para acercar su estado actual al estado "deseado"- de carácter más instrumental, donde la ingeniería, la arquitectura, la economía y el derecho tenían un papel más relevante.



Varias veces comentamos mi mantenimiento en la Reforma de la Ley del Suelo, de 1992, de la competencia del Estado para realizar un Plan Nacional de Ordenación del Territorio con funciones concertadoras y coordinadoras de las competencias sectoriales de la Administración General del Estado, que eran las que estaban desarrollando -y condicionando, en la práctica- las pautas de transformación del territorio en España²³. Pero en la incomprensible sentencia del Tribunal Constitucional, de 1997, esa posibilidad desapareció y la ordenación sectorial estatal se impuso sobre la racionalidad integrada, hecho que ambos lamentábamos.

²³ El Texto Refundido de la Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana, de junio de 1992 (TRLR92) fue una de las labores que me correspondió como Director General del Instituto del Territorio y Urbanismo en el bienio 1991-92. El TRLR92 aprobado, previamente acordado y en gran parte consensuado con todas las CCAA en las periódicas reuniones celebradas con Directores generales y Consejeros competentes en la materia, recogía todas las normas vigentes no derogadas por la LR90. Y en ese sentido, y en lo que se

Miguel Ángel defendía superar lo que él entendía como una conservación pasiva del patrimonio, o las ideas que concebían el territorio como mero soporte de la actividad económica. Lo que chocaba con mi idea de que espacios singulares ecológicamente únicos debían preservarse como parte inalterada del patrimonio ecológico y de los servicios de los sistemas a mantener inalterables para la transmisión a las generaciones futuras.



CUADERNOS DE ORDENACIÓN DEL
TERRITORIO

oposición del campo a las figuras de protección, y al daño que estas figuras habían generado para un mantenimiento de un medio rural vivo en algunos casos, en mi etapa como Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente, responsable de costas, agua, biodiversidad y territorio, le integré en un equipo al que solicité elaborara un Informe, en 2004, para abordar una reflexión abierta sobre el estado actual y perspectivas de la Red de Parques Nacionales del Estado Español, cuya normativa había que modificar, como igualmente sucedería con la elaboración de la Ley sobre Patrimonio Natural y Biodiversidad (ley 42/2007) o con la regulación de las Reservas de Biosfera, y su seguimiento y control estatal²⁴.

En enero de 2005 me entregaban el Informe los dos coordinadores del Grupo de Expertos creado (Miguel Ángel Troitiño y Fernando Prats) una vez integrada otra sentencia del Tribunal Constitucional (Sentencia 194/2004, de 10 de noviembre de 2004) que volvía a cuestionar, bajo bases muy discutibles, el papel de esos Parques Nacionales y de la Administración General del Estado (AGE) en su planificación, organización, gestión y preservación.

Sus reflexiones se plantearon en torno a la relación entre parques, entornos y desarrollo sostenible, que era uno de los tres temas centrales solicitados por mi parte, y que habían sido tratados en distintas subcomisiones: la biodiversidad, el marco legal y la sostenibilidad. Y, como señalaban en el Informe, su contenido trataba sobre una visión parcial y pretendidamente crítica de un problema más amplio, tras la contrastación de los criterios de los miembros de la Comisión con la documentación aportada por el Organismo Autónomo de Parques Nacionales y con una encuesta específica sobre el tema realizada ex profeso a los Directores de los Parques Nacionales.

Sus conclusiones eran claras: En primer lugar, detectaban carencias relacionadas con la gestión del binomio conservación/ desarrollo en los parques y sus entornos territoriales,

tanto por descoordinación institucional, como por una concepción de la Red excesivamente aislacionista y unilateralmente volcada a la conservación de los valores naturalistas, que chocaba con unos Parques Nacionales con significativa presencia antrópica en su seno, lo que no permitía afrontar de forma coherente la problemática de las relaciones e interdependencias con unos entornos territoriales cuyas características abarcan situaciones de crisis/conflicto que van desde el grave declive socioeconómico de las sociedades rurales (los grandes Parques Nacionales de montaña), hasta el desbordamiento de la presión humana y de las correspondientes capacidades de carga generadas por el desarrollo urbano y turístico (Parques Nacionales del Litoral y Canarias). En segundo lugar, señalaban que no se estaban extrayendo todos los beneficios posibles de una Red, que constituye un lujo como "recurso de conocimiento", para afrontar con eficacia los retos estratégicos emergentes en el nuevo siglo en torno al tema de la sostenibilidad y su relación con la evolución de los sistemas naturales/rurales del Estado Español y su proyección en la Unión Europea. En tercer lugar, consideraban que los problemas de la Red de Parques Nacionales estaban más en la cultura y objetivos corporativos de la Red, que con los recursos disponibles o el marco legal vigente, recomendando reconsiderar y actualizar los objetivos y líneas de trabajo de la Red a la luz de nuevos principios y desafíos, aprovechando que subsisten suficientes márgenes de maniobra para reformular un nuevo sistema de concurrencia, cooperación interadministrativa y participación social que no sólo aspire a resolver satisfactoriamente cuestiones fundamentales, sino que, además, posibilite ampliar el trabajo a nuevos campos.

La segunda colaboración se la solicité en el marco de reorganización de la responsabilidad que me cupo como Presidente del Comité Español del Programa MaB (Hombre y Biosfera) de la UNESCO –y, posteriormente Vicepresidente del Bureau del Consejo Internacional de Coordinación (ICC) del Programa MaB (Hombre y Biosfera) de la

²⁴ REAL DECRETO 342/2007, de 9 de marzo, por el que se regula el desarrollo de las funciones del programa

MaB, así como el Comité Español del citado programa, en el organismo autónomo Parques Nacionales.

UNESCO-, transformado a partir de las peticiones y sugerencias de la Asamblea de Gestores de Reservas de Biosfera, en el que le incorporé a su Comité Técnico entre 2005 y 2007.

La coincidencia de planteamientos era en este ámbito más profunda en uno de los aspectos más problemáticos del Programa: el uso que puede y debe hacerse de los espacios que constituyen una Reserva de Biosfera. Dado que la mayoría de expertos y profesionales que constituían el Comité Técnico eran fundamentalmente biólogos, predominaba una actitud fuertemente conservacionista de los espacios declarados Reservas de Biosfera, que compensé con la integración de sociólogos, arquitectos y geógrafos como Miguel Ángel, con una visión más cercana al desarrollo local sostenible, que incluían en la balanza de recomendaciones la compatibilidad de la conservación con los usos agrícolas y turísticos sostenibles y compatibles con la sostenibilidad ambiental de ecosistemas y sus servicios ambientales, de forma que pueda fortalecerse el mantenimiento de la población local en condiciones socioeconómicas y territoriales aceptables. Como dejó escrito en uno de los Informes que me hizo llegar: "no hay mejor forma de conservación que un buen uso del espacio declarado "patrimonio" ya sea natural, arquitectónico o, de forma general, cultural (conservación activa)".

La solución a esta dialéctica se resolvió en la propuesta que logré establecer en la Ley del Patrimonio Natural y Biodiversidad, al incluir las Reservas de Biosfera como espacio protegido cuya gestión debía, obligatoriamente, basarse en un Plan donde se procedía a una zonificación del territorio basada en una Zona Núcleo, donde los valores de los ecosistemas (ecosistemas singulares, especies en peligro de extinción, etc.) exigen una protección sólo compatible con usos medioambientales; Zona tampón, donde las limitaciones a la actividad antrópica son mucho más reducidas y donde cabían actividades compatibles con un desarrollo sostenible; y el resto del territorio de la Reserva de Biosfera donde el desarrollo sostenible era la pauta fundamental y era la

Evaluación de Impacto Ambiental la que debía determinar la aceptabilidad de los usos y proyectos en la misma.

Destacaba Miguel Ángel, con lucidez y comunión con la perspectiva mantenida por mi parte, que uno de los principales problemas al plantear la problemática de la gestión, era que la acción urbanística era mucho más activa que la protección patrimonial o la ambiental, que se mantiene mayoritariamente en la línea de conservación pasiva, quedando en la mayoría de los casos como mera declaración de intenciones. Las consecuencias se verían a partir de 2008, a través de la crisis financiero-especulativa desatada por la especulación inmobiliaria, ahora superada por la crisis de la pandemia que, desgraciadamente, nuevamente está incentivando el afán constructor indiscriminado.

A finales de 2015 volví a contar con su colaboración para participar en los procesos de reflexión y contrastación de lo que daría lugar a la Ley del patrimonio Natural y Biodiversidad antes señalada, en los que reiteraba apreciaciones y posicionamientos que mejoraron sensiblemente algunos de los contenidos finales de la citada Ley. Su posicionamiento inicial era claro y se mantenía en la línea antes señalada. "En general, creo que el borrador peca de una lectura bastante aislacionista del patrimonio y los recursos naturales", yendo sus observaciones en la dirección de favorecer la actividad socioeconómica (Artículo 2, añadir un apartado: e) Contribuir a impulsar procesos de desarrollo sostenible en los entornos de los espacios protegidos. O, en relación al artículo 21, considerar que los espacios protegidos no son islas en el territorio.

También hay que señalar su demanda de incluir el paisaje como un referente fundamental del Patrimonio (Al definir conservación, sería razonable hacer referencia también al paisaje. La definición de paisaje no parece muy ajustada pues falta referencia a la plasmación visual de interrelaciones entre factores diversos, en unos casos de dominante cultural y en otros cultural. En suma, el paisaje no es otra cosa

que la conformación formal de estructuras resultantes de interrelaciones, de dominante natural en unos casos y antrópica en otros).

Observaciones Borrador Anteproyecto de Ley Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

**Miguel Ángel Troitiño Vinuesa
Diciembre 2005**

En general, creo que el borrado peca de una lectura bastante aislacionista del patrimonio y los recursos naturales.

Artículo 2:

Se podría añadir un apartado: e) Contribuir a impulsar procesos de desarrollo sostenible en los entornos de los espacios protegidos.

Artículo 3:

Al definir conservación, sería razonable hacer referencia también al paisaje. La definición de paisaje no parece muy ajustada pues falta referencia a la plasmación visual de interrelaciones entre factores diversos, en unos casos de dominante cultural y en otros cultural. En suma, el paisaje no es otra cosa que la conformación formal de estructuras resultantes de interrelaciones, de dominante natural en unos casos y antrópica en otros.

Artículo 21: Contenido mínimo de los PORN.

Se sería lógico añadir alguna referencia en relación con los modelos de utilización actuales de los recursos del ámbito del PORN, así como a las interacciones con sus entornos socioterritoriales, ya que los espacios protegidos no son islas en el territorio.

Artículo 25.

En el apartado final, en relación a las áreas de montaña, sería lógico añadir los paisajes de interés cultural.

Artículo 42.

1. Se podría eliminar el adjetivo concreto después de lugares pues parece tener un sentido restrictivo.

Artículo 64. La Red de Parques Nacionales

En el apartado e) parece lógico que la referencia al bienestar se precise, ya sea con referencia a la población en general o a los habitantes de los entornos de Parques nacionales.

No puedo acabar estas notas ligadas a aspectos de mi colaboración desde los ministerios con Miguel Ángel, sin reiterar lo mucho que se ha dicho en artículos

anteriores de su capacidad científica e intelectual, bonhomía y entendimiento de una amistad entregada de la que personalmente logré disfrutar.



En mi última conversación con él, ya en el Estado de Alarma y el confinamiento derivado, me comentó que habían tenido que anular su viaje a México, señalándome que lo lamentaba porque había que cuidar y ver con frecuencia a los amigos. No se podía imaginar lo mucho que íbamos a lamentar el tener que prescindir de volverlo a ver y no poderlo acompañar ni siquiera en una despedida final. Esperemos que al menos sus obras y enseñanzas sirvan para que se continúen sus anhelos y deseos. Los que le quisimos y le queremos seguiremos luchando por ellos.



Vistas desde el Mirador sobre la Hoz del Huécar
dedicado a Miquel Àngel Troitiño