
ESTAT ACTUAL DEL PLA D'ESPAIS D'INTERÈS NATURAL

Xavier Carceller i Roqué
*Cap del Servei de Preservació de l'Entorn
Natural del Departament de Medi Ambient*

A partir d'una somera anàlisi del marc jurídic que regula la figura del Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN) i de la descripció retrospectiva del procés de configuració de la proposta tècnica i del procediment de tramitació i de participació desenvolupat durant els darrers anys, aquesta intervenció exposarà els aspectes que entenem més significatius del projecte del Pla en la seva formulació més recent.

1. El marc legislatiu i la configuració del Pla

La Llei catalana d'espais naturals de 1985 pot ésser considerada com el marc jurídic bàsic per a la protecció de la natura al nostre país. Aquesta Llei estableix una varietat d'instruments i de mecanismes d'actuació aplicables a la globalitat del medi natural o, d'una manera específica, a algunes de les seves parts. Un d'aquests instruments, de particular transcendència però un més al cap i a la fi, és el Pla d'Espais d'Interès Natural, creat i configurat per la mateixa Llei.

La Llei assigna al Pla unes funcions determinades i li atribueix un contingut específic. No és, doncs, l'objecte del Pla resoldre tots els problemes que planteja la conservació de la natura a Catalunya (seria ingenu creure que això es pot aconseguir d'un sol cop, amb un únic instrument o en un país aïlladament dels altres), sinó aquells que la Llei li encomana particularment, els quals exposarem tot seguit. Convé, però, ressaltar la importància que paral·lelament a l'aprovació i execució del PEIN tingui lloc una aplicació sistemàtica i adequada de la globalitat de mesures previstes en l'ordenament jurídic vigent (i no sols en el camp específic de la protecció de la natura) adreçades, entre altres coses, a l'ordenació racional de l'ús del territori i a l'aprofitament sostenible dels recursos naturals.

En una primera aproximació, les funcions que la Llei assigna al PEIN poden resumir-se en tres: seleccionar aquells espais que des del punt de vista naturalístic contenen uns valors especialment rellevants, delimitar-los i assegurar-ne una protecció de caràcter bàsic.

Evidentment, no correspon al Pla d'incloure tot allò que s'ha de conservar, sinó únicament aquelles mostres més valuoses. Tot i que existeixen altres fórmules i altres nivells de planejament per actuar sobre la resta del territori, cal insistir en què la conservació del medi s'ha de plantejar des d'una perspectiva integrada i no es pot restringir selectivament a certes parts del territori, a manera d'illes segregades de la resta.

Pel que fa a la delimitació d'aquests espais, la Llei ens diu que la seva expressió gràfica ha de tenir lloc a escala 1:50.000. Això significa que les delimitacions establertes pel Pla seran normalment molt imprecises. Per aquest motiu, la mateixa Llei determina uns mecanismes ulteriors per fixar amb exactitud i d'una manera definitiva els respectius límits de cada un dels espais que el Pla inclogui. Sobre això hi ha dues vies alternatives. D'una banda, mitjançant l'aplicació d'alguna de les modalitats de protecció especial (parc natural, reserva natural, etc.) que la mateixa Llei d'espais naturals regula. L'altra possibilitat és la utilització de la figura urbanística del pla especial de protecció del medi natural i del paisatge, la qual ha estat recollida i reforçada per la Llei esmentada. Com després veurem, el projecte del PEIN ha optat pel pla especial com a fórmula habitual per a l'establiment d'aquestes delimitacions definitives, mentre que l'altra opció s'ha restringit únicament a alguns casos molt determinats.

Hem assenyalat, així mateix, que l'altra funció del Pla és dotar d'una protecció bàsica els espais que conté. Aquest règim bàsic de protecció és definit per la mateixa legislació i, en molts casos, pot resultar suficient per afrontar amb efectivitat a la problemàtica de conservació d'aquells. Tanmateix, en altres ocasions esdevindrà palesament insuficient, i aleshores el PEIN haurà de preveure les mesures i les actuacions oportunes, tal com més endavant s'exposarà.

Aquesta protecció bàsica consisteix fonamentalment en l'aplicació del règim urbanístic propi del sòl no urbanitzable i en l'obligació de sotmetre els projectes d'aquelles actuacions susceptibles de produir afeccions greus o significatives sobre els valors que ha motivat la inclusió d'un espai en el Pla, a una avaluació prèvia de llur impacte ambiental que permeti determinar la conveniència o, si s'escau, les condicions necessàries per admetre'n la implantació.

Una visió de conjunt d'aquest règim permet afirmar que no es dirigeix fonamentalment al control ambiental de les activitats agràries que es desenvolupen en aquests espais, sinó al de la introducció d'activitats externes al món rural, precisament les que han motivat normalment els proces-

sos de degradació més greus, tal com hom pot constatar si analitza l'evolució de l'entorn natural del nostre país durant la segona meitat d'aquest segle. És evident que les activitats agràries poden generar impactes ecològicament greus, fins i tot irreversibles, en la mesura que l'explotació dels recursos naturals renovables sigui irracional o abusiva. Això és clar que ha succeït, però en general els efectes més greus han estat els comportats per la transformació urbana de parts importants del medi natural, per les grans infraestructures i obres públiques o per les activitats extractives, a més, òbviament, dels incendis forestals (matèria que ja disposa actualment de legislació, plans i programes específics).

En el cas particular dels processos d'urbanització, aquests no són admissibles dins del PEIN, on es tracta d'evitar transformacions traumàtiques o agressions puntuals amb efectes especialment significatius. En el cas de projectes de construcció de carreteres o d'embassaments, per exemple, els estudis d'impacte ambiental corresponents hauran de demostrar, en primer lloc, la inexistència d'altres alternatives viables que no afectin àmbits del PEIN i, si és així, la inexistència d'impactes de caràcter crític; en aquest supòsit, definiran detalladament les mesures necessàries per prevenir i pal·liar al màxim possible els efectes negatius originats.

Tanmateix, com abans hem assenyalat, en alguns espais del Pla el règim normatiu descrit en els paràgrafs anteriors pot resultar insuficient. Per això és important remarcar que, d'acord amb el que disposa la Llei, el PEIN, amb la determinació prèvia de les possibles causes de degradació de cada espai, n'ha de fixar les actuacions preventives necessàries. Tot plegat atorga al Pla un caràcter marcadament preventiu. En qualsevol cas, cal destacar aquest vessant programàtic del Pla com un factor que, entre altres, el diferencia d'un simple catàleg, com erròniament s'ha interpretat de vegades. Efectivament, els catàlegs són bàsicament documents complementaris dels plans que contenen relacions de béns que han d'ésser objecte d'una especial protecció. Del que ha estat exposat fins ara es dedueix clarament que l'abast del PEIN es més ampli, tal com correspon a un pla pròpiament dit.

Això ens duu a fer avinent un altre atribut del PEIN: la Llei d'espais natural estableix que, en el marc de la planificació territorial de Catalunya, el Pla té el caràcter de pla territorial sectorial. La figura del pla territorial sectorial és regulada per la Llei catalana de política territorial de 1983, marc legislatiu de la planificació territorial al nostre país. Aquesta condició de pla territorial sectorial remarca el vessant territorial del PEIN, que esdevé un important nexa de connexió i d'articulació entre la protecció del patrimoni natural i l'ordenació del territori català.

Finalment, la Llei encomana al Pla la definició de beneficis tècnics i financers per a les poblacions implicades. Anant a la interpretació personal, no creiem que això respongui a una voluntat de compensar unes càrregues sobre les col·lectivitats rurals, que de fet difícilment pot comportar el règim abans descrit. Entenem, al contrari, que el legislador era ben conscient d'una qüestió que ~~era~~ la majoria de casos esdevé clau per garantir a llarg termini la ~~conservació~~: la necessitat que aquesta repercuteixi favorablement sobre l'economia de les poblacions directament implicades.

2. El procés de tramitació

Una vegada exposat el context legislatiu en el qual ha de desenvolupar-se forçosament el Pla, passarem a efectuar algunes consideracions sobre el procés de tramitació.

El projecte del PEIN fou elaborat en el si de la desapareguda Direcció General de Política Territorial. En primer lloc, l'any 1987 fou redactat un avanç que va donar lloc, l'any següent, al projecte del PEIN, el qual, en els seus plantejaments i contingut essencials, no ha estat alterat posteriorment. A final de 1988 es creà la Direcció General de Medi Ambient, que es féu càrrec del Pla. L'any 1989 es va procedir a dur a terme la preceptiva audiència als ens locals i es donà participació a altres entitats directament implicades (agràries, de protecció de la natura, científiques, etc.). Aquest període de participació va comportar un intens conjunt de negociacions amb ajuntaments i consells comarcals, complementat amb noves audiències quan inicialment no s'havia assolit el consens.

Com a conseqüència, fou elaborada una segona versió del Pla, que seria lliurada l'any 1990 al Consell de Protecció de la Natura i al Centre de la Propietat Forestal, organismes que emetrien llurs informes preceptius l'any 1991. Aquest mateix any es crea el Departament de Medi Ambient i s'intensifiquen els contactes amb els ens locals, la propietat forestal i els altres sectors implicats, que han comportat en molts casos l'aproximació de posicions encara divergents.

Fruit d'aquest procés han estat introduïdes en la proposta inicial un gran nombre de modificacions que, tanmateix, com abans hem dit, n'han respectat els aspectes essencials, de manera que bàsicament han anat adreçades a omplir buits detectats o a desenvolupar i precisar millor les determinacions normatives i les previsions programàtiques i econòmiques. A

partir de les propostes de diversos ens locals s'han introduït nous espais i s'ha incrementat la superfície protegida del Pla.

És, però, en els vessants programàtics i econòmics del Pla on s'han donat els canvis més significatius. Aquesta part, que per raons estratègiques presentava inicialment una deliberada ambigüïtat, ha estat aprofundida i desenvolupada en aquesta darrera etapa, amb una definició més acurada de les actuacions programades comunitàries que possibilitarà l'accès a noves fonts de finançament i a una plena integració en la política comunitària en la matèria.

3. Anotacions al contingut del PEIN

Alguns aspectes del projecte ja són coneguts com a conseqüència del llarg procés de participació abans esmentat, com, per exemple, que la proposta s'estructura entorn d'un conjunt constituït per cent quaranta-quatre espais, de característiques molt distintes, que percentualment representen més del 20 % del territori de Catalunya.

Per a la seva definició es va optar per un esquema metodològic relativament simple en concordança amb l'escala i el nivell de definició legislativament assignats al Pla. Cal destacar que l'objectiu fonamental en la formació d'aquest sistema d'àrees d'interès natural ha estat recollir aquelles mostres més representatives de la diversitat de sistemes naturals existents al nostre territori, per bé que amb caràcter complementari s'han considerat altres factors (singularitat, fragilitat, vulnerabilitat, etc.) A partir de la ulterior revisió de la proposta inicial, realitzada per una vintena d'especialistes en àmbits sovint no considerats en treballs de planificació similars (algues, fongs, líquens, aràcnids, miriàpodes, insectes...), va resultar possible una plena aplicació dels criteris de selecció i de delimitació esmentats i, molt particularment, del de biodiversitat.

Una vegada determinats quins espais s'integraven en el Pla i llurs respectius àmbits territorials, es va passar a la fase de tractament individualitzat espai per espai. En cada cas, una vegada recopilada i sintetitzada la informació disponible sobre les característiques físiques, socio-econòmiques i els motius de la inclusió al PEIN, s'efectuà una diagnosi dels requeriments de conservació mitjançant la correlació entre els factors avaluats com a claus, els problemes actuals i previsibles i la reglamentació protectora vigent. En el supòsit de detectar-se dèficits o insuficiències, el Pla ha establert les determinacions particulars necessàries a través de normes específiques o de la previsió d'actuacions concretes.

Aquestes actuacions s'adrecen a assolir una utilització òptima del ventall de possibilitats ofert per les legislacions de protecció de la natura, urbanística i sectorials (cinegètica, forestal, aigües, etc.) Això respon a l'evidència que, en la majoria d'ocasions, els instruments sectorials resulten suficients per resoldre els problemes concrets, reals o potencials, plantejats, i la necessitat d'integrar en l'aplicació del Pla totes les administracions que actuen en els territoris protegits.

Per contra, i coherentment amb el que s'ha expressat en el paràgraf anterior, únicament en aquells casos estrictament necessaris s'ha programat l'aplicació de les modalitats de protecció especial que preveu la Llei d'espais naturals, és a dir, la declaració de parcs nacionals, parcs naturals, reserves naturals, etc. Hom creu que una aplicació indiscriminada d'aquestes figures esdevé no sols innecessària sinó també contraproduent, ja que pot implicar fàcilment la devaluació i la frivolitització d'uns instruments que cal reservar per a aquells espais requeridors d'una gestió extraordinàriament acurada. Això diferencia el PEIN dels plans homòlegs d'algunes regions italianes (Llombardia, Piemont...) o de la línia seguida per algunes comunitats autònomes de l'Estat espanyol (Andalusia, Canàries...). En canvi, podem trobar una certa similitud (tot i que metodològicament les dissemblances són també importants) en els plans especials d'àmbit provincial de les diverses províncies andaluses o el regional de la Rioja. En tot cas, és important assenyalar que les previsions del PEIN relatives a la futura declaració de parcs, reserves i similars pretenen racionalitzar una xarxa actualment desequilibrada i mancada de coherència, la qual no respon a una planificació prèvia sinó a la simple acumulació de declaracions motivades per raons d'urgència o d'oportunitat.

Retornant a la xarxa general del Pla, les actuacions que aquest determina per a cada espai s'integren en el Programa de Desenvolupament del PEIN, document que s'haurà de revisar quadriennalment per tal d'actualitzar-lo en funció de la possible aparició de nous problemes i requeriments, per adaptar-lo a un marc jurídic en constant evolució o, simplement, per corregir-ne aquells aspectes que s'hagin mostrat insatisfactoris.

El PEIN, per tant, no és un instrument estàtic. En aquest sentit, cal afegir que en el darrer esborrany del Pla el Programa de Desenvolupament estableix la implementació d'una estructura de seguiment i d'aplicació que comportarà la creació d'una comissió interdepartamental de seguiment, la d'una unitat tècnica específica, la implantació d'un SIG o la previsió de mesures permanents de cooperació amb els sectors públics i privats implicats. Així, el Programa conté capítols específics destinats al foment de

l'aprofitament sostenible dels recursos naturals i la millora rural; a la cooperació amb els ens locals; a la formació d'un patrimoni públic de sòl (qüestió clau en determinades zones), o a la informació i divulgació del PEIN.

4. El PEIN i les activitats rurals

Abans hem exposat que les limitacions d'usos i activitats derivades de la normativa del PEIN van adreçades fonamentalment al control de la implantació d'activitats, usos, instal·lacions i infraestructures de caràcter no agrari. En efecte, s'ha vist que l'origen dels principals processos de degradació és normalment aliè a les activitats rurals pròpiament dites. Precisament molts dels espais del Pla han conservat llurs valors, tot i l'explotació tradicional, secular i de vegades intensa de llurs recursos naturals. Fins i tot, el manteniment d'aquests valors depèn en ocasions molt estretament del de l'activitat antròpica.

S'ha afirmat que la millor garantia per a la conservació d'un espai natural és la supervivència de les activitats agràries. Tot i que no sempre és així, certament resultaria absurd i contraproduent pretendre fossilitzar unes parts del territori on la presència i l'activitat de l'home, l'ús racional i sostenible dels recursos naturals i la conservació s'han mostrat clarament compatibles, tot servant uns valors que han donat lloc a la seva inclusió al PEIN.

Per aquest motiu, llevat de casos excepcionals, el PEIN ha optat decididament pel foment de l'ús racional d'aquests recursos i no pel camí de les mesures coercitives. En una xarxa d'espais on predomina la titularitat privada del sòl, la conservació mai no es podrà garantir a llarg termini si representa una càrrega per a les poblacions implicades. Tot al contrari, ha de comportar l'obertura de noves perspectives. Es tracta no sols d'una qüestió d'equilibri territorial o de simple justícia social, sinó també d'un requeriment indispensable per a la conservació. El Pla pretén, doncs, esdevenir també un instrument de millora rural, tot i que, lògicament, els problemes estructurals del món agrari han de resoldre's a d'altres nivells.

Així, el Programa de Desenvolupament del PEIN estableix una aplicació preferent en els espais del Pla d'aquelles accions previstes a la reforma de la PAC destinades a compatibilitzar l'activitat agropecuària amb la conservació de la natura. En el mateix sentit, preveu l'establiment de contractes i convenis amb titulars particulars de drets reals sobre finques incloses en el PEIN, per tal de mantenir o introduir pràctiques o mètodes

particularment adequats per a la conservació d'espais o zones amb ecosistemes d'alta fragilitat o vulnerabilitat o de gran valor ecològic. Igualment, disposa l'establiment, en aquelles àrees forestals on s'observi un abandonament progressiu que posi en perill els objectius del Pla, de mesures financeres directes adreçades a reorientar aquest procés.

Particularment, el Programa de Desenvolupament del PEIN preveu programes anuals amb beneficis tècnics i financers destinats a agrupacions agràries i forestals i a titulars de finques agrícoles o forestals, i la consideració preferent de les finques incloses al Pla en altres convocatòries d'ajuts de caràcter general. Així mateix, l'Administració de la Generalitat impulsarà l'atorgament de beneficis fiscals i exempcions destinats als propietaris. En espais de característiques eminentment forestals s'estableixen mesures específiques com la redacció prioritària de plans de producció forestal o la impulsió de plans tècnics de gestió i millora forestals.

5. El PEIN en l'ordenació territorial de Catalunya

Com hem assenyalat anteriorment, el PEIN té la consideració de pla territorial sectorial. És important remarcar que la seva redacció ha tingut lloc en coordinació amb la del Pla Territorial General de Catalunya, l'instrument que la legislació catalana configura com a marc de referència obligat de tots els plans, programes o accions amb incidència territorial.

Efectivament, els treballs preparatoris del Pla Territorial General recullen explícitament la xarxa d'espais del PEIN, la complementen amb altres sistemes d'àrees de valor agrícola, forestal, recreatiu, etc, i amb la xarxa fluvial, i preveuen mesures per garantir el manteniment de les connexions biològiques entre els espais del PEIN, qüestió aquesta que, atesa la seva transcendència, tractarem específicament més endavant. Quelcom similar succeeix amb els treballs del Pla Territorial Parcial de la regió metropolitana de Barcelona.

D'altra banda, les determinacions del PEIN vinculen el planejament urbanístic, de manera que els plans que intervinguin en territoris inclosos al Pla hauran d'incorporar les seves determinacions i justificar-ne el compliment.

En definitiva, pot afirmar-se que la xarxa del PEIN esdevindrà un dels elements estructuradors del model territorial al nostre país, integrat en allò que comunament denominem *verd territorial*.

Aquesta darrera qüestió requereix també algunes consideracions específiques. Històricament ha existit una tendència bastant generalitzada per part dels plans territorials i urbanístics de concebre el verd territorial bàsicament com una simple extrapolació o canvi d'escala de l'espai lliure urbà. Això implica l'assignació d'uns usos destinats a satisfer la demanda lúdica de la població urbana, amb la consegüent generació de processos de terciarització de l'espai rural. Evidentment, una determinada part del sòl rústic haurà d'adoptar aquest paper, però no precisament aquells espais de més interès natural o d'alt valor productiu, circumstància que s'ha produït amb certa freqüència.

Els espais del PEIN, en concret, han d'ésser entesos pel planejament a partir de llur pròpia naturalesa i funcionalitat rurals. Òbviament, alguns d'ells, amb una situació eminentment periurbana, han d'assumir aquest fet; tanmateix, llur possible ús recreatiu difícilment pot esdevenir hegemònic sense comprometre seriosament els objectius de conservació. Consegüentment, com a criteri general, el planejament urbanístic i territorial hauria de diferenciar amb claredat els espais destinats fonamentalment al lleure d'aquells que formen part del PEIN. En aquest darrers, l'ús recreatiu haurà de supeditar-se sempre als objectius proteccionistes que passaran per la preservació de la seva identitat rural.

6. Situació actual del Pla

Pràcticament finalitzada l'elaboració de la nova versió refosa del projecte del Pla, pendent sols d'uns darrers retocs, caldrà iniciar immediatament la fase final de la seva tramitació, que ha de culminar amb l'aprovació pel Govern.

Tanmateix, cal assenyalar com a fenomen significatiu que s'ha anat produint una notable implantació de fet del Pla, tot i no haver estat encara aprovat. Així, el PEIN ha esdevingut a hores d'ara un element de referència assumit per una part important de les administracions actuant, de manera que, per exemple, és ja habitual que els organismes competents en la promoció d'infraestructures territorials consultin els serveis encarregats de la redacció del PEIN en el moment d'iniciar l'elaboració d'un nou projecte que pugui afectar el Pla, circumstància que permet introduir aquelles alternatives ambientalment més desitjables. En el mateix sentit, les comissions d'urbanisme ja fa temps que el tenen en consideració a l'hora d'adoptar els seus acords. Igualment, són cada cop més freqüents les iniciatives de consells comarcals i ajuntaments que tenen per objecte evitar la implan-

tació d'activitats incompatibles o la promoció d'actuacions de valoració dels espais del Pla.

No resulta aliè a aquest procés, el fet que la mateixa Administració ambiental de la Generalitat hagi optat decididament per posar en pràctica el Pla en tota la mesura possible sense esperar-ne la definitiva aprovació. D'una banda, amb el control d'aquells projectes susceptibles d'originar degradacions significatives, a través de la intervenció en diversos procediments d'autorització administrativa (indústries i activitats classificades, avaluació d'impactes ambientals, activitats extractives, informes preceptius en altres tramitacions, etc.) Per un altre cantó, mitjançant inversions directes o a través de la incentivació de determinades actuacions públiques i privades; així, per exemple, la Llei de pressupostos de la Generalitat d'enguany assigna al Departament de Medi Ambient diverses partides pressupostàries dedicades explícitament a l'execució del PEIN, les quals tenen per objecte actuacions urgents de protecció del patrimoni natural, programes d'actuacions de foment i millores socio-econòmiques, ajuts a ens locals per a la preservació dels espais del Pla, subvencions per a l'ordenació, la protecció i la millora de finques, etc.

En definitiva, tots aquests fets justifiquen l'afirmació que ens trobem davant d'una progressiva implementació del Pla, la qual, òbviament, no podrà esdevenir plenament satisfactòria fins que tingui lloc l'aprovació del PEIN, amb el consegüent efecte d'una eficàcia jurídica ara inexistent i, per tant, amb la vinculació d'administracions i d'administrats a les seves determinacions. Nogensmenys, aquesta etapa —esperem que transitòria— ha permès dur a terme un rodatge gradual del Pla, que en permetrà una plena aplicació des del mateix moment de l'aprovació. Aquest és un factor gens negligible, atès que un problema comú en molts espais protegits és el buit produït des del moment de la declaració jurídica protectora fins que esdevé operativa la maquinària administrativa generada per aquella.

Mestrestant, els treballs de l'equip redactor de PEIN s'han estès a un terreny que desborda l'àmbit estricte del Pla, tal com aquest està legislativament configurat: el dels corredors biològics que han de relligar els espais del Pla, per tal de constituir veritablement una xarxa i garantir el manteniment de les interrelacions biològiques. Aquesta és una qüestió clau a la qual ja ens hem referit en diversos moments. Tot i que les insuficiències teòriques en aquest camp són encara notòries (per aquest motiu, el Programa de Desenvolupament del Pla preveu la creació d'un programa específic de treball destinat a la determinació dels criteris i mesu-

res necessaris per garantir el manteniment de les oportunes connexions biològiques), s'ha tingut una especial cura d'evitar que els nous plans territorials i urbanístics o les noves infraestructures territorials possessin en perill aquestes connexions. Així mateix, cal destacar que actualment es troba molt avançat un projecte encaminat a dotar d'un règim de protecció equivalent al del PEIN els espais de la xarxa fluvial catalana (zones del domini públic hidràulic, de servitud i de policia), i és conegut l'important paper dels sistemes fluvials com a corredors biològics, i això permetrà en el futur un considerable avanç qualitatiu, tant en la aplicació del PEIN com en la gestió de la xarxa fluvial del nostre país.