

Grupo de Trabajo (GT) número 4 del CONAMA 8

COMENTARIOS AL DOCUMENTO PRELIMINAR:

“ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS *VERSUS* RED NATURA 2000 EN EL ESTADO ESPAÑOL”

Emilio Diez de Revenga Martínez.
Director Depto. Estudios y Proyectos.
AMBIENTAL, S.L.

REFLEXIONES GENERALES Y PROPUESTAS PARA EL DEBATE

1. La reflexión y debate sobre las relaciones, solapamientos, sinergias y desencuentros entre los conceptos y distribución espacial de espacios naturales protegidos (ENP) –parques, reservas, etc.- y los “nuevos” lugares de la Red europea Natura 2000 (RN2000) –zonas de protección para las aves, zonas de especial conservación- **no puede resultar mas oportuna y pertinente**. Hay que agradecer en este sentido su acierto a los responsables del CONAMA 8, y al Coordinador y Relatores del Grupo de Trabajo, en particular, por la calidad del documento preliminar redactado.
2. El título mismo del documento (ENP *versus* RN2000) apunta atinadamente la existencia de un **diagnóstico previo de enfrentamiento o desencuentro entre ambas figuras legales** de conservación de la diversidad biológica, en particular, y el medio natural o naturaleza, en general. Este desencuentro, defendemos debe ser superado (lo que plantea un enorme reto político, jurídico-administrativo y social) en pro de un desarrollo sostenible.
3. En este sentido, sería muy conveniente que ambos sistemas (ENP, por un lado; y RN2000, por otro) creados y configurados siguiendo metodologías muy distintas, **confluyeran en un sistema común de “áreas protegidas”** que, al mismo tiempo, tuviera en cuenta las especificidades de ambas tipologías de espacios (y su diversidad interna), así como las distintas casuísticas ambientales y autonómicas. No obstante, como se expondrá más adelante, no debe entenderse “confluencia” con “confusión”, y con la mera adscripción de los espacios de la RN2000 a alguna de las categorías de ENP preexistentes.
4. Un caso particular de esta confusión, en su grado más agudo, es por ejemplo la simple y automática identificación de los ENP con la RN2000 en la Región de Murcia¹, efectuada a la baja (es decir, con desprotección significativa de una amplia superficie neta, más de 15.000 hectáreas), al hacer coincidir los límites geográficos de los ENP preexistentes con los de los LIC². Amplios sectores de la comunidad científica jurídica y ambiental han señalado insistentemente que tal

¹ Los límites de los Espacios Naturales Protegidos de la Región de Murcia, declarados por la Ley 4/1992, en virtud de lo establecido en la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia "se entenderán ajustados a los límites de los Lugares de Importancia Comunitaria a que se refiere el Acuerdo del Consejo de Gobierno del 28 de Julio de 2.000" (BORM nº 282, de 09.12.05).

² El legislador murciano obvió sin motivo alguno la posibilidad de efectuar dicho “ajuste” también a los ENP coincidentes con ZEPA, lo que hubiera supuesto en muchos casos una ampliación muy sensible de su superficie. Por otro lado, ninguna medida general de protección preventiva de los espacios propuestos como LIC y ZEPA ha sido hasta ahora adoptada, ni ninguno de esos lugares de Natura 2000 que ya no lo fuera previamente ha sido declarado ENP. De hecho, desde 1992 no ha sido declarado ningún nuevo ENP en la Región de Murcia, que no estuviera ya contemplado entre los 19 incluidos en dicha Ley.

identificación, y en la forma que se ha producido, carece de fundamento técnico y legal suficiente, y en la medida que supone la desprotección de espacios legalmente declarados, las leyes que así lo decidieran "*podrían ser tenidas por inconstitucionales*"³ (SORO MATEO, 2006, pág. 209).

5. Es verdad pues que existe por diversas razones un cierto enfrentamiento o desencuentro entre ambos sistemas. Defendemos la tesis de que ello debe ser superado de modo que se produzca una "evolución" de los ENP **hacia** la RN2000, **y viceversa**, de la RN2000 hacia el sistema de ENP, de manera que en aquellos espacios que se determine que puedan, deban o sea ventajoso que compartan simultáneamente ambos regímenes, casen los dos enfoques. No quiere decir esto en absoluto necesariamente, entendemos, que todos los espacios de la RN2000 deban ser ENP en sentido "clásico", ni que por supuesto todos los ENP deban ser incluidos en la RN2000. Se trataría de encontrar (lo cual en verdad no es nada fácil desde el punto de vista técnico-ambiental y jurídico) los **elementos comunes de ambos sistemas**, y aplicarlos en beneficio recíproco, reconociendo no obstante la existencia de categorías concretas en las cuales las diferencias existen y son insalvables.
6. Se podrían obtener de seguirse esta propuesta dos sistemas de áreas protegidas con elementos comunes mínimos (ampliando para ello el régimen legal actual, que casi no establece nada al respecto⁴), de modo que coexistieran:
 - (a) **Espacios "mixtos"**, serían -dicho de una de las varias maneras posibles- aquellos lugares de la RN2000 cuya conservación se garantiza a través del régimen jurídico estatal básico de los ENP.
 - (b) **Espacios "sólo RN2000"**, en los que la aplicación de las medidas de conservación impuestas por la DH se realizaría a través de un variado y diverso elenco de instrumentos (planes de gestión, otras medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, etc.), pero no con su declaración como ENP.
 - (c) **Espacios "sólo ENP"**, que no pertenecen a RN2000 –y por tanto no se beneficiarían del importantísimo plus de protección, sobre todo preventiva, que implica la tutela exterior comunitaria-, siendo por ejemplo aquellas áreas en las que exclusivamente se encuentran valores no amparados por RN2000 (paisajísticos, culturales, etc.), o simplemente por la propia historia.

³ SORO MATEO, B. (2006). *La responsabilidad ambiental de las Administraciones Públicas*. Ministerio de Medio Ambiente.

⁴ La Ley 4/1989, en su Capítulo "DISPOSICIONES GENERALES" del Título III "DE LA PROTECCIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES", tan sólo posee un solitario artículo. Además, este Título únicamente establece como disposiciones comunes lo referente a la competencia de declaración y gestión por las Comunidades Autónomas (Art. 21.1) y el régimen preventivo de protección (Art. 24).

7. Se propone como una **posible conclusión** del GT-4 que en el título del documento se sustituyera el término "versus" (anglicismo de uso actualmente muy generalizado que se utiliza en este contexto con el significado de "contra", "en contra de", "frente a", "en oposición a") por el término "hacia", expresando precisamente esa **necesidad de reforzamiento mutuo y pacífico, cooperativo, de ambos sistemas de áreas protegidas.**
8. Cabe esperar que el pronunciamiento que ha de realizar a no mucho tardar el Tribunal Constitucional respecto del Recurso planteado contra la Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia, pueda suponer un estímulo técnico-jurídico para aclarar el contenido y alcance comparado de ambos tipos de figuras de áreas de protección (ENP y RN2000).

EL RETO DE NATURA 2000. EL CASO DE LA REGIÓN DE MURCIA⁵

9. La constitución de la Red Natura 2000 plantea un enorme reto no sólo desde la perspectiva de la conservación de la naturaleza y de la flora y fauna silvestres, sino que trasciende hasta colocarse en una posición central en cuanto al desarrollo rural y la ordenación del territorio, desde la perspectiva del desarrollo sostenible y atendiendo al principio de integración del medio ambiente en el resto de políticas.
10. La Red afecta directamente una parte muy sustancial de la superficie regional murciana, teniendo en cuenta el solapamiento territorial entre los territorios clasificados como ZEPA y los propuestos como LIC. Para el conjunto de dichos espacios en el medio terrestre o continental, predomina porcentualmente -por muy escaso margen- los terrenos amparados simultáneamente por las figuras de LIC y ZEPA, que cubren aproximadamente unas 105.000 ha, mientras que **los terrenos exclusivamente ZEPA comprenden un área casi equivalente (unas 100.000 has)**, y el territorio exclusivamente LIC comprende las 59.000 ha restantes de espacios Natura 2000 continentales.
11. Por tanto, los espacios terrestres sujetos a las normas del artículo 6 de la Directiva de Hábitats y disposiciones análogas de la Directiva de Aves se extenderán por más de 260.000 ha., es decir, **un 23% de la geografía regional.**
12. Además, conviene reseñar que puede llegar a ser necesario **poner en práctica medidas de protección preventivas y anticipativas también fuera de los límites geográficos de RN2000**, por ejemplo, si hechos externos pueden tener un impacto sobre las especies y hábitats que se encuentran dentro de ellas. De hecho, el apartado 2 del artículo 6 de la Directiva no especifica que las medidas tengan que adoptarse dentro de las ZEC y ZEPA, sino lo que se debe evitar en esos espacios, a saber, el deterioro de los hábitats naturales y de los hábitats de especies, así como las alteraciones que repercutan en las especies que hayan motivado la designación de las zonas.

⁵ Adaptado del documento de Estrategia Regional para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica (BARAZA, F.; DIEZ DE REVENGA, E., 2001).

13. Como consecuencia de lo anterior, **la extensión de los efectos de Natura 2000 más allá de sus estrictos límites geográficos** abarca también lógicamente el procedimiento de evaluación de las repercusiones previsto en los apartados 3 y 4 del citado artículo 6. En efecto, el alcance geográfico de dichas disposiciones no se limita sólo a planes y proyectos que se realizan en un espacio Natura 2000 sino también a los que, **pese a estar situados fuera, pueden tener un impacto apreciable sobre él.**
14. En efecto, la probabilidad de efecto apreciable puede referirse no sólo a planes o proyectos situados dentro de un espacio Natura 2000, **sino también a planes o proyectos fuera del lugar.** Por ejemplo, un humedal puede verse afectado por un proyecto de drenaje realizado a cierta distancia de los límites de la zona húmeda. Por esa razón, es importante que los Estados miembros permitan, tanto en su legislación como en su práctica, aplicar las medidas del apartado 3 del artículo 6 a las presiones que ejerce una actividad externa a un espacio de Natura 2000 pero que puede afectarlo de forma apreciable .
15. Como se comentó anteriormente, las Zonas Especiales de Protección para las Aves están formalmente amparadas, desde el momento mismo de su clasificación, por las medidas preventivas establecidas por los apartados 2, 3 y 4 de la Directiva Hábitats, debiéndose asimismo establecer desde ese mismo momento sobre las mismas un régimen de medidas especiales de conservación en virtud de lo dispuesto por los apartados 1 y 2 de la Directiva de Aves.
16. En cuanto a los Lugares de Importancia Comunitaria, las medidas preventivas de la DH entran en vigor a la fecha de la publicación por la Comisión Europea de las propuestas nacionales a través de los distintos componentes biogeográficos. Es por ello que desde el 21 de septiembre de 2006 los LIC murcianos han sido aprobados y opera en ellos con toda su eficacia el art. 6 de la DH.
17. En cuanto a las **medidas de conservación** establecidas por el apartado 1 del artículo 6 (planes de gestión u otras medidas), entendemos que deben ser aprobadas cuanto antes⁶ y en todo caso en el plazo máximo de 6 años a partir de la aprobación de las listas biogeográficas, ya que ese es el plazo para la "conversión" de los LIC en ZEC. De hecho, consideramos que es justamente la aplicación de dichas "medidas de conservación" lo que diferencia una ZEC de un LIC.
18. Al analizar someramente ambos tipos de lugares (LIC y ZEPA) espacio por espacio, de forma individualizada, se confirma la impresión ofrecida por la cartografía en cuanto a la futura orientación estratégica de la gestión de Natura 2000, determinada por tres "categorías" de espacios:
 - **Espacios solapados**, con una coincidencia por lo general alta e incluso muy elevada (a veces exacta) entre la superficie LIC y ZEPA. Con frecuencia, la ZEPA cubre uno o más LIC, "ampliando" la superficie de éste o éstos últimos, a modo de matriz en la cual se insertan.

⁶ Atendiendo en este sentido a los criterios de prioridad establecidos por la misma (importancia de los Lugares y amenazas de deterioro y destrucción que pesan sobre ellos) y transpuestos por el Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre.

- **Espacios exclusivamente ZEPA**, a saber, Estepas de Yecla, Llano de las Cabras, Sierra de Mojantes.
- **Espacios exclusivamente LIC**.

Tipo de territorio	Superficie (ha.)	Porcentaje
Territorio simultáneamente ZEPA y LIC	105.538	40,0
Territorio exclusivamente ZEPA	99.586	37,7
Territorio exclusivamente LIC	58.693	22,2
Total	263.817	100,0

Tabla 1. Solapamiento territorial de ZEPA y LIC en sistemas continentales.

19. Por otra parte, una primera aproximación muy genérica, orientativa de las directrices de gestión de los espacios continentales de Natura 2000, es el análisis a pequeña escala (1:200.000) de los **usos del suelo**. Alrededor del 40% de los espacios clasificados o propuestos están cubiertos por pinares, mientras que los matorrales ocupan en torno al 28%. Estas cifras son similares para las ZEPA y los LIC. Sin embargo, ambas categorías de lugares muestran una clara diferencia en cuanto al uso agrícola, que comprende más de la cuarta parte (un 22%) en las ZEPA, mientras que en los LIC el porcentaje se reduce a menos de la mitad (10%). En total, **los terrenos de cultivos de secano y regadío abarcan un 17% de Natura 2000** en la Región.

Uso del suelo	ZEPA		LIC		TOTAL	
	Superficie	%	Superficie	%	Superficie	%
Áreas periurbanas	928,0	0,5	921,0	0,6	1.160,1	0,4
Carrascales	438,2	0,2	1.350,5	0,8	1.689,9	0,6
Cultivos de regadío	5.042,5	2,6	3.051,9	1,9	6.332,4	2,4
Cultivos de secano	36.480,7	19,0	13.178,3	8,0	44.889,8	16,9
Dunas	191,7	0,1	255,2	0,2	262,7	0,1
Espartal	5.698,8	3,0	6.105,7	3,7	8.724,5	3,3
Matorral	54.408,6	28,3	54.596,4	33,3	76.113,0	28,7
Matorrales de zonas rocosas	9.036,1	4,7	12.886,1	7,9	14.792,8	5,6
Pinares	74.490,7	38,8	66.211,5	40,3	103.406,5	39,0
Ramblas y márgenes de cauces	4.111,2	2,1	4.360,8	2,7	6.291,0	2,4
Saladares	1.242,3	0,6	1.200,0	0,7	1.327,1	0,5
Total	192.068,799	100,0	164.117,5	100,0	264.989,8	100,0

Tabla 2. Usos del suelo en los espacios continentales de Natura 2000

Las superficies vienen indicadas en hectáreas.