

Workshop NATURA 2000 EN EL ARCO LATINO, 26 y 27 de octubre de 2006

« **La Red Natura 2000, una visión desde las Instituciones de la UE** »

Mabel Salinas
Eurodiputada

En primer lugar, quisiera comenzar esta exposición felicitando a los organizadores de estas jornadas por el completísimo programa que aquí están presentando expertos de indiscutible prestigio. Los representantes en el Parlamento Europeo tenemos el privilegio de trabajar con algunos de estos expertos, que nos ofrecen cotidianamente su inestimable asesoramiento y apoyo en nuestras labores legislativas.

Sin embargo, un programa tan completo y un panel de expertos como el que está desfilando por esta mesa, hacen que me pregunte qué les puede contar una eurodiputada sobre Natura 2000 que no les esté siendo ya revelado. Ustedes ya conocen qué es la Red Natura, qué directivas la inspiran y cómo funciona su puesta en marcha a través de las LICs y las ZEPAS. Déjeme que les hable entonces, desde mi experiencia como legisladora comunitaria, de cuáles son nuestras motivaciones, de la inspiración medioambientalista que impregna los Tratados y la futura Constitución Europea, y de los instrumentos que nos permiten hacer que Natura 2000 ya sea una realidad a pesar de las dificultades innegables que existen y que voy a intentar identificar con ustedes.

Europa: Del compromiso temprano por la conservación del medio ambiente a la horizontalidad de políticas por el desarrollo sostenible

La vocación conservadurista que explica la necesidad que la Unión Europea ha sentido a la hora de crear una Red como Natura 2000 es algo muy arraigado en el carácter europeo. A muchos les puede sorprender, por ejemplo, que un acto legislativo tan completo como la Directiva "Aves", uno de los dos pilares básicos de Natura 2000, vaya a cumplir pronto 28 años, y que, además, dicha ley se gestara en un momento en el que parecía que Europa tenía otras prioridades como la entrada en vigor del Sistema Monetario Europeo, las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal, o el inicio de las negociaciones de adhesión con España. La temprana adopción de "Aves" nos demuestra que la preocupación por la conservación de la fauna y la flora en territorio comunitario estuvo siempre entre las preocupaciones de la construcción europea.

De hecho, mucho antes del 79, cuando la Unión Europea ni siquiera era un sueño, esa vocación europeísta relacionada con la necesidad de establecer especies y espacios protegidos ya despuntaba con carácter propio. Fue precisamente en nuestro país donde, a finales del siglo XIX, las sociedades de ingenieros de montes defendieron la acotación de

determinados espacios naturales y forestales como “recursos de interés común y de utilidad pública”. Poco después, en 1889, nacía en Gran Bretaña la Real Sociedad para la Protección de las Aves –que luego se difundiría al resto de países europeos-, con el objetivo de conseguir figuras de protección para las especies amenazadas.

Más tarde, en 1916, España volvía a ser pionera en Europa con la aprobación de la Ley de Parques Nacionales, considerada uno de los primeros pasos del conservadurismo moderno, y que supuso la declaración, dos años más tarde, de los Parques de Covadonga y Ordesa, dos de los primeros de Europa.

Con tales precedentes, y sin olvidar que en suelo europeo se dieron también iniciativas tan importantes como la creación en 1968 del famoso “Club de Roma”,¹ es posible entender la fuerza con la que Europa ha participado en las grandes citas internacionales para la protección de la biodiversidad. De hecho, se puede afirmar que la Conferencia de Estocolmo de 1972² provocó la puesta en marcha de una política comunitaria de verdadero carácter medioambiental, inexistente hasta entonces, a través de la aprobación del Primer Programa Comunitario en Materia de Medio Ambiente.

A partir de entonces, seis Programas de Acción han seguido al aprobado en 1973, siendo de especial importancia el Tercer Programa (1983-1987), que propugnó por primera vez la integración de la política ambiental en el resto de políticas comunitarias. De esta manera, la Unión se dotaba de una horizontalidad por la cual no podría llevar adelante ninguna política que entrara en contradicción con la conservación de la naturaleza y con el desarrollo sostenible.

También determinante para las políticas comunitarias de protección de la naturaleza y la biodiversidad, fue la Conferencia de Naciones Unidas celebrada en Río de Janeiro en 1992. Recordemos que en el mismo año se firmaba el Tratado de Maastricht entre cuyos objetivos figuraba el de “promover un desarrollo armonioso y equilibrado de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, y un crecimiento sostenible y no inflacionista que respete el medio ambiente”.

Con este espíritu, en junio de 1992 la Comunidad y sus Estados Miembros se comprometieron a aplicar las medidas acordadas en Río y, en especial, la “Agenda 21” y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Y es bajo el impulso de Río que la Unión Europea, tal y como se recoge en su Comunicación del 2001 del Consejo³, “ha venido realizando y realizará planes de acción

¹ Asociación considerada pionera en la instauración de “una conciencia ambiental global”

² 1972 Asamblea General de la ONU, « Conferencia sobre Medio Ambiente Humano », que se popularizará con el lema « Una sola Tierra ».

³ COM (2001) 162

en favor de la diversidad biológica en campos específicos como: la conservación de los recursos naturales, la agricultura, la pesca, la ayuda al desarrollo y la cooperación económica”. En resumen, estos planes de acción tienen por objetivo esencial mejorar o preservar el estatus de la biodiversidad e impedir un empeoramiento de la pérdida de diversidad biológica.

Precisamente la Comisión acaba de presentar su nuevo plan comunitario de preservación de la biodiversidad, con medidas para frenar la pérdida de biodiversidad hasta el 2010.

Son todos estos elementos –la tradición conservadurista de los europeos, la fuerte implicación de la UE en las grandes citas ambientalistas internacionales, y la propia voluntad de legislar de manera horizontal- los que nos llevan a la constitución de la Red Natura, cuya base son las directivas “Hábitats” y “Aves”.

Sin embargo, Natura 2000, aunque la más importante, no es la única acción europea sobre protección de la naturaleza y la biodiversidad. Además de reglamentos o directivas específicos para la protección de determinadas especies (cetáceos, delfines, régimen comunitario de protección de especies forestales, etc.), la Unión ha suscrito numerosos acuerdos internacionales de protección de fauna y flora, entre los que cabe destacar:

- La Convención de Bonn (1979) sobre la conservación de especies migratorias;
- La Convención de Washington (1973) CITES, sobre el comercio internacional de especies de fauna y flora salvaje amenazadas de extinción.

Natura 2000: radiografía de las necesidades de la Red y de sus problemas de implantación

Con los actos legislativos y las iniciativas descritas, la biodiversidad europea debería gozar de mejor salud de la que sin embargo presenta en la actualidad. La Red Natura, tal y como dice la prestigiosa entidad ecologista WWF, “es quizás la última oportunidad para crear una red de espacios naturales basada en criterios científicos”.

Por ello, desde el Parlamento Europeo reconocemos la labor desempeñada hasta ahora, pero reclamamos mayores esfuerzos para frenar una situación mundial alarmante donde más de 16.000 especies están amenazadas⁴. En Europa, cerca de 335 vertebrados están en verdadero peligro de extinción, así como un 40% de las especies de aves y 800 especies de plantas. En España, considerada como uno de los 33 puntos críticos de la biodiversidad

⁴ La « Lista Roja » de la UICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza) contabiliza en 2006 un total de 16.119 especies animales o vegetales en peligro.

mundial, todos conocemos el caso del lince ibérico, el visón, el oso pardo o el águila imperial ibérica, pero hay muchos más.

Esta misma semana, en el Pleno de Estrasburgo hemos votado el Informe sobre el nuevo LIFE+, el instrumento financiero al que me referiré y que debería ser uno de los soportes principales de Natura 2000. A lo largo de los debates sobre este Informe, hemos tenido la oportunidad de recibir una serie de aportaciones de ciudadanos, asociaciones ecologistas, expertos, etc., que nos han ayudado a identificar algunos de los problemas que se están presentando en la implantación de la Red y que me gustaría mencionar aquí.

1. **Insuficiente financiación:** En el ejercicio anterior, LIFE contaba con un fondo específico “LIFE Naturaleza” destinado a la conservación de la biodiversidad y mantenimiento de la Red Natura. Sin embargo, en la presentación de las perspectivas financieras 2007-2013, la Comisión eliminaba este fondo específico en el nuevo LIFE+. El Parlamento Europeo, en primera lectura de este dossier, consiguió una dotación presupuestaria específica para garantizar que Natura 2000 dispusiera de recursos financieros. No obstante, la victoria obtenida no se ha visto reflejada en el presupuesto final 2007-2013 pues faltan 50 millones de euros por consignar, de los 100 que había solicitado el Parlamento. Ahora, en el Comité de Conciliación, Comisión y Consejo tendrán que buscar una solución a este planteamiento del Parlamento.

Lo que está claro es que los europarlamentarios consideramos que la apuesta que hemos realizado con Natura 2000 no puede quedar desprovista de recursos suficientes que la hagan posible. No aceptamos la eliminación del Programa específico LIFE Naturaleza sin una compensación suficiente en LIFE+, pero también queremos que se revise el peso del mantenimiento de la Red que ahora la Comisión propone realizar a través del FEDER y el FEADER.

2. **La difícil integración de protección de la biodiversidad y desarrollo:** De la experiencia de estos años también se deducen muchos problemas para la convivencia entre la actividad económica y la gestión de los espacios naturales, siendo el ejemplo más significativo, el de la construcción indiscriminada. El Observatorio de Sostenibilidad en España acaba de hacer público que nuestro país pierde cada año unas 50.000 hectáreas naturales por la construcción indiscriminada, lo que equivale a 50.000 campos de fútbol.

Es por ello que, aunque la importancia de los criterios científicos en la designación de LICs y ZEPAS es fundamental, sigue siendo necesario hacer un esfuerzo para su clarificación. Que un hábitat aparezca citado en la Directiva no implica que todos los

territorios en los que esté presente deban ser clasificados por un Estado como Lugar de Interés Comunitario. En España, por ejemplo, hay muchos humedales, pero criterios como el estado de conservación y su valor para albergar las especies protegidas por los anexos de "Hábitats" o "Aves", son los que determinan su designación, como ha sido el caso del Delta de l'Ebre.

Es significativo el ejemplo al que estamos asistiendo estos días en Las Navas del Marqués, en Castilla y León, donde un proyecto de construcción masiva de chalets y campos de golf, hubiera conllevado la eliminación del hábitat de especies protegidas como el águila imperial y la cigüeña negra en una zona ya designada como ZEPA. En este caso, aunque las autoridades locales ignoraron deliberadamente la legislación y se saltaron los preceptos de la evaluación de impacto, el Ministerio de Medio Ambiente ha actuado con celeridad paralizando la tala del pinar que sustenta el hábitat. Pero, no siempre la legislación es suficiente para frenar una agresión a una zona protegida, como describiremos cuando hablamos del papel del Tribunal de Justicia Europeo.

Quizás sea positivo, tal y como está propugnando el Gobierno español estos días, arbitrar mecanismos como el decálogo "contra el desarrollo urbanístico salvaje" para que el Estado, siempre en colaboración con las comunidades autónomas y los ayuntamientos reunidos en comisiones mixtas, pueda arbitrar en determinados casos de ordenación del territorio y acabar así con la permisibilidad de la Ley de 1998 del Gobierno Aznar, que declaró urbanizable prácticamente todo el suelo.

Desde la Unión Europea, poco podemos hacer por lo que a planificación urbanística se refiere, pues, en esta materia, rige con toda lógica el principio de subsidiariedad, que entiende que un lugar debe ser gobernado por la administración que le es más cercana. Nuestro papel se limita a la elaboración de Recomendaciones -que, aunque no vinculantes, no pueden considerarse menos importantes-, como por ejemplo la que hemos revisado recientemente sobre política de costas. También podemos mencionar la estrategia temática del suelo, donde, por cierto, el Parlamento Europeo ha estimado conveniente introducir algunos aspectos de la reciente Ley del Suelo española, como el establecimiento de un período durante el que esté prohibido recalificar un terreno incendiado a fin de evitar situaciones de especulación urbanística ilegal y delito medioambiental.

De todos modos, y como veremos a continuación, cualquier agresión urbanística contra un territorio que ha sido recogido ya en las listas de Natura 2000, puede ser denunciada ante el Tribunal de Justicia Europeo.

3. **El Tribunal de Justicia Europeo y el aún elevado número de casos medioambientales:** La Institución comunitaria de la Justicia se ha demostrado hasta ahora como un arma eficaz para arbitrar en la preservación de las LIC y ZEPAS o mediar cuando hay discrepancias en el momento de designación de las áreas. Hay que reconocer que el Tribunal ha trabajado, y mucho, contribuyendo a que los Estados Miembros cumplieran con sus obligaciones e intentando paliar el enorme retraso que se ha registrado en la designación de zonas Natura 2000. Países Bajos, Alemania, Francia, Finlandia, Italia, Grecia e Irlanda, son algunos de los Estados miembros a los que el Tribunal ha abierto procedimiento de infracción por este motivo. En el caso de España, ha habido una reciente sentencia de septiembre⁵ pasado en la que se da razón a la Sociedad Española de Ornitología (SEO) sobre la insuficiente designación de zonas ZEPA en diversas comunidades, entre ellas Catalunya.

Con la aprobación por parte del actual Gobierno catalán de una ampliación de la Red Natura que, si manejo datos correctos, será de 957.051 hectáreas (equivalentes a un 29,83% del territorio), el procedimiento contra España, en el caso de Catalunya, quedaría sin efecto.⁶

Pero, volviendo al núcleo de este apartado, desde las instituciones europeas hemos realizado continuos llamamientos a un mejor cumplimiento de la legislación medioambiental por parte de los Estados Miembros para que descienda el número de casos a los que el Tribunal tiene que enfrentarse. El año pasado ya se produjo un descenso del 14% de los casos abiertos por incumplimientos medioambientales con lo que el Tribunal gestionó un total de 489. De estos procedimientos de infracción, 57 corresponden a España, con lo cual pasamos a estar detrás de Italia en incumplimientos, hecho que se puede calificar como una buena noticia si tenemos en cuenta que hace tres años España ocupaba el primer puesto.

4. **Difícil pero necesaria integración de Natura 2000 y la actividad en las zonas rurales:** Decía la Comisaria de Agricultura, Mariann Fischer Boel, en unas jornadas celebradas precisamente en Catalunya que⁷:

“Me gustaría ver mayores esfuerzos para combinar las necesidades entre una agricultura provechosa y el cuidado del medio ambiente. Los agricultores necesitan hacer dinero, pero esto no puede hacerse en contra del valor de determinadas áreas de

⁵ Asunto C 244/05, Conservación de las aves silvestres, Zonas de protección especial, comunidades autónomas.

⁶ En Catalunya hay 89 hábitats y 124 especies de interés comunitario, un porcentaje muy alto del total de España, donde hay 120 hábitats y 240 especies.

⁷ Congreso del Mundo rural catalán, 5 de Mayo del 2006

frágil belleza natural, especialmente aquellas cubiertas por la Red Natura 2000. Encontrar un compromiso es difícil, pero esencial”.

Estamos de acuerdo, señora Comisaria. Sin embargo, para una correcta integración entre Natura 2000 y actividad rural es necesario destinar mayores fondos y no, como veíamos antes, proponer la eliminación del fondo específico LIFE Naturaleza o queriendo gravar a los agricultores a través de lo que reciben del FEADER para que financien el mantenimiento de las zonas protegidas. Todos entendemos que la gestión de una ZEPA o una LIC comprende muchos más trabajos de cuidado que los que pueden ser inherentes al agricultor, y estos trabajos necesitan financiación específica. Además, como he tenido ocasión de solicitarle directamente a la Comisaria en diversas ocasiones, en el caso de la cofinanciación UE/Estados Miembros, las ayudas para Natura 2000 deberían realizarse en base a la superficie protegida con la que cuenta cada Estado. Es evidente que una extensión de zonas protegidas a nivel comunitario como la española requiere unos costes de mantenimiento al Estado que no son equiparables a los de otros países con superficies mucho menores.

5. Necesidad de mejorar la gestión de los espacios comunitarios protegidos:

Tomando como base los parámetros de gestión definidos por Vicente Urios Moliner, Doctor en Ciencias Biológicas por la Universidad de Barcelona⁸, en el caso de los espacios Natura 2000, y ahora que las listas de designación empiezan a estar cerradas, sería positivo incidir en determinados aspectos de la gestión que deberían ser potenciados y tenidos mas en cuenta:

- Defender los procesos ecológicos esenciales: No siempre se ha entendido en los espacios de Natura 2000 que no sólo es preciso proteger a las especies sino que hay que preservar los hábitats que los sustentan. Por ejemplo, estableciendo corredores ecológicos o cinturones de protección (zonas intermedias de protección que rodeen el área protegida). Como dice Urios Moliner, “es difícil mantener a la naturaleza en conserva y hay que saber que la única acción efectiva pasa por considerar la totalidad del territorio y actuar, en primer lugar, sobre los procesos ecológicos esenciales”.
- Idear un modelo de desarrollo sostenible apropiado para la zona: de manera que la delimitación de un espacio comunitario protegido pueda servir de yacimiento para nuevos empleos y creación de riqueza. Crear las redes y recursos adecuados para buscar un uso recreativo compatible del espacio natural, no sólo para los residentes, sino también para la promoción y

⁸ Investigador de la estación biológica de Donana y Director-Conservador del Parque Natural del Marjal de Pego-Oliva, entre otros.

- recepción de visitantes. Ejemplos positivos: Parque Natural del Montseny, Cabo de Gata, Observatorio ornitológico de la Albufera de Valencia.
- Mejorar e impulsar la participación pública en la gestión de los espacios de la Red Natura.

Evidentemente, existen otros muchos problemas u obstáculos además de estos cinco que aquí hemos citado y que deben ser corregidos para una adecuada implantación de la Red Natura 2000.

La construcción europea, como dice la misma Comisión, reposa sobre el respeto de diversas identidades, y es esa diversidad la que hace nuestra riqueza. La biodiversidad ancestral de nuestro continente debería, así, ser respetada de la misma manera. Natura 2000 tendrá que garantizar el mantenimiento o el restablecimiento en un estado de conservación favorable de los hábitats de las especies en su área de distribución natural dentro del territorio de la UE.

Barcelona, 27 de Octubre del 2006