

LOS CONVENIOS DE COLABORACIÓN EN ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS COMO HERRAMIENTA DE GESTIÓN. POTENCIALIDADES DEL PARC NATURAL DE CALA D'HORT (Eivissa).

C.SANTANA i GARCÍA, R. FLORENSA i GUIU y G. DOMINGUEZ i TORRES. Centre Tecnològic Forestal de Catalunya, Pujada del Seminari s/n. 25280 Solsona.
carlessantana@yahoo.es

resumen:

En el contexto del Mediterráneo ibérico la mayoría de las fincas rústicas son de propiedad privada. La gestión de los valores naturales de estos terrenos por parte de la Administración requiere de fórmulas de consenso con sus propietarios. En este sentido se han realizado diversas actuaciones por parte de las Administraciones así como de entidades de derecho privado. Una de las fórmulas que combina la agilidad burocrática, la confianza de los propietarios y la posibilidad real de intervención en terrenos privados es el convenio de colaboración. Se analizan las posibilidades de un caso de convenio en el parc natural de cala d'Hort (Eivissa).

Palabras clave: convenio , Eivissa, propiedad privada, espacio natural protegido.

1. Introducción. La propiedad privada y la gestión del medio ambiente.

La titularidad de las fincas rústicas en el arco mediterráneo de la Península Ibérica se encuentra en manos de propietarios privados en una proporción muy elevada. Así en comunidades autónomas como Cataluña (donde el 75,40% de la propiedad forestal es privada), País Valenciano (con un 56,26%) o las Islas Baleares (comunidad en la que se alcanza una proporción del 96,52 % de la superficie forestal de titularidad privada) (Ministerio de Medio Ambiente, 2004) la declaración de espacios naturales protegidos, si se hace con criterios de representatividad y de preservación de valores ecológicos destacables, pasa necesariamente por la aplicación de figuras de protección sobre fincas rústicas de titularidad privada. Este es, en efecto, el caso de la inmensa mayoría de los espacios naturales protegidos en el Mediterráneo ibérico donde la superficie de titularidad pública generalmente representa una pequeña fracción del total. Este hecho sin duda aumenta la complejidad, no solamente de los trámites de declaración de los espacios naturales protegidos, sino también de su gestión posterior.

Efectivamente en el Estado español el derecho a la propiedad privada se recoge en la Constitución en su artículo 33, el cual, además determina que la función social de este derecho delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. Por último la Constitución señala que nadie puede ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes.

Por otra parte, el derecho civil que rige en el Estado español, basándose en la tradición del derecho romano, atribuye a la propiedad privada tres principios, el *jus utendi* o facultad de servirse de la cosa y utilizarla, el *jus fruendi*, derecho a recoger y percibir sus frutos y el *jus abutendi*, facultad de disponer de la cosa, ya sea para su consumo, destrucción o enajenamiento. Dicho de otro modo, el legítimo propietario de una finca rústica, siempre que no contravenga los principios de la legislación vigente en materia de medio ambiente, puede servirse, utilizar, percibir los frutos, destruir o vender su propiedad. Igualmente un propietario puede negarse al desarrollo de cualquier actividad en su finca que no hubiera sido declarada de interés social o utilidad pública.

Evidentemente, la legislación estatal y autonómica en materia de conservación de hábitat y especies ya marca unos límites claros a los usos que de estas fincas pueden hacer sus propietarios. Pero ante la eventual inclusión de una finca privada dentro de un espacio natural protegido puede darse la circunstancia de una merma en las posibilidades de explotación de ésta. En este caso se hace necesario el establecimiento de un marco de entendimiento mutuo entre la administración responsable de la declaración y gestión del espacio natural protegido y el propietario de los terrenos, que generalmente pedirá una compensación por las restricciones impuestas sobre su propiedad. Igualmente cabe actuar en el supuesto de la presencia de determinadas especies de flora y fauna en

estas fincas, sin que su existencia llegue a provocar la declaración como espacio natural protegido de la zona.

2. Experiencias en espacios naturales.

Las actuaciones a realizar en el marco de un espacio natural protegido o en aquellas zonas que sin haber sido declaradas como tal precisan de acciones de protección de determinadas especies son múltiples y de una complejidad variable. Además, ésta crece con el actual planteamiento holístico de los espacios naturales protegidos según el cual estas figuras de protección del territorio han de configurarse no sólo en área de recreo, de educación ambiental, de gestión integral del medio o de investigación científica, sino que han de ser, en muchas ocasiones, motor del desarrollo socioeconómico de toda una región. Pero, muy frecuentemente la gestión de los espacios naturales protegidos ha de desarrollarse en terrenos privados por razones de oportunidad o por la simple falta de terrenos públicos (Castelli, 2001). Evidentemente el entendimiento con la propiedad es pieza clave del éxito de este planteamiento. Por otra parte la percepción de las actuaciones de la gestión de estos espacios es muy diversa y depende, generalmente, de la contrapartida de la propiedad recibe por ellas (Gutiérrez Lacayo y Ortiz Segura, 2003) Mientras que conseguir una autorización para el desbroce y poda de vegetación para dotar de fajas auxiliares antiincendios no suele requerir demasiado esfuerzo por parte de los técnicos, una simple señalización de los límites de un espacio natural protegido puede acarrear arduas negociaciones. En el primer caso el propietario percibe que con aquella infraestructura su finca estará más a salvo de un posible incendio forestal, mientras que la presencia de una señal en una parte de su finca no le representa ni beneficio ni perjuicio.

Pero, cuando la gestión de un espacio requiere actuaciones más complejas que la instalación de un cartel es necesario encontrar fórmulas legales que las posibiliten, al tiempo que el propietario percibe que se le está compensando por ello (Margarit & Toldrà, 2000, Gutiérrez Lacayo *et al.*, 2002). Entidades de derecho privado como organizaciones no gubernamentales o instituciones dependientes de entidades bancarias han desarrollado experiencias muy interesantes en este campo tanto en el Estado español como en otros lugares. Es el caso de la compra de terrenos por parte de este tipo de organizaciones, sirva como ejemplo la red de reservas ornitológicas que la Royal Society of Protection of Birds (RSPB) ha establecido en Gran Bretaña o, por poner un caso más cercano, la labor ejercida por la Fundació Territori i Paisatge que ha adquirido terrenos de alto valor ecológico en Cataluña (Asensio Salvador *et al.*, 2004) También encontraríamos antecedentes de compra de terrenos por parte de las administraciones como el caso de la compra del islote de sa Dragonera, por parte del Consell Insular de Mallorca, actuación que permitió alejar la amenaza de la urbanización de este espacio insular y que en la actualidad recibe la categoría de parc natural y es gestionado por el CIM y el Govern de les Illes Balears. También la Generalitat Valenciana ha ido adquiriendo parcelas de arrozal en el parc natural de l'Albufera de València, donde se han realizado experiencias de gestión de la vegetación.

La lista de ejemplos de compra por parte de las administraciones y de entidades privadas podría extenderse mucho con experiencias que han tenido lugar en todo el mundo. Pero, por limitaciones económicas evidentes, además de por la convicción de que el hecho de la titularidad privada de unos terrenos no tiene por que ser obstáculo para su gestión respetuosa con el medio, la compra no ha de ser la única opción de actuación medioambiental sobre fincas privadas. Así lo prueba el éxito de experiencias como los *trust* anglosajones que han permitido la gestión de entidades conservacionistas de ciertas fincas de incuestionable valor ecológico en Gran Bretaña, Estados Unidos o Canadá, por ejemplo.

Inspirados en este ejemplo y basados en la tradición del derecho romano del fideicomiso se han realizado numerosas actuaciones medioambientales por parte de administraciones de distinto rango en toda Sudamérica y Mesoamérica. (Bayon *et al.* 1999, Manríquez, 2002) El fideicomiso consiste, básicamente, en la transmisión de una propiedad en régimen de temporalidad de un propietario a alguien que ejercerá la propiedad en beneficio de una tercera persona. Al término de un plazo o condición la propiedad será devuelta. Para su validación es necesaria su firma ante notario público y

que sea recogida en el registro de la propiedad.

Otra posible vía que las administraciones han utilizado es el establecimiento de servidumbres ambientales. Con esta práctica se posibilitan las actuaciones en fincas privadas del parc natural de Mondragó, en las Islas Baleares.

La servidumbre es una limitación al derecho de la propiedad y ha de establecerse entre un predio dominante y un predio sirviente. Excepcionalmente, como es el caso de la legislación española, se puede establecer una servidumbre sin predio dominante, lo que abre las puertas a esta práctica por parte de la Administración.

La servidumbre ambiental, aunque no es recogida con esta denominación por el Código Civil español ni por el de los países americanos donde se han llevado a cabo algunas experiencias en este sentido, tiene cabida en cuanto que se basa en un caso especial de servidumbre. Tradicionalmente las servidumbres se habían establecido para los casos de derecho de paso, de acueducto, de vista, etc. De manera análoga al caso del fideicomiso, para que una servidumbre tenga valor ha de constar en el Registro de la Propiedad.

Un tercer tipo de limitación al derecho del propietario sobre su finca lo constituye el usufructo. Mediante esta relación el usufructuario puede recibir los frutos de una propiedad sin que ello implique la pérdida de la titularidad por parte del propietario. El propietario puede recibir una compensación por parte del usufructuario. De la misma manera el usufructo debe inscribirse en el Registro de la Propiedad para hacerlo efectivo.

Basados en los principios del usufructo entidades como la Fundació Territori i Paisatge han llevado a cabo, con el apoyo técnico de la Agrupació de Defensa Forestal Mig Pallars, la compra de los derechos de corta de 104,2 ha de bosques viejos de 19 enclaves en el Pirineo durante 10 años con el objeto de crear reservas forestales.

Con objetivos similares ha aparecido en los últimos años el planteamiento que se hace desde la Xarxa de Custòdia del Territori. Entidad nacida en Cataluña, pero que ya cuenta con representación en las Islas Baleares y en el País Valenciano, que busca fórmulas de gestión del territorio de diversa naturaleza. La XCT utiliza todas las figuras legales a su disposición, desde la compra de tierras hasta la elaboración de planes de gestión que no implican cambios de titularidad, pasando por el establecimiento de derechos legales (Arquimbau *et al.*, 2001).

Por otra parte existen algunos ejemplos en los que el objetivo ha sido proteger una especie en peligro de extinción haciendo uso del convenio con propietarios privados. Seguramente una de las experiencias más interesantes en este ámbito lo constituye el convenio firmado entre la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía y los propietarios de los terrenos cinegéticos donde se han detectado poblaciones de lince ibérico. El convenio va desde la compra de los derechos de la caza del conejo hasta la compensación por la exclusión de la totalidad de la actividad cinegética. Esta gestión se ha visto beneficiada con la concesión de fondos LIFE para la protección del lince ibérico (Cadenas del Llano, 2003).

3. Las subvenciones y los convenios de colaboración como herramienta de gestión.

Pero, generalmente la gestión de un espacio natural protegido por parte de la Administración suele requerir herramientas de gestión más ágiles que no precisen trámites como la inscripción de un derecho de la administración sobre una finca privada en el Registro de la Propiedad. Además, este trámite contaría con un comprensible rechazo por parte de algunos propietarios. Por ello es interesante que se analicen otras vías de actuación como son las subvenciones a determinadas actuaciones y los convenios de colaboración.

La concesión de subvenciones generalmente ha respondido a una doble voluntat por parte de la

Administración. En unos casos se trataba de simples compensaciones económicas por una posible pérdida de oportunidades de desarrollo económico de las fincas afectadas por un plan de gestión (PORN, PRUG o PORF). En otras ocasiones la convocatoria de una orden de subvenciones se basaba en el incentivo a una serie de actividades ventajosas para la gestión de los hábitat o las especies que daban significado a aquella figura de protección.

Con el fin de compensar económicamente a los propietarios, arrendatarios y residentes en espacios naturales protegidos de las Islas Baleares, el año 2003 la Conselleria de Medi Ambient aprobó una orden de subvenciones a partir de la cual se hicieron dos convocatorias de ayudas. Esta era la primera experiencia de este tipo después de que se ensayara con éxito en el parque natural de s'Albufera des Grau en la isla de Menorca. La convocatoria recogía, de hecho, cualquier actividad económica con la única condición que no contraviniera los PORN de los seis parques naturales y la reserva natural con que contaba la red balear. Era, pues, una convocatoria de carácter muy general que tanto cubría la compra de maquinaria agrícola, como las actuaciones forestales o el mantenimiento del exterior de las viviendas del interior de los espacios naturales protegidos. No se dio prioridad a ningún tipo de actuación y la cuantía oscilaba entre el 80% y el 20% del precio final de la actuación.

La acogida fue desigual en diferentes puntos de la comunidad autónoma. Factores como el tamaño del espacio o la estructura de la propiedad dieron como resultado diferentes respuestas por parte de los propietarios, arrendatarios y residentes en los espacios naturales protegidos baleares. En el parc natural de cala d'Hort, cap Llentrisca i sa Talaia, con una estructura de pequeños propietarios y con una cierta vigencia de la actividad ligada al medio rural ibicenco, se pasó de 3 solicitudes en la primera convocatoria a cerca de 50 en la segunda. Sin duda entre una y otra medió un cambio de percepción de los propietarios que empezaron a ver en el parque natural una posibilidad de desarrollo socioeconómico de la zona.

Pero, una de las herramientas de gestión que podría tener una eficacia más alta es el convenio de fincas en el interior de espacios naturales protegidos o en hábitat relevantes para la conservación de determinadas especies.

El recurso del convenio de fincas de titularidad privada se ha utilizado con éxito en espacios naturales protegidos de Cataluña, como en el parc natural de la zona volcànica de la Garrotxa o el espacio del PEIN les basses d'en Coll. En el parc natural de la zona volcànica de la Garrotxa se llevaron a cabo algunas de las primeras experiencias en el convenio de fincas privadas. Con la inmensa mayoría del territorio del parque en manos privadas y una estructura de la propiedad definida por la división entre numerosos propietarios, el convenio entre el Departament de Medi Ambient de la Generalitat y los dueños de algunas fincas era necesario si se quería gestionar el patrimonio natural de la zona. Esta gestión facilitó las actuaciones de conservación (protección de zonas con elementos de interés natural) y de uso público (infraestructuras, mejora de accesos y de servicios, etc.) del parque natural al mismo tiempo que mejoró la colaboración entre las dos partes en beneficio mutuo.

En el extremo opuesto se sitúa el caso del espacio del PEIN de les basses d'en Coll, zona húmeda del Baix Empordà perteneciente en un 80% a un solo propietario, una empresa que, con la intención de dotar de mayores atractivos turísticos a la zona, decide hacer inversiones en la gestión y mejora del hábitat de este espacio natural, después de impulsar su protección bajo la figura de reserva natural parcial. Posteriormente, en la primavera del año 2000 se firma un convenio donde participan tres partes, la empresa propietaria de los terrenos, el Departament de Medi Ambient y el Ayuntamiento de Pals. Este es un caso único en Cataluña, y seguramente uno de los pocos que se han dado en todo el Estado español ya que con estas actuaciones la reserva natural parcial de les basses d'en Coll se configura como un espacio natural protegido promovido de manera privada. En el período de vigencia del convenio se ha impulsado aspectos relacionados con el uso público de la reserva, como las visitas guiadas, la señalización del espacio, la instalación de observatorios, etc (Barriocanal, 2003, 2004).

En las Islas Baleares, hasta el momento, existe un único caso de convenio de finca privada en un espacio natural protegido. En el año 2003 el parc natural de cala d'Hort impulsó la firma de un

convenio de colaboración entre la Conselleria de Medi Ambient y la propiedad de la finca es murteret d'en Gustinet basándose en el texto del *convenio de colaboración entre el Govern de las Islas Baleares y los propietarios de fincas rústicas en materia forestal, diversidad genética y de recursos naturales*, que hizo público la CMA a finales del año 2002.

El texto del convenio es de carácter genera y se define como la colaboración entre las dos partes para llevar a cabo las siguientes actuaciones genéricas en la finca en cuestión:

- a. El fomento y la conservación de la masa forestal.
- b. Los trabajos de mejoras ambientales, silvicultura preventiva y dotación de infraestructuras de defensa contra incendios forestales.
- c. Preservación de la diversidad genética, los ecosistemas naturales i los paisajes de la propiedad, así como el aprovechamiento sostenible de las especies silvestres y ecosistemas y en su caso, su restauración y mejora, incluidas la restauración de suelos y defensa contra la erosión.

En cualquier caso, el articulado alude a la obligación de la Administración de elaborar un plan técnico de desarrollo del convenio donde se puntualizarán las actuaciones a realizar sobre esta finca. El plan ha de ser consensuado con la propiedad tanto para su aprobación inicial como para sus eventuales revisiones. De todos modos, siempre que se cuente con la autorización de la propiedad, se pueden realizar acciones en la finca por parte de la CMA sin que se haya aprobado el plan técnico de desarrollo del convenio. De manera general el texto del convenio obliga a acordar toda actuación sobre la finca.

Respecto a la propiedad de la finca, evidentemente, el convenio no prevé más limitación en los derechos de ésta que el gravamen de un derecho de paso a favor de la CMA en el caso de inversiones en la creación, mantenimiento o uso correcto del viario de la finca y siempre durante la vigencia del convenio y el período de amortización que fije el proyecto –aprobado por las dos partes- y para uso de conservación de la naturaleza.

La toda actuación que se realice en la finca como consecuencia del desarrollo de este convenio será costeada de manera íntegra por la CMA, siempre en función de los fondos disponibles. De manera análoga la CMA se compromete a destinar el personal necesario para mantener los servicios de vigilancia y asesoramiento técnico e información a la propiedad de la finca en convenio.

El convenio tiene una vigencia inicial de 10 años, prorrogables por trienios y puede ser rescindido en cualquier momento por una de las partes por incumplimiento de los compromisos adquiridos o por la simple voluntad de la parte.

Dadas las especiales características del PNCdH, en el cual la práctica totalidad de los terrenos son de propiedad privada, se hacía necesario llegar a acuerdos con la propiedad para abastecer al parque de un ámbito donde realizar labores de uso público como las visitas guiadas, la señalización de itinerarios, las jornadas de conocimiento del medio o la educación ambiental en sentido amplio. Por otra parte el tipo de finca conveniada, con amplias zonas dedicadas a la agricultura tradicional ibicenca –práctica en fuerte regresión en la isla- junto con zonas forestales en un muy buen estado de conservación, presencia de elementos arquitectónicos tradicionales y un acceso relativamente sencillo la hacían una candidata excepcional para ensayar este tipo de gestión coparticipada.

Los objetivos planteados con el convenio de la finca fueron:

- Estrechar el contacto entre propiedad y Administración.
- Ensayar un modelo de gestión coparticipada..
- Desarrollar modelos de gestión de la masa forestal a pequeña escala.
- Proveer al parque de un ámbito donde poder desarrollar actividades de uso público y ensayar metodologías de seguimiento de flora y fauna.
- Fomentar el uso agrícola del suelo.
- Conservar importantes elementos patrimoniales, naturales y paisajísticos.

- Establecer un modelo de gestión que se pueda hacer extensivo a otras fincas del parque y a otros espacios naturales protegidos.

Hasta el momento se han realizado actuaciones de mejora de la cubierta vegetal, adecuación del viario interno de la finca y actuaciones de mantenimiento en tierras de cultivo. Así mismo se ha favorecido la finca en la lucha contra incendios con la realización de una faja auxiliar.

Cabe decir que el convenio con la finca es una herramienta de gestión que no ha sido explotada en todo su potencial. Un parque natural con las características de *cala d'Hort*, enclavado en una de las zonas rurales mejor conservadas de Eivissa ha de contar con una gestión de uso público enfocada a la difusión y conservación del patrimonio cultural de la isla y en este aspecto el convenio con determinadas fincas podría jugar un papel importantísimo. Igualmente podrían desarrollarse aspectos de conservación de fauna y flora, especialmente los seguimientos regulares que precisan un acceso a la finca de manera continuada.

El convenio de la finca de *es murteret d'en Gustinet* marca, sin duda, un punto de partida a partir del cual crear un precedente en la gestión medioambiental de fincas privadas en la isla de Eivissa. De los resultados que se puedan obtener en esta experiencia dependerá en buena medida la extensión del modelo a otras zonas de la isla.

BIBLIOGRAFIA.

ARQUIMBAU, R., PIETX, J. & RAFA, M.; 2001. *La custòdia del territori, una guia per la implantació a Catalunya*. Xarxa de custòdia del territori-Fundació territori i paisatge, obra social de Caixa de Catalunya.

ASENSIO SALVADOR, N., CORTINA i RAMOS, A. & PIETX i COLOM, J.; 2004 *Opcions per la custòdia del territori en finques privades*. Xarxa de custòdia del territori-Fundació territori i paisatge, obra social de Caixa de Catalunya.

BARRIOCANAL, C.; 2003. *Gestió d'espais naturals a àrees turístiques: el cas de les basses d'en coll, pals (Girona)*. Inédito.

BARRIOCANAL, C.; 2004. *Empreses turístiques i espais protegits: el cas de les basses d'en coll*. Inédito.

BAYON, R., DEERE, C y NORIS, R.; 1999. *Fondos ambientales: lecciones aprendidas y proyecciones futuras*. IUCN/GEF.

CADENAS DEL LLANO AGUILAR, R.; 2003. *custodia del territorio convenios de colaboración en andalucía. proyecto life recuperación de las poblaciones de lince ibérico (*Lynx pardinus*) en Andalucía*. Junta de Andalucía.

CASTELLI, L.; 2001 *Conservación de la naturaleza en tierras de propiedad privada*. Fundación Ambiente y Recursos Naturales.

GUTIÉRREZ LACAYO, M. y ORTIZ SEGURA, C.; 2003. *Ganar-ganar. conservación en tierras privadas*. Pronatura, A.C. México.

GUTIÉRREZ LACAYO, M., BACMEISTER A., ORTIZ MARTÍNEZ DE KORES G., ORTIZ REYES, G. y MONTESINOS CESAR, J.; 2002 *Herramientas legales para la conservación de tierras privadas y sociales en México*. Pronatura, A.C. México.

MANRÍQUEZ, R.E.; 2002. *Metodología para la definición de línea base para la conservación de*

propiedades privadas. Pronatura, A.C. México.

MARGARIT DE VERDUGO, A. & TOLDRÀ BASTIDA, L.X.; 2000 Fórmules jurídiques de protecció activa del litoral. Depana.

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, 2004. Plan Forestal Español.