

PLANIFICACIÓN DE ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN GALICIA: RED NATURA 2000 Y PLANES DE CONSERVACIÓN

Ignacio J. Díaz-Maroto Hidalgo; Pablo Vila Lameiro; José Fernández Parajes
Departamento de Enxeñaría Agroforestal. Escola Politécnica Superior de Lugo. Campus Universitario
s/n, 27.002-Lugo Teléfono: 982 223996 (Extensión: 23232); Fax: 982 285926; diazmaro@lugo.usc.es

Resumen

La Constitución Española establece el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado, así como el deber de conservarlo. Este mandato constitucional lo recoge la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales, estableciendo para los espacios protegidos la necesidad de proceder a la planificación y gestión de sus recursos bajo directrices compatibles con el desarrollo sostenible. Esta ley sirvió a las Comunidades Autónomas como marco de referencia a partir del cual cada una dictaría sus normas específicas, en el caso de Galicia se aprobó la Ley 9/2001 de conservación de la naturaleza. En el año 1988 la Comisión Europea propuso la creación de una red de Zonas Especiales de Conservación, Red Natura 2000, desarrollada mediante la Directiva 92/43/CEE. En España, cada comunidad, hizo su propuesta concreta que actualmente se encuentra en fase de espera. No obstante, Galicia, ha sido la primera Comunidad Autónoma, que ha legislado al respecto declarando los lugares propuestos como de importancia comunitaria y las ZEPAS como “Zonas de Especial Protección de los Valores Naturales”, estableciendo como instrumentos de gestión en estos espacios los Planes de Conservación.

Palabras clave: Uso social; Conservación; Instrumentos de Gestión; Desarrollo Sostenible

1. INTRODUCCIÓN

La planificación y gestión de espacios naturales protegidos se reguló específicamente por primera vez en España mediante la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Esta ley y sus posteriores modificaciones (Ley 40/97 y 41/97) sirvieron a las Comunidades Autónomas, a raíz de la transferencia total de competencias en materia de conservación de la naturaleza, a excepción de los Parques Nacionales, como marco básico de referencia a partir del cual cada Comunidad dictaría sus normas específicas. En el caso de Galicia se aprobó la *Lei 9/2001, do 21 de agosto, de conservación da natureza*.

En el año 1988 la Comisión Europea propuso, en el contexto del IV Programa de Acción en materia de Medio Ambiente (1987-1992), la creación de una gran red comunitaria de Zonas Especiales de Conservación, a la que denominó Red Natura 2000. La propuesta tuvo una excelente acogida entre los estados miembros y, cuatro años después, se aprobó la Directiva Hábitat dirigida a hacer posible la citada red, convirtiéndose desde el mismo instante de su promulgación en el instrumento de referencia en la política comunitaria de conservación de la naturaleza (*Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la conservación de los hábitat naturales y de la flora y fauna silvestres*) (MULERO, 2002).

La transposición de la Directiva al derecho español se produjo a través del Real Decreto 1.997/95. Posteriormente el Consejo de la Unión Europea adoptó la Directiva 97/62/CEE como modificación de la anterior, la cual fue transpuesta a la legislación española mediante el Real Decreto 1.113/1998. La Directiva 92/43/CEE, junto con su posterior modificación, establece los criterios para determinar que espacios pasarán a formar parte de la Red Natura 2000. Estos criterios se basan en la protección de una serie de hábitat y especies, tanto de flora como de fauna, que deben ser conservados y se indican en la propia directiva (CARBALLEDO, 2004).

En consecuencia, la Red Natura 2000 quedaría integrada por el conjunto de Zonas Especiales de Conservación (ZEC), declaradas por los estados miembros, más las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPAS) reguladas por la Directiva 79/409/CEE (Directiva Aves). Para la conservación de estas especies y hábitat cada uno de los estados debía elaborar una lista nacional de Lugares de Importancia Comunitaria (LIC), que tras ser aprobada por la Comisión Europea pasarían a formar parte de la Red Natura 2000, convirtiéndose en ZEC, en las cuales los diferentes estados deberán elaborar planes de gestión específicos.

2. RED NATURA 2000 Y SU FINANCIACIÓN. CASO PARTICULAR DE GALICIA

En el caso de España, al estar las competencias en materia de conservación de la naturaleza transferidas a las Comunidades Autónomas, la propuesta a la Unión Europea de los lugares que constituirían los LIC dependía de cada Comunidad. En el caso de Galicia se remitió en marzo de 1999 una relación de lugares propuestos para formar parte de la red. La Comisión Europea en su respuesta requirió una modificación de la propuesta inicial, entregándose la propuesta definitiva en abril de 2001, encontrándose en la actualidad en una fase de espera que permita poner en marcha la Red Natura 2000. Quizás el principal problema con el que se enfrenta la Red Natura 2000 para su puesta en marcha es su financiación, a ese respecto, el artículo 8 de la Directiva Hábitat específica lo siguiente:

- Junto con la lista de lugares los estados miembros comunicarán a la Comisión Europea las necesidades financieras para su gestión.
- De acuerdo con los estados, la Comisión determinará las medidas indispensables para lograr los objetivos de la Directiva en dichos lugares y definirá los costes.
- Cuando los lugares sean designados ZEC, la Comisión establecerá un sistema de cofinanciación con los estados.

Para clarificar todos estos aspectos se creó un grupo de trabajo sobre financiación de la Red, cuyas conclusiones más importantes fueron (LUCIO, 2004):

- a) La propuesta del artículo 8 de la Directiva es insuficiente, ya que se relaciona gestión con la existencia de cofinanciación.
- b) Se requieren herramientas e instrumentos de financiación variados.
- c) La estimación media del coste de gestión es muy alto.
- d) Los instrumentos de cofinanciación son insuficientes.
- e) Se proponen tres opciones de cofinanciación:
 1. Emplear Fondos ya existentes (Estructurales y de Cohesión, Fondos de Desarrollo Rural de la PAC y Life-Naturaleza).
 2. Ampliar y modificar Life-Naturaleza como instrumento principal.
 3. Crear un nuevo instrumento específico para su financiación.

Como recomendación se plantea incluir una referencia clara a la Red Natura 2000 en la revisión del Reglamento de Desarrollo Rural, Fondos FEDER y FSE.

La propuesta gallega está compuesta por 59 espacios que suponen casi el 12 % de la superficie, a la que habría que sumar la superficie ocupada por las 14 ZEPAS existentes, 71.579 ha. Todo ello supondrá un cambio cuantitativo y cualitativo importante en la conservación de la naturaleza en Galicia. Es por ello que, Galicia, ha sido la primera Comunidad Autónoma, que ha legislado al respecto y recientemente se ha aprobado el Decreto 72/04, de 2 de abril, por el que se declaran los lugares propuestos como de importancia comunitaria y las ZEPAS como “*Zonas de Especial Protección dos Valores Naturais*”, integrándose ambos en la Red Gallega de Espacios Protegidos. En estas zonas y según establece la ley gallega de conservación de la naturaleza se podrán seguir realizando los usos y actividades tradicionales que no vulneren sus valores naturales. Para la gestión de estos espacios se establecen los Planes de Conservación, excepto en aquellos que ostenten actualmente una figura de protección de Parque o Reserva Natural, donde será necesaria redactar un Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) y un Plan Rector de Uso y Gestión (PRUG) (DÍAZ-MAROTO y VILA, 2003).

3. ESTRUCTURA DE LOS PLANES DE CONSERVACIÓN

Según la ley gallega de conservación de la naturaleza, los Planes de Conservación establecerán el régimen de usos y actividades permisibles, así como las limitaciones que se consideren necesarias para la conservación del espacio natural. La aprobación de estos planes tendrá lugar en un plazo no superior a los dos años desde la declaración del espacio como protegido, siendo su contenido mínimo el siguiente:

- 1) Delimitación del ámbito de protección que podrá ser discontinuo cuando resulte necesario.
- 2) Identificación de los valores que hay que proteger y de los posibles riesgos que pueden afectar a sus valores naturales.
- 3) Normas de uso y aprovechamiento del suelo y de los recursos naturales, destinadas a proteger y conservar o mejorar los valores ambientales.

4) Normas relativas al uso público, así como a las actividades científicas o educativas.

En función de estos contenidos, la estructura de los Planes de Conservación tendría que contener los siguientes aspectos (CARBALLEDO, 2004):

1. Disposiciones generales
 - 1.1. Antecedentes y justificación
 - 1.2. Objetivos del Plan de Conservación
2. Delimitación del ámbito de protección
 - 2.1. Situación y límites del espacio natural
 - 2.2. Organismos implicados en su gestión
3. Identificación de valores y riesgos
 - 3.1. Estudio del medio físico
 - 3.2. Hábitat y especies que justifican el LIC
 - 3.3. Estudio socioeconómico
 - 3.4. Lugares de interés paisajístico
 - 3.5. Lugares de interés histórico-cultural
 - 3.6. Riesgos del espacio natural
4. Zonificación
 - 4.1. Definición de unidades de síntesis
 - 4.2. Zonificación para la gestión
5. Directrices para la gestión del espacio natural
 - 5.1. Directrices para la gestión del medio natural
 - 5.2. Directrices sobre el aprovechamiento de los recursos
 - 5.3. Directrices para la defensa de los recursos naturales
 - 5.4. Directrices sobre el uso público
 - 5.5. Directrices sobre actividades científicas y de investigación
 - 5.6. Directrices sobre la ordenación territorial
 - 5.7. Directrices para dinamizar la estructura socioeconómica
6. Normas para la gestión del espacio natural
 - 6.1. Normas generales
 - 6.1.1. Usos permitidos
 - 6.1.2. Usos prohibidos
 - 6.1.3. Usos autorizados
 - 6.2. Normas particulares
 - 6.3. Disposiciones legales aplicables
7. Propuestas para la gestión del espacio natural
8. Impacto y viabilidad socioeconómica del plan

En relación con el último punto, desde hace unos años, la planificación de espacios naturales protegidos en nuestro país, esta incorporando aspectos de índole socioeconómico, dado que la conservación de la naturaleza en estos espacios debe procurar también el bienestar de la población que habita en los mismos (VVAA, 2002). Es por ello que diferentes espacios, parques naturales en su mayoría, ya cuentan con un Plan de Desarrollo Sostenible, el cual suele formar parte inseparable del Plan Rector de Uso y Gestión.

Al igual que sucede con los PORN y PRUG, los Planes de Conservación serán vinculantes, tanto para las administraciones públicas como para los particulares, prevalecerán sobre el planeamiento urbanístico y su aprobación llevará aparejada la revisión de los planes territoriales o sectoriales incompatibles con ellos. Una vez formulado el plan será sometido a información pública y audiencia de los interesados antes de su aprobación definitiva.

Agradecimientos

Este trabajo ha sido financiado por la Xunta de Galicia dentro de los proyectos de investigación PGIDT99MA29101 y PGIDIT02RFO29101PR desarrollados en el Departamento de Enxeñaría Agroforestal de la Universidade de Santiago de Compostela.

BIBLIOGRAFÍA

CARBALLEDO, M.A.; 2004. Plan de Conservación del LIC Serra do Candán en los términos municipales de Forcarei, Lalín, Silleda (Pontevedra), Bearíz y O Irixo (Ourense). Proyecto Fin de Carrera. Escola Politécnica Superior de Lugo. Universidade de Santiago de Compostela.

Decreto 72/04, de 2 de abril, por el que se declaran los lugares propuestos como de importancia comunitaria y las ZEPAS como “*Zonas de Especial Protección dos Valores Naturais*”.

DÍAZ-MAROTO, I.J., VILA, P.; 2003. Planificación de espacios naturales protegidos: análisis del contenido y estructura de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN). *Actas VII Congreso Internacional de Ingeniería de Proyectos*. AEIPRO. Pamplona.

Directiva 79/409/CEE, de 2 de abril, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres (DOCE 25/04/79)

Directiva 92/43/CEE, de 21 de mayo, relativa a la Conservación de Hábitat Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres (DOCE 22/07/92). Modificada por la Directiva 97/62/CEE, de 27 de octubre (DOCE 08/04/97).

Ley 4/89, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres* (BOE 28/03/1989).

Ley 40/97, de 5 de noviembre, sobre reforma de la Ley 4/89, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres* (BOE 06/11/97).

Ley 41/97, de 5 de noviembre, por la que se modifica la Ley 4/89, de 27 de marzo, de *Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres* (BOE 06/11/1997).

Lei 9/2001, do 21 de agosto, de conservación da natureza de Galicia (DOGA 04/09/01).

LUCIO, A.J.; 2004. La Red Natura 2000 y su financiación. Curso de verano “*Red Natura 2000 y Desarrollo Rural*”. Universidad de Cantabria.

MULERO, A.; 2002. La protección de Espacios Naturales en España. Ediciones Mundi-Prensa. Madrid.

VARIOS AUTORES; 2002. *Plan de acción para los espacios naturales protegidos del Estado español*. Sección del Estado español de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (EUROPARC-España). Madrid.