



## COMUNICACIÓN

# RED NATURA 2000, ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y DESARROLLO RURAL EN CANTABRIA

Dr. Antonio J. Lucio Calero  
Departamento de Ciencias Agroforestales  
Escuela Técnica Superior de Ingenierías Agrarias  
Universidad de Valladolid

### 1.- Los espacios naturales protegidos y la conservación de la biodiversidad

Un espacio natural protegido es, según la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza: *“Una zona de tierra y/o mar especialmente dedicada la protección de la diversidad biológica y de los recursos naturales y culturales asociados, y gestionada legalmente o por otros medios eficaces”*. Los primeros espacios naturales protegidos (en adelante ENP) se declararon en Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XIX; el pionero fue el Parque Nacional de Yellowstone creado en 1872, y entre las motivaciones de sus impulsores destacaba la conservación para generaciones futuras de paisajes únicos de gran belleza. Junto con razones de índole paisajística, en las primeras designaciones de ENP subyacía también el interés de conservar un recurso natural útil para el hombre y así asegurar su disponibilidad para generaciones futuras<sup>1</sup>. En Yellowstone existían importantes reservas forestales e hídricas, recursos estratégicos aún en la actualidad y que en aquél entonces eran claves para el desarrollo industrial y de infraestructuras del oeste de los Estados Unidos; con la declaración del Parque la Administración Pública se aseguraba la tutela de esos recursos económicos.

Otra faceta de esta relación utilitaria entre conservación de espacios y de recursos ha sido históricamente la delimitación de áreas en las que se condicionaba la explotación de las especies de caza y pesca o de los recursos forestales. Una buena parte de los actuales ENP españoles fueron en primer lugar terrenos en los que el Estado reguló de manera muy restrictiva el aprovechamiento de la caza y se encargó directamente de su gestión; ejemplo de estas primeras políticas de protección fue el establecimiento de Cotos Reales, Cotos

Nacionales y Reservas Nacionales de Caza en lugares que ahora identificamos como ENP de gran valor ecológico como Ordesa, Gredos o Doñana<sup>ii</sup>.

En Cantabria, los Picos de Europa fueron Coto Real antes de su declaración en 1918 como el primer Parque Nacional español; en 1966, la Ley de creación de Reservas Nacionales de Caza en distintas partes de España incluía la de “Saja”, que todavía hoy perdura y que es un ejemplo notable de cómo la protección de un territorio, aunque sea primariamente con un objetivo cinegético, permite la conservación de otros recursos: en la Reserva del Saja se han declarado en los últimos años un Parque Natural y cinco espacios de la Red Natura 2000.

Tampoco puede olvidarse en este breve repaso una figura de gestión del medio que en Cantabria ha tenido una importancia fundamental para la conservación de los recursos naturales y, aún más, en la vertebración de nuestra red de espacios protegidos: se trata de los Montes de Utilidad Pública (MUP), que en un Decreto de 1896 se definían como masas arboladas o terrenos forestales que por sus condiciones era necesario mantener con árboles o repoblar para luchar contra la erosión, garantizando el régimen hidrológico y la fertilidad de los suelos. En Cantabria muchos de los bosques que se integraron en el Catálogo habían sido conservados por la Marina en el siglo XVIII, cuando los astilleros de Guarnizo y las fábricas de cañones de La Cavada y Liérganes demandaban una enorme cantidad de madera<sup>iii</sup>; la protección que se otorgó a esos bosques no tenía el objetivo de conservación de valores añadidos de la foresta que animó más tarde el Catálogo de MUP, ni la conservación de la biodiversidad de los modernos ENP, sino asegurarse las existencias futuras de materia prima.

También ha sido frecuente la declaración del ENP como medida preventiva para evitar la destrucción de zonas muy concretas, a menudo emblemáticas y con una fuerte presión urbanizadora o de visitantes. En el caso cántabro, los ENP costeros han respondido a este tipo de modelo y su designación ha ido acompañada de una notable polémica entre grupos conservacionistas, que demandan el ENP como garantía de freno del deterioro ambiental, y los colectivos sociales que ven en riesgo sus expectativas de uso. La historia de la Reserva Natural de las Marismas de Santoña, con una sentencia del Tribunal de Luxemburgo instando al Reino de España a su protección, o de los Parques Naturales de Liencres y Oyambre son ejemplos de esos modelos de ENP que, quizá irremediabilmente, terminan convirtiéndose en “burbujas” dentro de una matriz territorial mucho más degradada. Sin embargo, la experiencia demuestra que las políticas de conservación de la naturaleza demasiado volcadas en la protección de espacios concretos distan mucho de ser herramientas eficaces de la conservación de la biodiversidad global, por ejemplo en lo referido a fauna con necesidades de

amplios dominios vitales o hábitats de distribución dispersa, y por el contrario corren el riesgo de causar una enorme conflictividad social en las zonas afectadas y también de acentuar la polarización entre medio rural (objeto de la protección y de las restricciones de uso) y medio urbano (observador y usuario ocasional del espacio rural) que tan perjudicial resulta para la integración social de las actuaciones de protección<sup>IV</sup>.

Una característica distintiva de los actuales procesos de designación de los ENP es, en mi opinión personal, la sobrevaloración de su potencial para revolucionar el entramado económico del territorio en que se ubican y, más en concreto, como agentes reactivadores de un turismo vagamente identificado como “de la naturaleza” o “rural” que, según ésta corriente de opinión, sería el único recurso rentable para muchas zonas rurales y con mucho menor coste ambiental que el que, supuestamente, tienen los usos preexistentes<sup>V</sup>. Al margen de las consecuencias sociales y de banalización cultural que este fenómeno puede conllevar, y cuyo análisis no es objeto de esta Comunicación, cabría ser más críticos al juzgar si se logran los objetivos de conservación y preservación funcional de los ecosistemas que en principio están en la base de la designación de un ENP. A mi juicio un ENP debe contribuir decididamente al mantenimiento del pulso vital de las actividades económicas tradicionales, pero evitando la conversión de un espacio natural protegido en una especie de “parque temático” en el que se mide su éxito por el número de visitantes que recibe, y a sus habitantes en actores de una sociedad de servicios con una escasa relación funcional con el medio natural circundante.

¿Puede considerarse a los ENP como una herramienta útil en la conservación de la diversidad biológica?. La respuesta es un sí rotundo, aunque sólo fuera por la constatación de que de no haberse declarado muchos de los ENP actuales se habrían perdido irremediabilmente espacios de gran valor ecológico. No obstante, ¿podría mejorarse la contribución de los ENP a la conservación de la biodiversidad?. La respuesta es también afirmativa, pero para ello es clave que los ENP se encuadren en un conjunto más amplio de actuaciones de planificación ambiental e integrando las políticas de ENP en los planes de ordenación de recursos naturales que, a su vez, deben ser un componente de mucho peso en los planes de ordenación territorial en regiones como Cantabria que hacen de sus valores naturales una seña de identidad. En la teoría de la conservación de la biodiversidad se da mucha importancia al concepto de “redes ecológicas”, es decir a un entramado de espacios naturales, protegidos o no, en el que se garantice el flujo genético de las especies y el funcionamiento de los ecosistemas; este enfoque global exige medidas adaptadas, desde los planes de gestión diseñados específicamente para cada ENP, el manejo de zonas amortiguación y de las áreas de

influencia, las restricciones de uso y los acuerdos voluntarios para la gestión de ciertos hábitats, los incentivos directos ligados a contratos de gestión o los beneficios indirectos en forma de empleo inducido.

Volviendo a la costa cántabra, la próxima aplicación del Plan de Ordenación del Litoral, a pesar de ser un hecho posterior a la declaración de los mismos, creo que puede dotar de un mayor potencial al conjunto de ENP costeros al integrarles en una matriz territorial coherente desde el punto de vista planificador, aunque probablemente hubiera sido más adecuado que el camino seguido en este proceso de ordenación territorial hubiera sido el inverso al que la fuerza de los hechos ha determinado.

## **2.- Los espacios naturales protegidos de Cantabria**

### **2.1. Espacios naturales protegidos con la legislación estatal**

En la actualidad la legislación básica para la declaración y gestión de ENP en Cantabria es de ámbito estatal, en concreto la Ley 4/89 de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres. Nuestra Comunidad no ha desarrollado hasta la fecha su capacidad normativa en esta materia y, a diferencia de otras Comunidades Autónomas, no dispone de una Ley propia en materia de ENP. Por tanto, los espacios que la Administración regional ha designado lo han sido de acuerdo a lo establecido en esta Ley o, los declarados antes de 1989, la anterior Ley de Espacios Naturales Protegidos del año 1975.

La Ley 4/89 establece que los ENP son aquellos lugares que “..contengan elementos y sistemas naturales de especial interés o valores naturales sobresalientes”. La Ley concreta las herramientas técnico-jurídicas de gestión de los ENP: los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) son los instrumentos de planificación básica y el primer paso en la designación de un ENP; una vez aprobados, las disposiciones del PORN se imponen a cualquier otro instrumento de ordenación territorial o física. En un ENP ya declarado son los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) los que definen y concretan el manejo del espacio siguiendo las directrices establecidas en el PORN.

En octubre de 2002 existen en Cantabria siete espacios naturales protegidos declarados de acuerdo a la legislación estatal, que suman 57.028 ha, es decir el 10,67% de la superficie de la Comunidad, y son los siguientes ordenados por la fecha de su constitución:

ENP (año declaración)	SUPERFICIE (ha)
Parque Natural de las Dunas de Liencres (1986)	195
Parque Natural Saja Besaya (1988)	24.500
Parque Natural de Oyambre (1988)	5.758
Parque Natural del Macizo de Peña Cabarga (1989)	2.588
Reserva Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel (1992)	3.866
Parque Nacional de los Picos de Europa (1995)	15.381*
Parque Natural de los Collados del Asón (1999)	4.740

\* Superficie aproximada del Parque Nacional en Cantabria.

Los Parques Naturales de Liencres, Saja-Besaya y Collados del Asón son gestionados por la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca; los de Oyambre y Peña Cabarga por la de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. El Parque Nacional de los Picos de Europa y la Reserva Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel son tutelados por el Organismo Autónomo "Parques Nacionales" dependiente del Ministerio de Medio Ambiente.

El sistema de dunas de Liencres es uno de los mejor conservados de todo el Cantábrico y razón fundamental de la existencia del Parque Natural. El crecimiento urbanístico del entorno del Parque, la cercanía a la ciudad de Santander y la gran cantidad de personas que acuden a su playa, convierten la gestión de este ENP más en una labor de ordenación turística, aparcamientos y zonas de recreo. El extremo opuesto en cuanto a concepto de ENP es el Parque Natural Saja-Besaya, tanto en extensión como en cuanto a variedad de ecosistemas y significación de la presencia humana. Con una notable actividad ganadera, en cuya ordenación se ha centrado buena parte de la labor del Parque, éste alberga una magnífica representación de bosques caducifolios cantábricos, matorrales y pastos de montaña. El patrimonio cultural, arquitectónico y etnológico es de gran valor. Es uno de los ENP cántabros que cuenta con instrumentos de gestión más actualizados, con un nuevo Plan Rector de Uso y Gestión aprobado recientemente.

En el Parque de Oyambre se dan algunos de los problemas de desarrollo urbanístico y presión turística que se han mencionado para Liencres, y de hecho en su declaración como Parque Natural tuvo mucho que ver la presión social para evitar la destrucción total del entorno de la playa y dunas de Oyambre; éstas, junto con las playas y ría de San Vicente de la Barquera y la ría de La Rabia, configuran una de las mejores representaciones de los ecosistemas costeros cantábricos.

El Macizo de Peña Cabarga es un ejemplo de ENP designado como tal por valores de tipo paisajístico y geomorfológico; probablemente la figura más apropiada a la protección de estos componentes fuera la de Monumento Natural o Paisaje Protegido de la Ley 4/89 y no tanto la de Parque Natural. A pesar de que en su génesis como ENP tuvo mucho que ver una interesante iniciativa de educación ambiental en su interior, el abandono de la misma no ha sido substituido por otras similares y la información para visitantes y los habitantes de su entorno es prácticamente.

El último Parque Natural declarado en Cantabria, el de los Collados del Asón, reúne notables valores paisajísticos y ecológicos, con preponderancia de las comunidades de pastizales y matorrales sobre los bosques, y con un patrimonio subterráneo de gran valor. La carga ganadera en las partes altas en las que se sitúa el Parque es escasa, y existe una presión humana muy reducida.

Los dos espacios, Picos de Europa y Marismas de Santoña, Victoria y Joyel, que gestiona el Ministerio de Medio Ambiente en Cantabria son de gran importancia ecológica. La inclusión de territorio cántabro en el Parque de Picos es reciente y se debe a la ampliación en 1995 del histórico Parque Nacional de la Montaña de Covadonga. Esta ampliación ha ido acompañada de una importante polémica entre las tres Comunidades implicadas, -Cantabria, Asturias y Castilla y León-, y el Ministerio de Medio Ambiente, y coincidió con la modificación de la Ley 4/89 en el sentido de dar más peso a las Comunidades en el proceso de designación y en la gestión de los Parques Nacionales. La Reserva Natural de las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel está condicionada por el compromiso que supone la conservación de un amplio estuario y de las zonas costeras aledañas en el sector de Cantabria que ha experimentado el mayor crecimiento urbanístico de las últimas década; la gestión de la Reserva al menos ha conseguido detener el imparable deterioro de las mismas, haciéndose además un notable esfuerzo en mejorar la aceptación social de la protección de un entorno en el que viven varias decenas de miles de personas.

## 2.2. Espacios naturales creados en aplicación de Convenios Internacionales y Directivas de la Unión Europea

Los espacios acogidos a una figura proteccionista derivados de Convenios Internacionales se limitan en Cantabria a las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel declaradas "*humedal de importancia internacional*" en aplicación del Convenio de Ramsar; esta figura se superpone

generalmente a otras de ámbito estatal o regional (en este caso la Reserva Natural) que son las que realmente determinan los instrumentos de gestión.

Tienen mucha mayor trascendencia las designaciones derivadas de las Directivas de la Unión Europea cuyos objetivos debe cumplir España como país miembro. En concreto la conocida como Directiva Hábitats (Directiva 92/43/CEE), ha creado la Red Natura 2000, que estará integrada por espacios europeos designados de acuerdo con los criterios contenidos en la propia Directiva y por los espacios seleccionados en aplicación de la Directiva Aves (Directiva 79/409/CEE). La fecha establecida por la Directiva para finalizar la construcción de Natura 2000 es el año 2004.

Los espacios elegidos mediante la Directiva Hábitats, de acuerdo con un procedimiento y unos criterios complejos que no vamos a describir, deben cubrir las necesidades de conservación de ciertos hábitats y especies de plantas y animales en la Unión. En una primera etapa, en la que nos encontramos en el momento de redactar estas líneas, los Estados miembros, y las Comunidades Autónomas en el caso español, deben proponer una lista de Lugares de Importancia Comunitaria (LICs) para cubrir los objetivos de la Directiva en su territorio; analizadas esas propuestas la Comisión Europea adoptará una lista europea de Lugares de Importancia Comunitaria y los Estados deberán designar, antes del año 2004, a los Lugares situados en su territorio como Zonas Especiales de Conservación (ZECs). También esa declaración de ZEC corresponde en España a las Comunidades.

La propuesta actual de Cantabria, aprobada por el Consejo de Gobierno en julio de 2001, incluye 20 Lugares de Importancia Comunitaria, que suman 128.161 ha (24,24% de la región):

LIC PROPUESTO	SUPERFICIE (ha)
Liébana	42.257
Valles altos del Nansa y Saja y Alto Campóo	46.292
Montaña oriental	21.679
Sierra del Escudo	3.198
Rías occidentales y Duna de Oyambre	1.234
Dunas de Liencres y Estuario del Pas	544
Dunas del Puntal y Estuario del Miera	675
Costa central y Ría de Ajo	445
Marismas de Santoña, Victoria y Joyel	3.637
Río Deva	357

Río Nansa	561
Río Pas	940
Río Asón	530
Río Agüera	214
Río y Embalse del Ebro	4.343
Río Camesa	246
Río Miera	396
Río Saja	321
Cueva Rogería	112
Cueva del Rejo	180

Debemos insistir en que estos LICs son una propuesta que realiza la Comunidad Autónoma y que los comités técnicos de la Comisión Europea deben evaluar junto con las del resto de los Estados; por tanto, es posible aún que la lista varíe en número de Lugares y/o en extensión de algunos de ellos cuando llegue el momento de la designación de ZECS.

En la actual propuesta la mayor superficie se acumula en los cuatro Lugares de montaña (Liébana, Valles altos del Nansa y Saja y Alto Campóo, Montaña oriental y Sierra del Escudo) que albergan especies como el oso pardo, diversos invertebrados y plantas, y hábitats de la Directiva como brezales, pastizales, hayedos, alcornoques o turberas. Cinco Lugares se sitúan en la costa (Rías occidentales y Duna de Oyambre; Dunas de Liencres y Estuario del Pas; Dunas del Puntal y Estuario del Miera; Costa central y ría de Ajo; Marismas de Santoña, Victoria y Joyel), y se caracterizan por reunir hábitats como los encinares, vegetación de acantilados, playas, dunas, rías y estuarios. Una de las singularidades de la propuesta cántabra es la inclusión de sus principales ríos en un total nueve LICs fluviales (Deva, Nansa, Saja, Pas, Miera, Asón, Agüera, Ebro y Camesa) que deben jugar un papel fundamental en la articulación de una red regional de espacios naturales; además muchos de estos ríos albergan especies de la Directiva como el salmón, la nutria o el desmán, y hábitats considerados como prioritarios como las alisedas ribereñas. La lista de LICs de Cantabria se completa con dos cuevas de importancia para la conservación de los murciélagos (Rogería y El Rejo), grupo de vertebrados de gran relevancia en la Directiva que hace justicia así a unas especies poco valoradas por el público pero de gran interés ecológico.

En cuanto a la parte de Natura 2000 derivada de la Directiva Aves, los espacios designados deben contribuir a la conservación y restauración de los hábitats de ciertas especies de aves silvestres indicadas por la Directiva y del conjunto de las aves migratorias. Estos espacios se



denominan Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPAS) y pasan directamente a formar parte de la Red. Cantabria ha designado ocho Zonas que suman 79.113 ha (14,96% del territorio) y se listan en el cuadro siguiente:

<i>ZEPA</i>	<i>SUPERFICIE (ha)</i>
<i>Marismas de Santoña, Victoria, Joyel y ría de Ajo</i>	<i>6.907</i>
<i>Liébana</i>	<i>29.071</i>
<i>Desfiladero de La Hermida</i>	<i>6.350</i>
<i>Sierra de Peña Sagra</i>	<i>5.020</i>
<i>Sierra de Hajar</i>	<i>4.730</i>
<i>Sierra del Cordel y cabeceras del Nansa y del Saja</i>	<i>16.244</i>
<i>Embalse del Ebro</i>	<i>6.711</i>
<i>Hoces del Ebro</i>	<i>4.080</i>

Dos ZEPAS han sido seleccionadas fundamentalmente por su importancia para las aves acuáticas migradoras, en concreto las Marismas de Santoña, Victoria y Joyel y el Embalse del Ebro; dos, el Desfiladero de la Hermida y las Hoces del Ebro, por ser lugares de reproducción de aves rapaces incluidas en la Directiva; y cuatro por reunir una representación significativa de aves forestales y de montaña cantábrica: Liébana, Sierra de Peña Sagra, Sierra de Hajar, Sierra del Cordel y cabeceras del Nansa y Saja.

De la enumeración de los diferentes tipos de espacios de Natura 2000 y de los ENP designados con la normativa nacional, puede deducirse un elevado grado de solapamiento entre espacios naturales motivado por la lógica coincidencia en la selección de territorios de importancia para la conservación aunque se apliquen los criterios de las distintas normativas. Considerando esa superposición, y con el carácter provisional de Natura 2000, puede estimarse que en torno al 30% del territorio regional va a estar sometido a un régimen de gestión diferencial por razones de conservación.

### **3.- Espacios protegidos y desarrollo rural: los problemas de designación, gestión y financiación**

Los ENP declarados en aplicación de la normativa nacional tienen un marco jurídico, administrativo y financiero estable, aunque en Cantabria deba demandarse, como comentaremos en el apartado final de esta Comunicación, un esfuerzo para subsanar algunas carencias. En todo caso la principal incertidumbre en relación con los espacios naturales, en Cantabria y me atrevería a decir que en el resto de la Unión Europea, está protagonizada por la Red Natura 2000 y sus implicaciones a corto y medio plazo.

A modo de breve recordatorio, los PORN Y PRUG como herramientas gestoras de los ENP de ámbito nacional o regional, deben establecer con precisión suficiente los objetivos, actuaciones y medidas de gestión de los espacios, incluyendo obviamente su relación con el contexto social en el que se encuentran. Así, en el artículo 18.2 de la Ley 4/89 se contempla la posibilidad de crear “*áreas de influencia*” con el objeto de “*compensar socioeconómicamente a las poblaciones afectadas*”. Ello no impide la polémica durante y después de su tramitación y aprobación, pero eso es algo inherente a cualquier proceso de esa naturaleza y, si se mira de una perspectiva constructiva, no deja de ser un incentivo más para buscar los sistemas de gestión de la conservación más efectivos y con menores repercusiones negativas.

En la Red Natura 2000 la situación es más complicada y su construcción está siendo acompañada en toda la Unión de una notable controversia por diversas razones que luego sintetizaremos, con la consecuencia de un retraso muy importante sobre las previsiones de desarrollo de la Red que realizaba la Directiva Hábitats. A fecha de hoy, y a juicio de la Comisión, sólo tres Estados tienen una red de ZEPAS que cumple los requisitos de la Directiva Aves (Bélgica, Dinamarca y Holanda), pero ninguno ha completado la fase de designación de LICs y de las cinco regiones biogeográficas en las que se divide la Unión a efectos de la Directiva, sólo la macaronésica (que incluye Canarias) cuenta con una lista de LICs aprobada y publicada en el Boletín Oficial de las Comunidades. Hasta el momento se han propuesto en el conjunto de la Unión un total de 14.912 LICs (436.887 km<sup>2</sup>) y 2.885 ZEPAS (232.062 km<sup>2</sup>).

En España, a finales de 2001 estaban declaradas 303 ZEPAS (con algo más de 6 millones de hectáreas, el 12% del territorio nacional) y propuestos 1.275 LICs (casi 11,5 millones de hectáreas de superficie terrestre, es decir el 22,4% del territorio). Cantabria se sitúa un poco por encima de la media nacional tanto en las cifras desglosadas por tipos de espacios como en

la cifra acumulada de la Red Natura 2000 (más de 12 millones de hectáreas, el 23,4% en el conjunto de España, unas 138.000 hectáreas en Cantabria, el 26% de la Comunidad).

Las razones que pueden explicar las dudas y polémicas en relación con Natura 2000 son de diversa índole: integración en las políticas nacionales de conservación, falta de credibilidad, implicaciones legales y los problemas de su financiación, son algunos de los principales elementos de conflicto que rodean el proceso Natura 2000.

En primer lugar, no hay un consenso suficiente sobre la relación entre los espacios Natura 2000 y los ENP declarados con las normativas estatales o regionales. La Comisión Europea ha indicado que los espacios Natura 2000 no deben, necesariamente, equipararse en gestión y en repercusiones normativas a los espacios protegidos del tipo Parques o Reservas. En los documentos Natura 2000 que emanan del ámbito de la Comisión Europea se procura evitar el término de “espacios protegidos” referido a la Red y se habla de espacios gestionados para la conservación de hábitats y especies integrados en el contexto social: los habitantes de las zonas Natura 2000 deben tener una participación activa, los planes de gestión han de ser aceptados por la población local, debe al menos mantenerse el empleo y las rentas y el desarrollo obtenido debe ser económicamente sostenible<sup>vi</sup>. De acuerdo con esto, Natura 2000 apostaría por un modelo de conservación de la biodiversidad diferente de las políticas de ENP que podríamos denominar tradicionales; un modelo que pretende ser complementario de la protección integral de enclaves muy frágiles, pero que para ser viable en un territorio tan humanizado como Europa debe apostar por impregnar las políticas sectoriales.

Desconozco si la cuestión se repite en otros países, aunque intuyo que así es por la ya numerosa jurisprudencia del Tribunal de las Comunidades sobre incumplimientos de las Directivas Aves y Hábitats, pero otro de los problemas de la Red en España ha sido su falta de credibilidad: no ha sido percibida como una obligación y una realidad por las Comunidades Autónomas hasta que se ha acercado el final de los plazos establecidos y han comenzado a substanciar los procedimientos de infracción. El abierto contra el Reino de España por insuficiente designación de ZEPAS está en la fase de dictamen motivado y, con el precedente cercano de la sentencia contra Holanda por idéntica razón, todo indica que el caso va a terminar ante el Tribunal pese al esfuerzo de última hora que han hecho la mayoría de las Comunidades. A pesar del ejercicio de voluntarismo de las Comunidades Autónomas para intentar aplicar con sentido común los vagos criterios de la Directiva Aves y el estricto procedimiento establecido por la Comisión Europea para la Directiva Hábitats, no puede obviarse que esa situación de “presión” para ir un poco más allá en las designaciones no ha

facilitado precisamente el proceso participativo que hubiera sido deseable. El eco obtenido ante la Comisión y el propio Ministerio de Medio Ambiente por ciertas ONGs (en especial SEO-Birdlife y ADENA-WWF) con sus informes exigiendo más ampliaciones de la Red, y el carácter estrictamente científico de los equipos de expertos encargados de preparar la documentación básica y evaluar las propuestas de las Administraciones, con nutrida representación de personas ligadas al mundo universitario pero con nula responsabilidad en la gestión posterior de la RED, vienen conformando un escenario que, hasta cierto punto, es lógico que cause recelo y cierta alarma entre los que, por ser los futuros gestores o por vivir en los espacios designados, van a tener que disfrutar o padecer el final de este proceso.

Aparentemente, las implicaciones legales de la Red Natura 2000 en la gestión ambiental no son demasiado diferentes de las que se derivan de la Ley 4/89 para los espacios declarados bajo su mandato, pero el hecho de que la tutela de aquella corresponda a órganos supranacionales añade un elemento de incertidumbre a sus consecuencias futuras. La Directiva 92/43/CEE establece en el art. 6 (concordante con el art.6 del RD 1997/95 de transposición) las obligaciones de los Estados, y de las Comunidades Autónomas en el caso español, con los espacios Natura 2000. En el apartado 6.1. se indica la obligatoriedad de medidas activas de conservación en las ZEC con el siguiente enunciado (se recoge el texto del RD): *“Respecto de las Zonas Especiales de Conservación, las Comunidades Autónomas correspondientes fijarán las medidas de conservación necesarias que implicarán, en su caso, adecuados planes de gestión, específicos a los lugares o integrados en otros planes de desarrollo, y las apropiadas medidas reglamentarias, administrativas o contractuales, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales del anexo I y de las especies del anexo II presentes en los lugares”*.

Este apartado es el único que diferencia entre las medidas a aplicar en las ZEPA y en las futuras ZEC, ya que como podemos comprobar en el párrafo anterior sólo se hace referencia a éstas últimas. El resto de apartados del art. 6 son de aplicación directa en ZEPA y ZEC: la necesidad de adoptar medidas de preventivas (6.2), la obligatoriedad de los informes previos sobre planes o proyectos que afecten a Natura 2000 (6.3), y la adopción de medidas compensatorias en caso de ejecución de proyectos de interés publico que afecten a hábitats o taxones de las Directivas (6.4). Las medidas contempladas en los apartados 6.2, 6.3 y 6.4 son de aplicación a las ZEPA desde el mismo momento de su designación, y también a los Lugares de Importancia Comunitaria tal y como se cita en el penúltimo párrafo del art. 6 del RD

1997/95: *“Desde el momento en que un lugar figure en la lista de lugares de importancia comunitaria, éste quedará sometido a lo dispuesto en los apartados 2, 3 y 4 de este artículo”.*

Por otro lado, en el documento de interpretación, no vinculante, del art. 6 de la Directiva 92/43/CEE elaborado por la Comisión Europea<sup>vii</sup>, se recomienda que aun a falta de una lista comunitaria de LIC, los Estados miembros se abstengan de cualquier actividad que pueda provocar un deterioro en un espacio propuesto para LIC y que para ello se haga un uso adecuado de las normativas de impacto ambiental o, en su caso, de los informes de afecciones. Este criterio ha sido recogido en la actual legislación estatal de impacto ambiental y ha conllevado que ya se estén realizando por parte de las autoridades competentes los informes y certificados de afecciones de planes y proyectos a ZEPAS y LICS propuestos.

En el mismo sentido, la guía de orientaciones para la gestión ambiental elaborada por la Red Española de Autoridades Ambientales<sup>viii</sup> recoge los requisitos normativos ambientales de obligado cumplimiento para los proyectos que se presenten a financiación comunitaria, diferenciando aquellos que deben ser sometidos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental en aplicación de la legislación básica del Estado (RD Legislativo 1302/1986 de 28 de junio, modificado por la Ley 6/2001, de 8 de mayo) o de la Comunidad Autónoma (Decreto 50/1991 de Evaluación de Impacto Ambiental de Cantabria, modificado por los Decretos 77/1996 y 38/1999), y los sometidos a información sobre afecciones por afectar a espacios Natura 2000. La Guía indica: *“Los proyectos que se presenten a financiación comunitaria deberán incorporar la información relativa al grado de incidencia sobre las zonas Natura 2000 y por lo tanto, será necesario recabar con carácter previo a la presentación de la solicitud de financiación el correspondiente informe de la autoridad responsable de supervisar dichos lugares “Natura 2000” en el que se evalúen las posibles repercusiones del proyecto”.*

Si un plan o proyecto recibe un informe negativo en razón de su afección a Natura 2000 se deberá estar a lo dispuesto en el art. 6.4 de la Directiva 92/43/CEE y del RD 1997/95, que señala que sólo *“razones imperiosas de interés público de primer orden, incluidas las de índole social o económica”* pueden justificar la ejecución del proyecto debiendo adoptar el Estado medidas compensatorias que garanticen la conservación de la integridad de la Red.

Con todo, considero que el principal problema para la implantación, desarrollo y viabilidad futura de los espacios protegidos es su financiación; particularmente grave resulta para la Red Natura 2000 la inexistencia de un instrumento financiero específico de ámbito europeo

coherente con las Directivas que imponen su desarrollo. En España, tal carencia ha sido denunciada por todas las Comunidades Autónomas y planteada por el Estado español ante la Comisión Europea por iniciativa de la Red de Autoridades Ambientales<sup>ix</sup>.

En los ENP derivados de las normativas nacionales, en Cantabria los dos espacios tutelados por el Organismo Autónomo Parques Nacionales (Picos y Santoña) cuentan con programas de ayudas y subvenciones a las actuaciones de entidades públicas y privadas en su zona de influencia, procurando que el estatuto protector genere directamente beneficios a los habitantes del medio rural e, indirectamente, facilite los aprovechamientos tradicionales compatibles o favorecedores de los objetivos del PORN/PRUG. En Santoña, el PORN aprobado por el Consejo de Gobierno de Cantabria incluye explícitamente (art. 117) un Plan de Desarrollo Integral entre cuyos objetivos están *“una estrategia global de desarrollo económico sostenible”* o *“fortalecer las actividades ligadas a los aprovechamientos tradicionales y fomentar otras nuevas compatibles con los fines del PORN”*.

Respecto al conjunto de espacios protegidos, sin pretender ser exhaustivo y de forma muy sintética, actualmente en la financiación de acciones en ENP de ámbito regional se vienen utilizando recursos propios de la Administración autonómica y el apoyo de fondos comunitarios que pueden direccionarse, al menos parcialmente, hacia este tipo de actuaciones<sup>x</sup>.

En el Programa Operativo Integrado de Cantabria para el período 2000-2006, en el contexto del Reglamento (CE) 1257/99, y dentro de las medidas establecidas sobre ayudas al desarrollo rural a cargo del FEOGA se encuentran las relacionadas con el eje 3 (línea 3.10: medio ambiente, conservación del paisaje) y dentro de éste, algunas específicamente dirigidas a los espacios naturales protegidos (línea de actuación 3.10.2) como tratamientos silvícolas, apoyo de la regeneración natural o señalización en ENP y enclaves Natura 2000. Otras medidas contempladas en el Programa, aunque no específicamente dirigidas a ENP pueden ser aplicados en éstos y generar beneficios ambientales globales al establecer condicionados de tipo ambiental para su ejecución o tener como objeto minimizar afecciones o restaurar el medio natural (reforestación, ayudas a zonas desfavorecidas, formación, etc.). Para el período 2000-2006 la línea 3.10 citada más arriba prevé un coste total de unos 15,5 millones de euros.

Las iniciativas comunitarias LEADER y PRODER han generado iniciativas de dinamización del medio rural, muchas de ellas en el ámbito de ENP y en espacios propuestos para Natura 2000. La actividad de los Grupos de Acción Local que gestionan esos programas ha primado la generación de empleo y la creación de infraestructuras de información y los alojamientos rurales. Sin minusvalorar los resultados que se están obteniendo, estimo que en relación con

los ENP este tipo de actuaciones están teniendo un resultado menor del potencial, echándose en falta, en mi opinión, una mayor coordinación e integración entre los programas impulsados desde los gestores de los ENP y los de esos Grupos. En la medida que los Grupos de Acción Local son la conexión con los colectivos sociales de los ENP, su potencial para cambiar las actitudes de los habitantes de los espacios hacia las acciones de conservación es enorme y debe ser desarrollado de forma más decidida.

La iniciativa comunitaria INTERREG, que puede apoyar acciones demostrativas de coordinación o cooperación transfronteriza en la gestión de espacios naturales; el Fondo de Cohesión para la financiación de programas de infraestructuras ambientales (por ejemplo tratamiento de aguas residuales); el IFOP (Instrumento Financiero y de Orientación de Pesca) para actuaciones en espacios costeros o adecuaciones ambientales de la acuicultura; y el Fondo Social Europeo en la financiación de iniciativas de formación medioambiental, completan el listado de herramientas financieras que, aunque no se hayan diseñado específicamente para los ENP y la Red Natura 2000, sí pueden ser usados para apoyar su gestión.

He dejado para el final el único programa comunitario actualmente dirigido específicamente a la Red Natura 2000. Se trata de los programas LIFE, y en concreto los LIFE-Naturaleza que tienen el objetivo de apoyar financieramente planes o proyectos que contribuyan a la restauración de hábitats y la recuperación de especies amenazadas. En Cantabria han recibido financiación LIFE en los últimos años las acciones para la recuperación del oso pardo (promovidas por la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca junto con la Fundación Oso Pardo) y de recuperación de la biodiversidad en la cuenca del Asón (Fundación Naturaleza y Hombre); los dos proyectos han recibido de LIFE algo más de 1 millón de euros. El LIFE-III vigente plantea un cambio de los objetivos de las etapas anteriores al potenciar la puesta en marcha de los planes de gestión de espacios Natura 2000 frente al enfoque más monoespecífico de los LIFE I y II. Sin embargo, la cuantía prevista para los cinco años de LIFE III-Naturaleza es de sólo 288 millones de euros, lo que significa una parte ínfima de los recursos presupuestarios de la Unión, y en las resoluciones de las últimas convocatorias la proclamada prioridad de LIFE-III a programas demostrativos de gestión de Natura 2000 no se ha plasmado en los proyectos subvencionados, que siguen siendo mayoritariamente dirigidos a especies concretas y no a planes globales en LICs y/o ZEPAS.

En la Jornada Técnica organizada por la Red de Autoridades Ambientales sobre la financiación de Natura 2000 (ver nota 9) se concluyó que la inexistencia de fondos propios no se va resolver al menos hasta después del 2006, pero también que la inmensa mayoría de los instrumentos

financieros de la Unión Europea pueden ser puestos al servicio de Natura 2000. Aunque tal posibilidad fue matizada por los representantes de los Ministerios de Agricultura, Medio Ambiente y Economía, los funcionarios de la Comisión Europea insistieron en que los Estados miembros tienen un margen de maniobra notable para incluir la Red Natura 2000 en los procesos de selección y priorización de la aplicación de muchos de los fondos y que la Comisión estaba decidida a introducir condicionados "Natura 2000" en todos aquellos instrumentos financieros en que fuera viable. Los funcionarios de la Comisión hacían una llamada explícita a las autoridades encargadas de la gestión de los espacios Natura 2000 para que fueran más creativas y buscarán financiación de programas que, hasta la fecha, estaban siendo usados para otro tipo de actuaciones, lo que obviamente implica un esfuerzo adicional de información y coordinación entre los diversos departamentos de las Comunidades Autónomas. Así por ejemplo, en el período 1994-1999 sólo el 9% de los Fondos Estructurales para desarrollo regional se han invertido en medidas medioambientales en toda la Unión; no obstante ese porcentaje (unos 14.400 millones de euros), supera con creces lo disponible para todo el programa LIFE. En idéntica línea argumental, el responsable de Agricultura, Desarrollo Rural y Pesca de la Comisión, Franz Fischler, en una intervención ante responsables de gestión de espacios Natura 2000 y proyectos LIFE<sup>xi</sup>, insistía hace unos meses en que ante la inexistencia de financiación expresa para la Red las autoridades nacionales no han usado suficientemente su capacidad para direccionar fondos de desarrollo rural a medidas en espacios Natura 2000 (utilizando el art.33 del Reglamento de desarrollo rural), aunque creo que habría que situar estas declaraciones en el contexto de la revisión intermedia de la PAC de la que hablaremos un poco más adelante.

El art. 9 del RD 1997/95 de transposición de la Directiva 92/43/CEE señala la posibilidad de cofinanciación comunitaria de las medidas de gestión recogidas en el art. 6.1 de la Directiva, sin mencionar ningún instrumento financiero concreto, pero llegando a vincular la obligatoriedad para las Comunidades de adoptar medidas de gestión de Natura 2000 a la existencia de esa cofinanciación. Como señala el art. 9.2, las Comunidades deberán estimar el coste de gestión de Natura 2000 y comunicar el mismo al Estado para dejar constancia de las necesidades financieras y, en su caso, de la imposibilidad de desarrollar ciertas medidas por falta de recursos económicos.

Para evaluar los costes de gestión de la Red Natura 2000 y las alternativas de financiación, la Comisión ha constituido un grupo de trabajo, en el que España está representada por técnicos del Ministerio de Medio Ambiente, que debe presentar a finales de 2002 una estimación de



costes para el período 2003-2012. La Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza ha creado también un grupo de trabajo, en el que están representadas todas las Comunidades Autónomas, para elaborar las cuentas nacionales a presentar en el grupo comunitario. En un estudio preliminar de escala europea preparado por encargo de la Comisión<sup>xii</sup>, se estimó entre 2,5 y 3 billones de euros por año el coste de gestión de Natura 2000 en la Unión; para España ese mismo informe estimaba un coste situado entre 200 y 300 millones de euros/año, excluyendo las posibles compras de terrenos y los costes de restauración de hábitats. En el seno del grupo de trabajo nacional, las cifras preliminares estimadas por los técnicos de la Dirección General de Montes y Conservación de la Naturaleza del Gobierno de Cantabria se sitúan en un mínimo de 1 millón de euros/año para la Red en nuestra Comunidad; en esa estima provisional se incluyen, entre otros conceptos, las compensaciones a los sectores o actividades afectadas por las medidas de gestión de la Red. Desde que en 1994 se pusiera en marcha la construcción de Natura 2000 en Cantabria, las inversiones de la Consejería de Ganadería, Agricultura y Pesca en Natura 2000, incluyendo las actuaciones cofinanciadas por la Unión, suman más de 5,5 millones de euros, destinados, entre otras cuestiones, al cartografiado y valoración de LICs y ZEPAS, la inventariación y planes de recuperación de especies de las Directivas (entre ellas el salmón, el oso pardo, y diferentes especies de aves), el manejo y la restauración de hábitats (tratamientos selvícolas y mejora de pastos, eliminación de barreras para peces migratorios, entre otros), etc.

#### **4.- Espacios naturales protegidos y desarrollo rural. Algunas ideas para una compatibilidad razonable**

La conservación de la naturaleza en la Unión Europea requiere de planteamientos adaptados a las diferentes realidades sociales y ecológicas; en la Unión las diferencias entre los Estados del centro y norte respecto a los del sur son evidentes y no parece lógico que se pretenda aplicar la homogeneidad en las herramientas de gestión de la biodiversidad cuando razonablemente no se han aplicado, por ejemplo, en la financiación comunitaria de infraestructuras o en la política de desarrollo rural. Algunas cifras nos ayudarán a sintetizar y entender esa diferencia de contexto. A fecha de marzo de 2002, la superficie media de los LIC propuestos por el conjunto de Estados de la Unión era de unas 2.900 ha, mientras que en España la extensión media se sitúa en 8.900 ha (6.400 ha en Cantabria); es decir nuestros espacios Natura 2000 tienen una extensión muy superior a los del resto de la Unión Europea y, obviamente, engloban en mucha mayor medida zonas con aprovechamientos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, etc. Para valorar adecuadamente las implicaciones de la gestión de los espacios

naturales en Cantabria, en el siguiente cuadro se presenta el número de municipios cántabros que tienen territorio en alguno de los actuales espacios protegidos o en los futuros Natura 2000:

NÚMERO DE MUNICIPIOS (% del total)	SÓLO ENP LEGISLACI ÓN NACIONAL	SÓLO RED NATURA 2000	ENP + RED NATURA 2000
Sin territorio en ENP/Natura 2000: 21 (20,6%)			
Con parte de su territorio incluido: 81 (79,4%)	3	51	27
<i>Con menos del 50% de su territorio: 65 (63,7%)</i>	3	46	16
<i>Con más del 50% de su territorio: 12 (11,7%)</i>	0	3	9
<i>Con el 100% de su territorio: 4 (3,9%)</i>	0	2	2

Un dato adicional sobre la Red Natura 2000 en Cantabria nos confirma, desde otra perspectiva, la complejidad de su gestión y, considerando el solapamiento ya aludido, la de los ENP designados con las normativas nacionales. En la Red se incluyen algo más de 60.000 ha de matorrales y pastos y unas 40.000 ha de bosques; en la inmensa mayoría de estos medios hay actualmente una actividad ganadera, principalmente en régimen extensivo, de gran importancia socio-económica y una actividad forestal, con un enfoque protector en los MUP que ocupan la mayor parte de los espacios de montaña, pero con un notable potencial económico que aparece, según diversos estudios, como uno de los sectores de futuro en el medio rural cántabro.

Considero, por tanto, que en ese contexto social y geográfico no es aplicable el modelo de ENP heredero de Yellowstone al que nos referíamos al inicio de esta Comunicación: parques en extensas áreas vírgenes libres de cualquier uso y destinados a ser "laboratorios vivos" o a la pura contemplación. Se requieren modelos nuevos, con herramientas técnico-jurídicas flexibles, abiertos a la participación real, no sólo a la simple interlocución, de los agentes

locales y reservando la protección integral a muy pocos enclaves. Estos modelos no pueden ser homogéneos ni siquiera en una Comunidad, como Cantabria, de extensión reducida, ya que también aquí son perceptibles distintas problemáticas entre ENP y medio rural dependiendo de las diferentes situaciones económicas y sociales.

La gestión de los ENP en áreas de montaña debe conllevar el impulso de los usos tradicionales como la ganadería, agricultura o silvicultura, con el apoyo económico que sea necesario para potenciar su compatibilidad con los objetivos de los espacios, compensando la posible falta de rentabilidad económica de ciertas explotaciones que, por el contrario, tienen una importante rentabilidad ecológica. La conservación de los mosaicos de pastos y matorrales de la montaña cantábrica viene exigida por la inclusión de muchos de esos hábitats en la Directiva Hábitats (por ejemplo los cervunales o los brezales húmedos) y por su importancia para especies de la Directiva Aves (por ejemplo la perdiz pardilla). El papel clave que tiene la ganadería extensiva en el mantenimiento de la diversidad específica y estructural de esos medios<sup>xiii</sup> y la trascendencia económica y social de esta actividad en Cantabria, confluyen obligatoriamente en una gestión integrada que favorezca el uso ganadero, ordenando las cargas (es decir ordenando el territorio) y promoviendo técnicas que minimicen los efectos ambientales negativos. Los desbroces serán necesarios para crear áreas con atractivo ganadero en zonas en las que el incremento de la cobertura del matorral determine pérdida de diversidad de especies y de superficie de pastizal, mientras que el acotado temporal de áreas con problemas erosivos o quemadas debe facilitar la sucesión vegetal. En el medio forestal la “no intervención” como medida de protección de la diversidad biológica se ha mostrado como una táctica equivocada cuando se aplica en bosques históricamente intervenidos. Incluso en casos concretos de especies a las que el tópico asocia con bosques no humanizados (oso, urogallo), se postula la importancia de diversificar masas y estructuras a la escala adecuada<sup>xiv</sup>. Si fruto de esa gestión se consiguen rentas para los propietarios, éstas deben ser consideradas como un incentivo para vincular territorio y población, y no como un resultado indeseable.

Similares argumentos deben utilizarse, en mi opinión, en la gestión cinegética de la fauna silvestre que es capaz de causar daños notables a los aprovechamientos ganaderos o a la regeneración forestal. La explotación sostenible de ciervos, jabalíes, corzos o lobos debe ser defendida sin complejos por los responsables de los ENP y de Natura 2000, no ya sólo como una medida de gestión ambiental sino también por lo que significa para el medio rural: control de poblaciones que producen daños y fuente de ingresos que, desde luego, puede ser mucho más compatible con la conservación y uso sostenible de los recursos que la práctica

incontrolada de, por ejemplo, el descenso de ríos o torrentes, las rutas de todo-terrenos o “quads” por mucho que a estas actividades le pongamos el adjetivo de “verdes” y, al contrario, la muerte de un animal salvaje hiera algunas sensibilidades.

Otra cosa son los ENP ubicados en lugares con una fuerte demanda de suelo para usos urbanísticos o turísticos, como ocurre en las zonas costeras cántabras. En estos casos la designación de un ENP despierta inevitablemente conflictos de intereses, no existiendo la posibilidad de que el ENP pueda a compensar, en el corto y medio plazo, la pérdida de rentabilidad económica para un propietario privado o un ayuntamiento que, por ejemplo, pudiera poner en el mercado inmobiliario sus terrenos y que se ve impedido, total o parcialmente, de hacerlo por la declaración del espacio. En estas situaciones es muy complicado hacer comprender a los afectados la prevalencia del interés público de conservación de recursos naturales muy valiosos e irremplazables, y las Administraciones deben realizar un esfuerzo suplementario para minimizar afecciones extremas sin poner en riesgo los enclaves de máximo valor y por integrar las actuaciones de protección en planes territoriales de más amplio calado.

En cualquier caso, todos deberíamos asumir que la declaración de un ENP conlleva siempre un cierto grado de complicación administrativa y de limitaciones de algunos usos y actividades; decir lo contrario para intentar reducir el rechazo a los ENP es crear expectativas falsas lo que, finalmente, se termina convirtiendo en un conflicto mucho más grave que el que se pretendía resolver. Cosa bien diferente es que las limitaciones o restricciones que conlleva un ENP puedan compensarse de formas diversas, no sólo económicamente, sino mejorando la calidad de vida de los habitantes de estas zonas y favoreciendo actividades económicas compatibles con la conservación; algunos de los conflictos de los ENP tienen que ver con el tipo de gestión que se lleva a cabo en él, no con el hecho de que exista el espacio.

La declaración, gestión y financiación de un ENP forma parte, obviamente, del ejercicio democrático: el interés público se define por los representantes públicos y los gobiernos, nacionales, regionales y locales tienen la responsabilidad de representar esos intereses. Los técnicos deben aportar alternativas y soluciones viables para compatibilizar a la escala adecuada los intereses públicos, entre los que se incluye la conservación, y los privados. Pero claro está que en un ENP, como en cualquier otro lugar, no todo es compatible ni todas las alternativas son igualmente óptimas o válidas para conseguir los objetivos de conservación. No puede hacerse conservación contra los agentes locales<sup>xv</sup>, y la participación de éstos debe ser desde el comienzo del proceso, real y comprometida, asumiendo su parcela de responsabilidad

en el cumplimiento de los objetivos del ENP. Pero no se declararía ni un solo ENP si esperaríamos que todos los intereses se pusieran de acuerdo para evitar polémicas.

En los últimos meses, y en éste ya de por sí complejo mundo de la gestión de la biodiversidad y el desarrollo rural, ha surgido un elemento más que va a condicionar decisivamente el futuro de esa compatibilidad que todos invocamos. Se trata de la reforma de la política agraria comunitaria impulsada por la Comisión Europea y que ha generado el rechazo prácticamente unánime, y sintomático, en los países del sur de Europa y el entusiasmo, igualmente unánime y sintomático, entre muchos grupos ecologistas<sup>xvi</sup>. La reforma, según la Comisión Europea tiene entre otros objetivos *“la plena consecución de una agricultura y un desarrollo rural sostenibles”, “el apoyo a los sistemas agrarios tradicionales y de gran valor ambiental” y “la integración real de los objetivos medioambientales en la producción agraria”<sup>xvii</sup>*, pero obviamente significa un cambio radical de los sistemas de financiación y apoyo a la producción agraria que, sin entrar a valorar efectos ambientales, conllevarían unos efectos sociales muy importantes como han destacado desde el Ministerio de Agricultura hasta las Consejerías autonómicas, los principales partidos políticos y los sindicatos agrarios.

No considero un buen punto de partida que la posible mejora de la financiación de la gestión de los espacios naturales y la conservación de la naturaleza se sustente en una modificación del *“status quo”* de la organización de la actividad agraria y ganadera por mucho que podamos estar de acuerdo en que el sistema actual es mejorable. No creo que favorezca la percepción de la importancia de la conservación de la naturaleza por parte del mundo rural el que en ciertos medios se asocie la financiación de la Red Natura 2000, con modelos financieros que cuentan con la oposición radical de los protagonistas fundamentales del mundo rural. Y mueve a cierto escepticismo que en las 37 páginas de la Comunicación de la Comisión sobre la reforma intermedia de la PAC no haya ni una sola referencia directa a la Red Natura 2000, tratándose ésta de uno de los principales objetivos de la Comisión en el *“Plan de Acción sobre biodiversidad para la conservación de los recursos naturales”*, y estableciendo la misma Comisión en el *“Plan de Acción sobre biodiversidad en la agricultura”* que *“la infrautilización del terreno agrícola y su abandono puede tener consecuencias desastrosas para el entorno natural”* y que *“el uso de los instrumentos de la PAC también debería considerarse a la luz de la aplicación de otras normas legales comunitarias, incluyendo la Red Natura 2000”<sup>xviii</sup>*.

La gestión de los ENP y de la Red Natura 2000 se realiza en un contexto social y económico determinado; si es posible obtener nuevos fondos o dotar a los actualmente existentes de un

condicionado ambiental más estricto para las zonas de mayor valor ecológico seguramente los resultados pueden ser positivos, pero sólo si el ganadero, agricultor o silvicultor encuentra al final de ese proceso productivo condicionado un mercado que se haga cargo de su producción a precios rentables. Expulsar del mercado a los productores con el argumento ambiental es el peor favor que se le puede hacer a la conservación de la naturaleza en Europa y, todavía más grave, a la vertebración social de los espacios con mayores restricciones ambientales. En Cantabria es obvio que pueden mejorarse en gran medida las consecuencias ambientales de la explotación ganadera, pero no olvidemos la importancia ecológica de esa producción, su papel en los espacios naturales y en la cultura de nuestra Comunidad. Buscar otros sectores productivos que optimicen el balance ambiental del uso de los recursos naturales es, por supuesto, un objetivo prioritario de las políticas de desarrollo rural tal y como se ha planteado en las diversas ponencias de esta Jornada, pero la gente del mundo rural debería tener la misma capacidad de decidir su futuro que la que vive en el mundo urbano y no ser penalizados por residir en los lugares de mayor valor ecológico.

Para finalizar, y como elementos para un debate más amplio, me permito resumir algunas ideas para que la compatibilidad entre la conservación de la naturaleza, o más específicamente de los ENP, y el desarrollo rural en Cantabria sea algo más que el tópico que todos usamos con excesiva frecuencia.

Los diferentes tipos de espacios naturales protegidos ocupan en Cantabria cerca del 30% del territorio y afectan en mayor o menor medida al 81% de los municipios de la Comunidad. La política de ENP (incluyendo la Red Natura 2000) no puede ser un apéndice dentro de la conservación del medio ambiente, sino que debe articularse transversalmente con otros sectores y, especialmente por la tipología de nuestros espacios naturales, con el agrícola, ganadero, marisquero, forestal y turístico. El Plan Regional de Ordenación del Territorio debe ser el contexto en donde se desarrollen los planes sectoriales o territoriales. En el corto plazo, el Plan de Ordenación del Litoral a punto de ser tramitado en el Parlamento y el Plan Forestal en la fase final de elaboración técnica, son herramientas de gran valor para dotar de coherencia a la gestión futura de la biodiversidad de Cantabria.

La gestión de los ENP no es sólo cuestión de las ciencias naturales o de las ingenierías, sino también de las ciencias sociales y económicas. Existen notables carencias en medios humanos, en la coordinación administrativa de la gestión de los actuales ENP y en el desarrollo o actualización de sus instrumentos de gestión (PORN/PRUG). Subsanan esas lagunas, establecer un programa de investigación aplicada al manejo de esos lugares (desde el escalón

básico de la inventariación y cartografiado hasta la elaboración de nuevos modelos de gestión mediante, por ejemplo, contratos de gestión o el “pago por conservación”) y reforzar las acciones de sensibilización e información deberían ser objetivos a corto plazo en los ENP cántabros.

La participación de los agentes locales debe potenciarse aprovechando las estructuras de los Grupos de Acción Local y estableciendo mecanismos de coordinación estable entre éstos y los responsables de los ENP. Obviamente la coordinación es compatible con el debate y la discrepancia constructiva.

Los ENP deben tener una gestión adaptada al contexto social en el que se sitúan. Aprovechar las fortalezas de los sectores productivos tradicionales es perfectamente compatible con la innovación en métodos y en enfoques. Muchos de los elementos de valor ambiental que han justificado un ENP o un espacio Natura 2000 dependen de una gestión activa que incluye su explotación sostenible y la restauración de sus valores ambientales. La “no intervención” sólo es justificable si es la conclusión de un análisis objetivo y no una medida preventiva que se mantiene en el tiempo por simple inercia.

Otro tópico debe evitarse: no todo aprovechamiento tradicional es ambientalmente positivo. La ganadería, agricultura y silvicultura tienen efectos negativos que deben minimizarse o eliminarse, lo que obviamente conlleva sacrificios que no deben llevar aparejada una compensación cuando se vulnera la legislación ambiental vigente.

Las ordenaciones forestales, silvopastorales o cinegéticas son herramientas técnicas suficientemente testadas y que integradas en los planes de gestión de los ENP se convierten en instrumentos de conservación.

La puesta en valor de los recursos del territorio no puede hacerse suponiendo que los usos no extractivos carecen de efectos ambientales. Medios tan frágiles como las cuevas o los ríos de montaña, por ejemplo, no admiten un uso recreativo intenso sin arriesgar un deterioro inaceptable y difícilmente reversible.

Las reformas previstas en la Política Agraria Comunitaria no deberían ser vistas como una oportunidad de mejorar la financiación de la conservación o de mejorar el balance ambiental de las actividades agrarias sin antes evaluar sus efectos sociales y económicos en el medio rural. Gestionar un ENP es gestionar territorio y ello conlleva responsabilidades que van más allá de la fauna, la flora y el paisaje. Utilizar argumentos ambientales para justificar cambios en las reglas de mercado o en las prioridades de reparto presupuestario que responden a otro tipo de

motivaciones, es convertir a la conservación de la naturaleza en una coartada y reducir su valor a una simple estrategia de comunicación vacía de contenido.

Para finalizar, tomo prestadas las palabras de Eduardo Crespo de Nogueira en su interesante aportación a las ideas sobre espacios protegidos y desarrollo citada al comienzo de esta Comunicación: “*Cada espacio natural protegido es un mundo, y gestionarlo con dignidad exige, más allá de algunos conocimientos teóricos y prácticos, considerables dosis de imaginación, flexibilidad, rapidez decisoria, aguante físico y sentido común. Sobre todo, sentido común*”.

---

<sup>i</sup> Crespo de Nogueira,E.(2002). *Espacios naturales protegidos y desarrollo duradero: teoría y gestión*. Serie Técnica. Organismo Autónomo Parques Nacionales. Ministerio de Medio Ambiente.

<sup>ii</sup> Fernández,J. y Pradas,R.(1996). *Los Parques Nacionales españoles. Una aproximación histórica*. Colección Parques Nacionales. Organismo Autónomo Parques Nacionales. Ministerio de Medio Ambiente.

<sup>iii</sup> Aedo,C.; Diego,C.; García,J.C. y Moreno,G.(1990). *El bosque en Cantabria*. Universidad de Cantabria y Asamblea Regional de Cantabria.

<sup>iv</sup> Troitiño,M.A.(1992). Turismo y medio ambiente en zonas de montaña. En *Desarrollo local y medio ambiente en zonas desfavorecidas*. Monografías de la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente. MOPT.

<sup>v</sup> Resulta muy interesante el análisis de las acciones de desarrollo rural y sus efectos territoriales en la zona cantábrica realizado por el profesor Manuel Corbera en “Las políticas de desarrollo rural en la región atlántica: los programas LEADER”, en Corbera, M.(Ed.) (1999). *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*. Ed. Universidad de Cantabria.

<sup>vi</sup> Comisión Europea (1998). “*Natura 2000 and people: a partnership*”. Documento disponible en [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>vii</sup> Comisión Europea (2000). *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE sobre hábitats*. Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas. 69 pp.

<sup>viii</sup> Red de Autoridades Ambientales (2001). *Guía de orientaciones para Autoridades de Gestión y Autoridades Ambientales. Requisitos ambientales que deben cumplir los proyectos presentados a cofinanciación comunitaria*. Programación de los Fondos Estructurales 2000-2006. Mayo 2001. 37 pp.

<sup>ix</sup> Red de Autoridades Ambientales (2001). *Red Natura 2000 y Fondos Europeos*. XIII Jornada Temática. RAA. Ministerio de Medio Ambiente. Gobierno de Navarra.

<sup>x</sup> - Institute for European Environmental Policy (1999). *Los fondos estructurales UE 2000-2006: conservando la naturaleza, creando empleo*. IEEP.

- Sunyer,C. y Manteiga,L.(1998). *Instrumentos financieros para la Red Natura 2000 y la conservación de la naturaleza*. TERRA, Centro para la política ambiental.

<sup>xi</sup> Fischler,F.(2002).*Putting our ideas into practice.Agricultural policy and Natura 2000*. Speech/02/170. Green Week, april 2002. Bruselas.

<sup>xii</sup> Stones,T.; Harley,D.(1999). *The cost of managing the Natura 2000 network*. RSPB. Comisión Europea. Informe no publicado.

<sup>xiii</sup> Ver por ejemplo los planes de integración de la ganadería en los ENP del Ministerio de Medio Ambiente francés: Lecomte,T.(1995). *Gestion écologique par le pâturage: l'expérience des réserves naturelles*.

<sup>xiv</sup> DeGraaf,R. y Miller,R.(1996). *Conservation of faunal diversity in forested landscapes*. Chapman & Hall. 625 pp. Para un enfoque desde las experiencias españolas: Camprodon,J. y Plana,E.(2001). *Conservación de la biodiversidad y gestión forestal*. Centre Tecnològic Forestal de Catalunya. Edicions Universitat de Barcelona.

<sup>xv</sup> Me permito recomendar sobre este asunto la lectura del artículo de Jesús Casas “*Conservación y espacios protegidos: el papel de los agentes locales*” en Corbera, M.(Ed.) (1999). *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*. Ed.Universidad de Cantabria.



<sup>xvi</sup> Un ejemplo, muy cercano al motivo de esta Jornada, de las expectativas de los grupos ecologistas ante la reforma de la PAC puede encontrarse en la Comunicación “*La Reforma de la PAC y el Medio Ambiente*” de Eduardo de Miguel (Ecologistas en Acción) en la Jornada Temática “Aspectos medioambientales de la agricultura” celebrada en Madrid el 18 de julio de 2002 ([www.libroblancoagricultura.com](http://www.libroblancoagricultura.com)).

<sup>xvii</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. COM (2002) 394 final. *Revisión intermedia de la Política Agraria Común*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.

<sup>xviii</sup> Comisión de las Comunidades Europeas. COM (2001) 162 final. *Planes de acción sobre biodiversidad en los ámbitos de la conservación de los recursos naturales, la agricultura, la pesca y la cooperación al desarrollo y cooperación económica*. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo.