

**GRUPO DE TRABAJO 4**  
**ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS *VERSUS* RED NATURA 2000 EN EL**  
**ESTADO ESPAÑOL**  
**DOCUMENTO FINAL**

## Relatores

Antonio Fernández de Tejada

Dirección General de Biodiversidad. Ministerio de Medio Ambiente

Teodoro Abbad Santiveri

Subdirección General de Evaluación Ambiental. Ministerio de Medio Ambiente

Ricardo García Moral

Biosfera XXI Estudios Ambientales

## Colaboradores Técnicos

Federico Zamora Martínez

Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Comunidad de Madrid

Miguel Soriano Moyano

Tahler

Manuel Díaz Martín

Asociación Española de Evaluación de Impacto Ambiental

Elena Bermejo Bermejo

Grupo TRAGSA

Fernando Crespo Carretero

Red Eléctrica de España

Juan Carlos Rebollo

Amigos de la Tierra

Juan Carlos Simón Zarzoso

Biosfera XXI Estudios Ambientales

Emilio Díez de Revenga Martínez

Ambiental

Carlos Sunyer

Terra-ECOGEST

Tomás Lobo del Corro

Agua de la Cuenca del Norte. Ministerio de Medio Ambiente

Andrés Alcántara Valero

UICN-Mediterráneo

José Ángel Arranz Sanz  
Consejería de Medio Ambiente. Junta de Castilla y León

Octavio Infante  
SEO/BirdLife

Patricio Bariego  
Consejería de Medio Ambiente. Junta de Castilla y León.

José Félix García Gaona  
Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras del  
Principado de Asturias

David Pereira Jerez  
ETSI Agrónomos. UPM

José Luis de Miguel  
UPA/COAG

Enrique Valero Gutiérrez del Olmo  
EUI Técnica Forestal. Universidad de Vigo

Coordinador

José Ramón Molina Moreno  
Colegio Oficial de Biólogos de la Comunidad de Madrid – Tecnomia S.A.

## 1. OBJETIVO DEL GRUPO DE TRABAJO

La Red Natura 2000 (RN2000) y su relación con la protección de espacios naturales en el Estado español se ha ido debatiendo en los diferentes Congresos Nacionales de Medio Ambiente (CONAMA), principalmente desde el CONAMA IV (1998), si bien desde una óptica economicista. Pero es en el CONAMA V<sup>1</sup>, celebrado en Madrid en el año 2000, donde se creó un Grupo de Trabajo específico (GT 10) cuyo título fue: *Red Natura 2000. Directiva de Hábitat*. (<http://www.conama.es/vconama/gt/10.htm>). Leyendo las conclusiones de dicho grupo y analizando la problemática actual, el estado del arte, es fácil concluir con una sencilla frase: no se han realizado avances en la resolución de los principales problemas planteados.

Por este motivo, el Grupo de Trabajo (GT) número 4 del CONAMA 8 se ha planteado analizar la problemática que ha surgido al intentar utilizar figuras e instrumentos jurídicos propios de la normativa española para dar respuesta a los retos que emanan de las directivas europeas, sin realizar una adecuada trasposición de las mismas, es decir adaptando al ordenamiento jurídico español lo que en ellas se recoge. Un ejemplo claro es la falta de incorporación de la participación pública en la identificación y designación de lugares de la RN2000, aunque esta carencia no es extensible a todas las Comunidades Autónomas.

La RN2000 y las redes de Espacios Naturales Protegidos (ENP) aún teniendo un objetivo común, su origen y sistema de definición son distintos. Esta divergencia, que puede parecer circunstancial, marca la gran diferencia entre lo que es un ENP en sentido estricto y un lugar que se incorpora a una red Europea cuyo objetivo (europeo) es la conservación de la biodiversidad promoviendo modelos de desarrollo sostenible, si bien se advierte que este concepto, el de la sostenibilidad, no se refleja de forma explícita en el texto de la Directiva de Hábitat<sup>2</sup> (DH), quizá por su concepción anterior a los acontecimientos que tuvieron lugar tras la Cumbre de Río en el verano de 1992 en la que el concepto de desarrollo sostenible adquirió la actualidad global que necesitaba.

En España se encuentran representadas cuatro de las siete regiones biogeográficas en las que se inscriben los territorios de los 25 estados miembros. Este hecho, unido al reparto y densidad poblacional del territorio español, a la variabilidad geológica, geomorfológica y climática, hace que buena parte de los hábitat del anexo I, de las especies de los anexos II y IV de la DH, y del anexo I de la Directiva de Aves (DA), se encuentren presentes en nuestro ámbito geográfico. Aplicando los preceptos de la RN2000, la contribución española a la misma es una de las de mayor importancia de la UE. Es decir, para que los hábitat presentes en los Estados Miembros supongan una superficie ecológicamente suficiente para garantizar la representatividad, el estado de conservación favorable y la coherencia ecológica de la Red, la Comisión Europea estableció una serie de criterios geográficos cuya consecuencia final es la propuesta de RN2000.

La RN2000 se ha constituido en España después de un largo proceso que se ha desarrollado durante los últimos 11 años, destacando que recientemente la Comisión ha adoptado la lista de la región mediterránea, tiempo en el que también se ha puesto de

<sup>1</sup> En el CONAMA VII también se trataron aspectos relacionados con la Directiva de Hábitat en el GT 6 denominado "*Red Natura 2000 y medidas compensatorias*"

<sup>2</sup> Sólo aparece el término *desarrollo duradero* en los considerandos del texto de la Directiva de Hábitat

manifiesto la ausencia de un marco técnico, normativo y político a nivel estatal que constituya la base de la planificación y la gestión de la red. En este sentido, cabe mencionar que la Dirección General para la Biodiversidad del MMA está actualmente trabajando en la identificación de “eco-regiones”, es decir, en la regionalización ecológica de la Península Ibérica y territorios insulares, considerando las particularidades de los diferentes sistemas (medios acuáticos continentales, medios costeros, medios terrestres zonales y azonales seminaturales, etc.) e identificándolos sobre una base cartográfica apropiada a nivel nacional, con el fin de definir el marco ecológico de planificación y gestión. Este nuevo marco es más ambicioso que el establecido por las regiones biogeográficas (base de la RN 2000) y que podría ser considerado en la nueva Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

En una reciente Mesa Redonda, celebrada a principios de noviembre y organizada por el Ministerio de Medio Ambiente y la Fundación Biodiversidad, para dar a conocer y debatir el Anteproyecto de Ley del Patrimonio Natural y la Biodiversidad (junto con la Ley de la Red de Parques Nacionales), se realizaron algunos comentarios, por parte del Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad, respecto a como el citado anteproyecto recogía los aspectos relacionados con RN 2000. Entre ellos destacan la consideración de los mismos como ENP y la utilización de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) como instrumentos de Planificación de la RN 2000.

De hecho, en el último borrador disponible, de fecha 24/06/06, los aspectos relacionados con la RN 2000 se recogen en el Capítulo II referente a los Espacios Naturales Protegidos, donde se vuelve a realizar una mera incorporación literal de algunos de los aspectos tratados en la DH, pero sin desarrollarlos adecuadamente para que la aplicación de los mandatos recogidos en la norma Comunitaria sea posible en el ordenamiento jurídico propio del Estado Español. Respecto a los PORN en el artículo 17, donde se recogen los objetivos del mismo, se señala en su último punto: “f) *Contribuir al establecimiento y la consolidación de redes ecológicas, en especial de la Red Natura 2000.*”

En esta misma reunión, uno de los asistentes expresó su convencimiento de que, con el tratamiento actual dado en el anteproyecto a los aspectos RN 2000, estaríamos abocados, una vez más, a una nueva condena del Tribunal de Justicia de Luxemburgo por la inadecuada trasposición de Directivas ambientales.

Por el contrario, la Red de ENP *sensu lato* (incluyendo la Red de Parques Nacionales) goza de todos los elementos técnicos y administrativos necesarios para su gestión, interpretándose el concepto de “red” a un nivel administrativo (logotipos comunes, regímenes similares, servicios centralizados, ect.). Cabría pensar, por tanto, que estos elementos, aplicados desde la aparición de la Ley 4/1989 de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres (y sus modificaciones) y los posteriores desarrollos en las Comunidades Autónomas, son extrapolables, asimilables o, cuando menos, útiles para la administración y gestión de la RN2000. Esta extrapolación puede ser útil, siempre y cuando, coincidan exactamente el ENP y el lugar Natura 2000. ¿Qué pasa con aquellos espacios que no se solapan al 100%? ¿Pueden existir dos redes diferentes de espacios con vocación de conservación de la naturaleza? Algunas propuestas apuntan a la consecución de dos sistemas de áreas protegidas de modo que coexistieran espacios mixtos (donde la conservación del lugar RN2000 se garantiza a través del régimen jurídico estatal básico de los ENP), espacios sólo RN2000 (donde las medidas de conservación se aplicarían utilizando los diferentes instrumentos existentes) y

espacios solo ENP (que no son RN2000 que incluyen valores no amparados en la DH o DA como son los de tipo paisajístico o aquellas especies o hábitat no incluidos en la misma, etc.)

Los ENP son espacios o territorios naturales en los que su objetivo principal es la conservación de los recursos naturales. Además, muchos de los lugares Natura 2000 coinciden con espacios ya protegidos de conformidad con las legislaciones autonómicas en esta materia. Algunas regiones, como Galicia, Extremadura y La Rioja han incluido ya los lugares Natura 2000 en sus sistemas de espacios protegidos y otras, como Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha<sup>3</sup>, tienen prevista una figura específica para dar cabida a los espacios de la RN2000, aunque hasta la fecha no han declarado ninguno bajo estas figuras. Muchas veces, esta coincidencia ha tenido como consecuencia la “perdida” de la denominación de LIC, ZEC o ZEPA que tienen un marcado carácter Europeo, superior al nacional o autonómico. Concretamente, para las cuatro regiones biogeográficas presentes en el Estado español donde se han aprobado las listas de los lugares de importancia comunitaria, casi el 90% de la superficie total de los ENP están designados LIC o ZEPA. Este porcentaje está desvirtuado porque en el caso de Galicia se han incorporado a los ENP todos los espacios de la RN2000, cuando antes de aprobarse la lista prácticamente ninguno de ellos era ENP.

Finalmente, se estima que la incorporación de los lugares designados en cumplimiento de la Directiva de Hábitat (DH) duplicará la superficie protegida en España (llegando a 13.700.000 ha de LIC), superficie que en buena parte se corresponde con terrenos privados. Cerca de un 76% de los terrenos incluidos en España en la RN2000 son forestales, de los cuales un 60% son de titularidad privada. Es decir, los propietarios privados españoles aportarán a la Red Natura 2000 un total de cerca de 6.000.000 ha, en las que no se contabilizan los terrenos de cultivo que constituyen las ZEPA y que también son privados.

## 2. CONCEPTOS

### ***Evolución del concepto de ENP***

La evolución de los ENP y de los lugares de la RN2000, tanto conceptual como territorial no es la misma, ni está siendo orientada en la misma dirección. En los albores de la década de los 90 del siglo pasado, el conjunto de los ENP constituía el 6-7% del Estado español, siendo actualmente del 9-10%. En estos casi 20 años sólo se ha producido un aumento del 3-4% en la superficie protegida bajo alguna de las figuras del concepto ENP. La RN2000 supone la protección del 27% de la geografía española sumando la superficie de las ZEPA y de los LIC. Es decir, la RN2000 supone más del doble de la superficie protegida en el global de los ENP españoles (una gran mayoría de los ENP forman parte de la RN2000, como ya se ha citado).

¿A qué se deben estas diferencias? En el apartado primero del Artículo 3 de la Directiva de Hábitat (DH) se recoge textualmente que “se crea una red ecológica europea coherente de zonas especiales de conservación, denominada «Natura 2000». Dicha red, compuesta por los lugares que alberguen tipos de hábitat naturales que figuran en el Anexo I y de hábitat de especies que figuran en el Anexo II, deberá garantizar el

---

<sup>3</sup> Recientemente Cantabria también ha incorporado los espacios de la RN 2000 a su normativa autonómica de ENP, y Cataluña a modificado su Ley de ENP del 85 para dar cabida a los mismos.

*mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los tipos de hábitat naturales y de los hábitat de las especies de que se trate en su área de distribución natural*’.

Los hábitat naturales son zonas terrestres o marinas diferenciadas por sus características geográficas, abióticas y bióticas, tanto si son enteramente naturales como seminaturales. El principio inspirador de la DH es garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitat naturales y de la fauna y flora silvestres en el territorio europeo de los Estados miembros. Las medidas que se adopten con arreglo a dicha Directiva tendrán en cuenta las exigencias económicas, sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.

Los objetivos de conservación fijados en las directivas europeas son claros y bien definidos; es más, la tipología de espacios (ZEPA y ZEC) se ajustan a los objetivos a conseguir. Sin embargo, sería oportuno citar que las actuales Directivas de naturaleza no cubren toda la variabilidad de hábitat naturales y seminaturales no presentes en España. Asimismo, se han detectado que para algunos lugares de la RN2000 no se han identificado todos los hábitat y especies de interés comunitario presentes. Simplemente comparando los datos relativos a hábitat recogidos en los formularios oficiales de muchos LIC y la cartografía de los hábitat naturales disponible en la web del MMA (cartografía de referencia inicial) o en la cartografía mejorada posteriormente, base de la propuesta española de LIC, pueden observarse estas discrepancias.

Precisamente la inexistencia de una cartografía homogeneizada técnica y topológicamente<sup>4</sup>, las diversas fuentes oficiales (mejor dicho con diferente grado de “oficialidad”) como son la cartografía de los hábitat realizada a finales de la década de los 90, las posteriores modificaciones de ésta (Inventario Nacional mejorado) que sirvieron de base a las propuestas de lugares RN2000, y el último Atlas de los Hábitat de España, hacen que la propia identificación de los objetivos de conservación y mucho más su gestión sea una misión imposible. El MMA, consciente de estos graves defectos, ha puesto en marcha una serie de iniciativas que culminarán con la normalización sintaxonómica y cartográfica de hábitat naturales, con la caracterización ecológica de cada uno de ellos, y con la homogenización de los criterios tipo “afección significativa” y sus consecuencias. Y lógicamente, para que esta iniciativa logre los objetivos marcados debería contar con el consenso de los organismos responsables de RN2000 en las CCAA y no de espaldas a éstas.

Los espacios de la RN2000 han sido además diseñados dentro del concepto de red ecológica europea. Este diseño se ha realizado en una doble etapa una nacional y otra europea. Además, la DH se centra específicamente en salvaguardar la coherencia de la RN2000, como una red coherente de espacios ecológicos. No obstante, aunque probablemente ese es el espíritu de la Directiva, el resultado final no es el más adecuado, ya que para tener una verdadera **red** hacen falta **nodos** -que se corresponden con los LIC y ZEPA- y también **conectores** y/o **corredores** que permitan el flujo de energía y/o materia entre los nodos. Estos últimos elementos no están presentes en muchos casos.

Por otra parte, en el Artículo 2 de la Ley 4/89 se enumeran los principios inspiradores de dicha norma, entre los que se encuentran: el mantenimiento de los procesos ecológicos

---

<sup>4</sup> Es muy frecuente observar en la cartografía de hábitat errores en la topología, es decir, en las uniones de polígonos de hojas contiguas, bien debidos a la falta de coordinación (puesta en común) entre equipos o a las diferencias técnicas palpables (diferentes escuelas fitosociológicas) entre éstos.



esenciales y de los sistemas vitales básicos; la preservación de la diversidad genética; la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora; y la preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje. Y en el punto tercero del mismo artículo se insta a las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, a velar por el mantenimiento y conservación de los recursos naturales existentes en todo el territorio nacional, con independencia de su titularidad o régimen jurídico, atendiendo a su ordenado aprovechamiento y a la restauración de sus recursos renovables.

Para alcanzar estos objetivos la Ley identifica unas categorías de ENP que no fijan objetivos de conservación y sus modelos de gestión han sido claramente pervertidos por el sistema (político, administración, etc.) para justificar unos modelos de protección del territorio que en muchos casos enfrentan conservación con desarrollo. En la Región de Murcia<sup>5</sup> se “ajustaron a la baja” los límites de los ENP cuando coincidían con LIC (cuya superficie era normalmente mayor que la del ENP); sin embargo no se hizo lo mismo con las ZEPA: en este caso hubiera supuesto una ampliación sensible del ENP.

La designación de estos espacios no ha respondido a ningún concepto de red, de hecho es inexistente la coordinación de los ENP en una red general del territorio. Este concepto, o más bien el de conectividad ecológica, se debate actualmente como un tema emergente tanto dentro como entre los ENP y espacios Natura 2000, en relación con la propuesta de Red Ecológica Paneuropea impulsada por el Consejo de Europa. Se debería instar a la Administración del estado a que potenciara los Comités técnicos de coordinación entre las diferentes administraciones, como es el caso del Comité de ENP.

La realidad es que actualmente existen muy pocas redes de ENP en sentido estricto, ya que éstos se han ido declarando de manera inconexa en la mayor parte de las CCAA y sin que haya existido un criterio de conservación de elementos del patrimonio natural predefinido, y sin fijar claramente cuáles son los objetivos de conservación que cumple cada uno de ellos, sin olvidar la escasez o nula existencia de elementos conectores que den coherencia a esos espacios (existen algunas excepciones a esta regla como el caso de las Islas Canarias que desarrolló un proyecto denominado FENIX para constituir una Red de ENP).

Por último, existe una descoordinación generalizada entre las políticas de conservación de espacios y de especies, y entre la política de ENP y la de ordenación de territorio. Esta “confusión” parece tomar otro rumbo como apuntan algunas actuaciones que se están realizando en ciertas CCAA. Por ejemplo, el Principado de Asturias aprobó en 1994 la elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) a nivel autonómico. La revisión que se está actualmente llevando a cabo incorpora todos los espacios con vocación de protección –incluyendo la RN2000– en un mismo marco de referencia.

A la vista de estas definiciones, si ambas normas (DH, DA y Ley 4/89) comparten el mismo objetivo (la conservación de la diversidad biológica), ¿cómo es posible que la RN2000 suponga la protección de más del doble de la superficie incluida en los ENP? Quizá la respuesta debe buscarse tanto en las definiciones y conceptos de **red** y de **coherencia ecológica** preconizados desde la DH, como en el propio sistema de identificación utilizado en el que ha prevalecido la componente técnica y científica frente a

---

<sup>5</sup> Disposición Adicional Octava de la Ley 1/2001, del Suelo de la Región de Murcia



las decisiones de tipo más político. Lamentablemente, solamente la Comisión Europea y alguna CC.AA. ha abordado el concepto de red ecológica a nivel europeo identificando diversos tipos de corredores funcionales. Pero esta apuesta, esta identificación, generará otro problema en un futuro próximo: la carencia de un marco jurídico para estos nodos, conectores y corredores ecológicos que darán coherencia y consistencia a la red.

En definitiva, no toda la RN2000 es ENP, pero sin embargo se pretende gestionar como tal. De hecho, entre las conclusiones recogidas en el documento "Evaluación del plan de acción para los espacios naturales protegidos del estado español" (ESPARC, 2006) se recoge que "*algunas Comunidades Autónomas aún siguen cuestionando la consideración de los espacios de la red Natura 2000 como verdaderos ENP y los han asignado a organismos distintos de los responsables de los ENP*"; este es el caso de Canarias. Desde EUROPARC-España se viene alertando de la necesidad de tener planes de gestión cohesionados técnica y socialmente de los lugares de la RN2000, admitiendo en cualquier caso que cuando un lugar no coincide con un ENP declarado legalmente, se asimile a alguna de las figuras existentes de espacios protegidos y se utilicen los PORN como elementos de gestión. En esta línea apuntan otros organismos e instituciones, como SEO/BirdLife que considera positivo que la RN2000 sea considerada como un ENP ya que así tendrá beneficios conservacionistas de cara a la diferente legislación estatal y autonómica, y de manera particular a la relativa a la protección del suelo y ordenación del territorio.

Por tanto, parece evidente la divergencia de criterios, conceptos y soluciones expresada en la introducción del presente documento y base del Grupo de Trabajo.

### **3. MARCO JURÍDICO**

Algunas de las respuestas deben buscarse precisamente en el marco jurídico que las ampara. Pero por otra parte, el marco jurídico de la RN2000 es diametralmente opuesto al de los ENP, aunque podría definirse sencillamente como diferente. De hecho, no existe un marco jurídico claro después de la trasposición (más bien traducción literal) de la DH a través del RD 1997/1995. Y la trasposición de la DA mediante la Ley 4/89 tampoco ha sido muy afortunada. Incluso la reciente reforma de la Ley 4/89, que incluye por primera vez los espacios de Natura 2000 dentro de la Ley Estatal de Conservación, lo hace en un Capítulo distinto al de los ENP, denominado "*de la Red Ecológica Europea Natura 2000*"<sup>6</sup>.

Estaremos de acuerdo entonces que las directivas de conservación de la naturaleza, según la Comisión Europea, han sido mal o insuficientemente traspuestas. ¿Por qué seguimos sin trasponer correctamente las directivas? Es posible que una de las razones se deba buscar en el recelo existente en las Comunidades Autónomas (CCAA) a que una objetiva trasposición de las directivas recorte o limite sus competencias, cuando precisamente debería ser justo lo contrario. Pero quizá también se deba a que el Estado Español no haya podido llevar a cabo esta trasposición ¿O son las CCAA las que no lo han permitido? Por tanto ¿es posible que los políticos ambientales no hayan estado a la altura de las demandas sociales y legislativas del medio ambiente?

La gestión de la RN2000 debe realizarse atendiendo a los artículos 2, 6, 8, 10, 12 y 14 de la DH y 4 de la DA. Pero salvo algunos casos, como la modificación que la Junta de

---

<sup>6</sup> Artículos 20 bis, 20 ter y 20 quáter; y Anexo II: añadido por Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes.

Extremadura está realizando de su normativa de protección de espacios, una vez que se redacta un plan de gestión de un lugar de la RN2000 ¿cómo se le puede dotar de contenido reglamentario? ¿qué mecanismo se debe seguir para aprobarlo oficialmente como es posible hacerlo con los PORN y PRUG de los ENP?

Por tanto, parece entreverse la necesidad de un marco jurídico nuevo que de respuesta a esta y a otras incógnitas que se plantean respecto al desarrollo de la RN2000 en el Estado Español. Pero por otra parte, en la Región de Murcia se están redactando y aprobando Planes de Gestión de lugares RN2000, incluyendo trámites de información pública como es el caso del Plan de Gestión de la ZEPA de Sierra Almenara, las Moreras y Cabo Cope que mediante Orden de 30 de noviembre de 2005 (BORM nº 286 de 14 de diciembre de 2005), se acordó la apertura de un trámite para su exposición pública.

Ya se ha comentado anteriormente que en fechas muy recientes se ha presentado el Anteproyecto de Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, normativa que debería ser el eje sobre el que rotara y se articulara la conservación de los hábitat y de las especies en un marco europeo. Sin embargo, las líneas básicas comentadas por representantes del MMA más bien abogaban por una línea continuista que parece no apreciar lo que supone la adopción de criterios ecológicos (coherencia, conectividad, etc.) en la planificación y gestión de los lugares de la RN2000, a los que asimila a ENP.

#### **4. PLANIFICACIÓN y GESTIÓN**

Unos párrafos atrás podía leerse: “*no toda la RN2000 es ENP pero se pretende gestionar como tal*”. ¿Por qué es así? De entre las razones que motivan esta forma de entender la conservación de la diversidad, una de ellas puede buscarse en la rigidez de la Administración que no se ha sabido adaptar a las nuevas exigencias de las directivas europeas y la “solución más fácil” ha sido adaptar la RN2000 a los ENP. De hecho, existe una tendencia en el Estado Español, liderada por algunos grupos de interés, que se ha orientado a unificar la gestión según el actual modelo Administrativo de ENP. Entonces, ¿estratégicamente, en la actualidad, es apropiado o conveniente diferenciar la gestión de la RN2000 de la estructura de los ENP? Para EUROPARC-España, un elemento de inestabilidad es no haber incorporado aún los espacios Natura 2000 en los sistemas de ENP, con casos especiales, como las ZEPA de aves esteparias, que requieren aproximaciones substancialmente distintas a la mayoría de ENP, basadas en procesos dinámicos y el mantenimiento de actividades agropecuarias sostenidas por la conservación, con instrumentos como los contratos ambientales para su financiación.

Pero no sólo se debe hablar de **la gestión** sino también de los instrumentos de planificación y herramientas de gestión que son necesarios para alcanzar los objetivos de conservación. Obviamente no debemos de olvidar que estos son unos procesos participativos en los que se deben de integrar todos los agentes interesados. Ya hemos citado la escasa participación pública en la identificación y designación de los lugares Natura 2000 y no se debería de cometer el mismo desatino con la planificación y la gestión. En este sentido abogan las experiencias llevadas a cabo en Navarra o Murcia.

Los PORN han sido mal usados para dar respuestas a necesidades y objetivos no propios del espíritu de la Ley 4/89. Por el contrario la flexibilidad de instrumentos recogidos, entre los que se encuentran los clásicos planes, en las Directivas que no han sido debidamente implementadas, permiten un acercamiento más real y flexible a alcanzar los objetivos principales. No obstante, sin un desarrollo y adaptación al

ordenamiento jurídico español, estamos en la misma situación (quizá peor) que en la actualidad.

¿Es el **Plan** un instrumento o herramienta de gestión? ¿Para qué debe redactarse un plan? Evidente: para lograr unos objetivos. Éstos no son más que los objetivos de conservación recogidos en los formularios oficiales de los lugares de la RN2000. A veces muy claros, y otras (las más) difuminados en un enjambre de frases que mezclan amenazas, problemas, estado ecológico, etc., pero que no definen claramente los objetivos. Si el **plan** es el instrumento que identifica, pone en uso, propone actuaciones para lograr el mantenimiento o mejora del estado de conservación de los hábitat y de las especies ¿qué es la gestión? Pues “simplemente” los medios y el presupuesto para lograrlo.

En muchos de los instrumentos de planificación (PORN/PRUG) de un ENP, de los redactados actualmente, no existen objetivos claramente definidos de conservación y su función parece más orientada a regular unos aprovechamientos, entre otros aspectos. Además, la denominada Red de ENP no parece presentar las mismas características de la RN2000; la diferencia fundamental estriba en la **conectividad y en la coherencia real** de la segunda, tal y como se ha expresado anteriormente.

Otras diferencias en la gestión radican en el concepto **valor de mercado**. Mientras que un RN2000 aparentemente disminuye el valor de una zona, la declaración de esa misma zona como ENP aumentaría el mismo; sin embargo, en los lugares de la RN2000, por ejemplo, se podría (y se puede) seguir cazando y en muchos ENP precisamente se prohibió o disminuyó drásticamente cuando se aprobó el PORN. La financiación LIFE, por ejemplo, solo se puede conseguir si se actúa sobre un lugar de la red Natura 2000. Por lo que esta disminución de valor es consecuencia de una falta de información y de formación de los responsables políticos, administrativos y “expertos”.

Finalmente, la gestión de la RN2000 se basa (más bien debería basarse) en medidas contractuales (convenios, contratos privados de gestión directa con los propietarios privados, contratos de gestión de transferencias a sociedades, ONG, Ayuntamientos, etc., consorcios, delegación, custodia, etc.), reglamentarias, administrativas (compra de derechos, expropiaciones). Un ejemplo de los avances que se están realizando desde otras políticas sectoriales son los que se incluyen en el borrador del Plan Nacional de Desarrollo Rural. En el eje 2 se hace referencia a la biodiversidad y a la RN 2000, citando abiertamente la posibilidad de realizar un modelo de Contrato Territorial de Explotación para la gestión del bloque agrario. En la reunión celebrada en Madrid el pasado mes de marzo de 2006 y organizada por las asociaciones European Landowners Organization, Friends of the Countryside y el Grupo de Empresas Agrarias (GEA), junto con el MMA y la Comisión Europea, quedaron patentes los diferentes puntos de vista que cada Comunidad Autónoma tiene sobre la gestión de la RN2000 y su financiación, siendo una de las principales preocupaciones la inexistencia de planes de gestión u otras herramientas que faciliten la aplicación del Decreto de Desarrollo Rural y la gestión *in situ* que deben realizar los propietarios privados de terrenos en RN2000.

Asimismo, se podrían citar los Plan de Ordenación de los Recursos Forestales (PORF) o los nuevos planes de las Demarcaciones hidrográficas que emanan de la Directiva Marco del Agua (DMA). De hecho, en Cantabria han asumido que los objetivos de conservación de los LIC fluviales y costeros (estuarinos y aquellos que recoge la DMA) deben ser

logrados en el contexto de los plazos establecidos en la norma europea y siguiendo los estándares e indicadores de buen o mal estado ecológico en ella recogidos.

Es decir, existen a disposición de las Administraciones suficientes elementos de planificación y de gestión que se podrían y deberían usar, y quizás un excesivo celo profesional nos impide llevar a cabo una correcta planificación y gestión de los lugares Natura 2000.

## ***Epílogo***

*Versus* es una expresión latina que significa “hacia” y que en un contexto anglosajón toma, por derivación del lenguaje forense, el significado de “contra” o “frente a” (también utilizado en el lenguaje deportivo), pero que en latín y en castellano significa “hacia”. Lingüísticamente, el extranjerismo *versus* no está recogido en el Diccionario de la Lengua Española (DRAE) y su uso se considera un anglicismo, debiendo ser sustituida por “contra” o por un guión.

Este comentario, que ha sido parte de la contribución de dos de los colaboradores técnicos del GT, nos hace reflexionar en esta cuestión paradigmática: ¿contra o hacia? Desde el GT queremos aportar una primera conclusión: los ENP deben tender o ir hacia la RN2000, siendo tomada ésta como la base de la conservación de la biodiversidad española en un contexto europeo.

En palabras de uno de los colaboradores técnicos: *“Esta perspectiva parece especialmente importante para acabar con la especie de doble personalidad con que las políticas de protección del espacio natural se presentan ante el público general que es incapaz, muy acertadamente, de entender la proliferación de figuras que ante sus ojos son similares. No debe olvidarse que la mayor parte de los problemas de conservación tienen un origen y una solución de marcado carácter social por lo que parece congruente pensar que, en nuestro caso, el primer paso debería ser que la población fuera capaz de entender qué se pretende hacer y a través de qué medios. En esa línea la asimilación entre Espacios Naturales Protegidos tradicionales y espacios Natura 2000 no puede sino reportar ventajas.”*