

El Medio Natural

Políticas de Conservación

Contenido

1. SITUACION DE PARTIDA
2. ACCIONES IMPLEMENTADAS
3. PERSPECTIVAS O RETOS DE FUTURO

1. Situación de partida

Las políticas de protección de la naturaleza en Euskadi son relativamente recientes ya que hasta finales de los años 80 no se declaró ningún espacio protegido, y las políticas de conservación de especies de flora y fauna no llegaron hasta el final de la siguiente década.

A partir del Estatuto de Autonomía de los años 80 y la transferencia de competencias, las Diputaciones Forales asumieron competencias territoriales como las de montes (terrenos no urbanos ni cultivados, cubiertos de árboles, matorrales y pastos), así como la administración de los espacios naturales protegidos, desarrollándose normalmente por los mismos equipos técnicos. Estos servicios tenían también asignadas la caza y la pesca, por lo que las políticas de protección de especies también fueron, al menos inicialmente, desarrolladas por los servicios forestales.

Las políticas forestales tenían una amplia tradición y se habían basado en unos principios rectores coincidentes (en parte) con las nuevas políticas de protección de la naturaleza, como la utilización sostenible de los montes y la persistencia de las masas y la compatibilización de objetivos y usos.

2. Acciones implementadas

La puesta en marcha de las políticas de conservación de la naturaleza en Euskadi. Dos visiones (1984-1994)

A. La Propuesta "Medioambiental"

Se desarrolla la protección de espacios a partir de instrumentos de ordenación urbanística y territorial. Un ejemplo de ello fue la **Ley de Urdaibai** (1989), espacio costero que en 1984 había sido reconocido por la Unión Internacional de Conservación de la Naturaleza (UICN) como **Reserva de la Biosfera**. La Ley de Urdaibai identificaba las áreas de mayor interés medioambiental y establecía un régimen de protección para las mismas, a la vez que ordenaba que el órgano ambiental elaborara un **Plan Rector de Uso y Gestión** que estableciera el régimen de protección aplicable, así como la elaboración de un **Programa de armonización y desa-**

rollo de actividades socioeconómicas, que se desarrollaría mediante programas sectoriales.

En esta época, se inició la elaboración de Planes Especiales para la protección de algunas de las zonas de montaña de mayor interés, aunque no se culminó su tramitación.

B. La Propuesta "Rural"

Destaca la declaración de **Parques Naturales** como espacios rurales con escasa población residente, de notable interés natural y con aprovechamientos agrarios, ganaderos y forestales no intensivos.

1989: se declaró, por decreto, el primer espacio protegido de Euskadi, el **Parque Natural de Urkiola**, bajo la Ley básica del estado de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y



Monte Anboto desde Aramaio, en el Parque Natural de Urkiola (CC BY-3.0-ES 2012/EJ-GV/Ireka-Gobierno Vasco/Mikel Arrazola)

Fauna Silvestres. Este espacio tiene un gran componente de protección paisajística.

Se estableció un régimen general de protección en el espacio y se instó a la elaboración de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, en un marco conservacionista, de explotación ordenada y sostenible de los recursos y del desarrollo social y económico del espacio y su entorno.

1992: Se declaró el **Parque Natural de Valderejo**. Se sitúa en el oeste de Álava, en una de las comarcas con menor población. Era un área con baja población con usos productivos de cultivo agrario y una importante cabaña ganadera.

Mediados de los años 90: el Gobierno Vasco decidió que la protección de los espacios naturales protegidos formaba parte de las políticas agrarias y rurales y que éstas eran preeminentes sobre las derivadas de ordenación territorial y urbanística. Se formó un equipo técnico constituido como empresa de capital público en la que participaban el Gobierno Vasco y las 3 Diputaciones, dando coherencia a las iniciativas de todas las administraciones implicadas para dar el impulso a las políticas de conservación de la naturaleza.

1993: 1^{er} Plan estratégico rural vasco, en el cual las políticas de protección de la naturaleza tenían un protagonismo amplio:

- Se considera la **Red de Espacios Protegidos**, formada por **Parques Naturales y Biotopos Protegidos**, como activo de los territorios rurales para su desarrollo. Se define a los **Parques Naturales** como espacios amplios, relativamente bien conservados y con presencia de usos agrarios, ganaderos y forestales no intensivos, que habían contribuido a forjar el valor de los espacios. La figura **Biotopos Protegidos** se establece para espacios de reducida extensión, singularidad y valor natural, donde los usos productivos podían ser incompatibles con la protección del espacio.
- Establece tres grandes finalidades para los espacios naturales protegidos, especialmente para los Parques Naturales:
 - a) Conservación de la Naturaleza
 - b) Aprovechamiento sostenible de los recursos y el desarrollo socioeconómico de ellos y su entorno
 - c) Uso público, facilitando su utilización con fines recreativos
- Se promueve el acuerdo entre los distintos agentes para definir el régimen de protección de los espacios.

1994. Aprobación de la **Ley de Conservación de la Naturaleza de Euskadi** que establece:

- La protección de la naturaleza basada en la utilización sostenible de los recursos, ligando los aspectos ambientales con los económicos.
- El marco general de ordenación y protección está a cargo del Gobierno Vasco, pero la implementación es responsabilidad de las Diputaciones Forales.
- El Gobierno Vasco aprueba, antes de la declaración de Parque Natural, un **Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN)** estableciendo finalidades, normas y criterios básicos del espacio. Una vez declarado el Parque Natural, las diputaciones elaborarán un **Plan Rector de Uso y Gestión** del espacio.

- Una **Red de Espacios Protegidos de Euskadi** que incluye todos los Parques Naturales y Biotopos Protegidos.
- La catalogación de las especies de flora y fauna protegida será realizada por el Gobierno Vasco, mientras que las diputaciones elaborarán un **Plan de gestión de las especies protegidas**.

Coincidiendo con la aprobación de la Ley (1994), se declararon los Parques Naturales de Gorbeia y Aralar.

El despliegue de las políticas de conservación en Euskadi (1995-2001)

Los años siguientes a la aprobación de la Ley de la Conservación de la Naturaleza fueron de intensa actividad.

1. Espacios Naturales Protegidos:

- a. Parques Naturales
 - Se inició la elaboración de la totalidad de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales para los Parques Naturales previstos.
 - Se constituyeron equipos de gestión para los Parques Naturales declarados y se iniciaron las primeras inversiones.
 - Se elaboraron los primeros Planes Rectores de Uso y Gestión.
- b. Biotopos protegidos: El Gobierno Vasco aprobó los primeros biotopos protegidos, al menos 1 en cada Territorio Histórico
- c. Red de Espacios Naturales Protegidos: se constituyó el registro de la Red, se realizaron jornadas y se estableció la imagen conjunta de la red.

2. Especies

- a. El Gobierno Vasco catalogó las primeras especies de flora y fauna protegida.
- b. Las Diputaciones Forales aprobaron los primeros planes de gestión de especies

A partir de los años 1997-1998 se produce una ralentización en puesta en marcha de nuevos espacios e instrumentos puesto que se requerían dotaciones técnicas y presupuestarias de las que carecían.

En el año 1998 se aprobó la **Ley de Desarrollo Rural**. Esto supuso un cambio cualitativo del papel de los espacios protegidos en el Desarrollo Rural, pues aunque seguían tenido entre sus objetivos contribuir al desarrollo económico, los espacios protegidos pasan a ser aliados de las nuevas estructuras comarcales y asociaciones de Desarrollo Rural.

La participación en las políticas europeas de conservación de la naturaleza

En 1992 se aprueba la Directiva europea **Hábitats**, que crea una **red ecológica europea denominada Natura 2000** formada por lugares designados para proteger determinados tipos de hábitats y especies así como las Zonas Especiales de Protección

derivadas de la Directiva de Aves. Además, establece un régimen de protección en todo el territorio para determinadas especies de flora y fauna e impone unas obligaciones de vigilancia e información sobre el estado de la naturaleza.

Hábitats establecía unos objetivos mucho más concretos que los de la Ley vasca (16/1994), por lo que fue necesario realizar un inventario exhaustivo de la situación de todos los hábitats y especies de interés comunitario y posteriormente seleccionar aquellos espacios que tenían mayor relevancia para la conservación de los mismos y que pudieran garantizar la conservación. Varias listas de **Lugares de Importancia Comunitaria** fueron remitidas a la Comisión Europea hasta que finalmente, en 2004 se considera que la lista remitida tiene el nivel suficiente de protección.

El cambio de modelo (2002-2009)

Se culmina la declaración de los últimos parques, iniciados casi hace una década.

Durante este periodo se refuerzan, de manera desigual, los equipos de gestión en los espacios dependientes de las Diputaciones Forales y se culminan las grandes inversiones de uso público iniciales. No obstante, los presupuestos siguen siendo insuficientes.

El foco de atención se va desplazando desde los instrumentos propios de la Ley vasca de conservación a los derivados de las políticas europeas (Habitats) y su **red Natura 2000**.

Finalizada la identificación de los lugares de importancia que formaban Natura 2000, se inició la creación de elementos comunes para el conjunto de la red de Euskadi: se elaboró una **nueva car-**

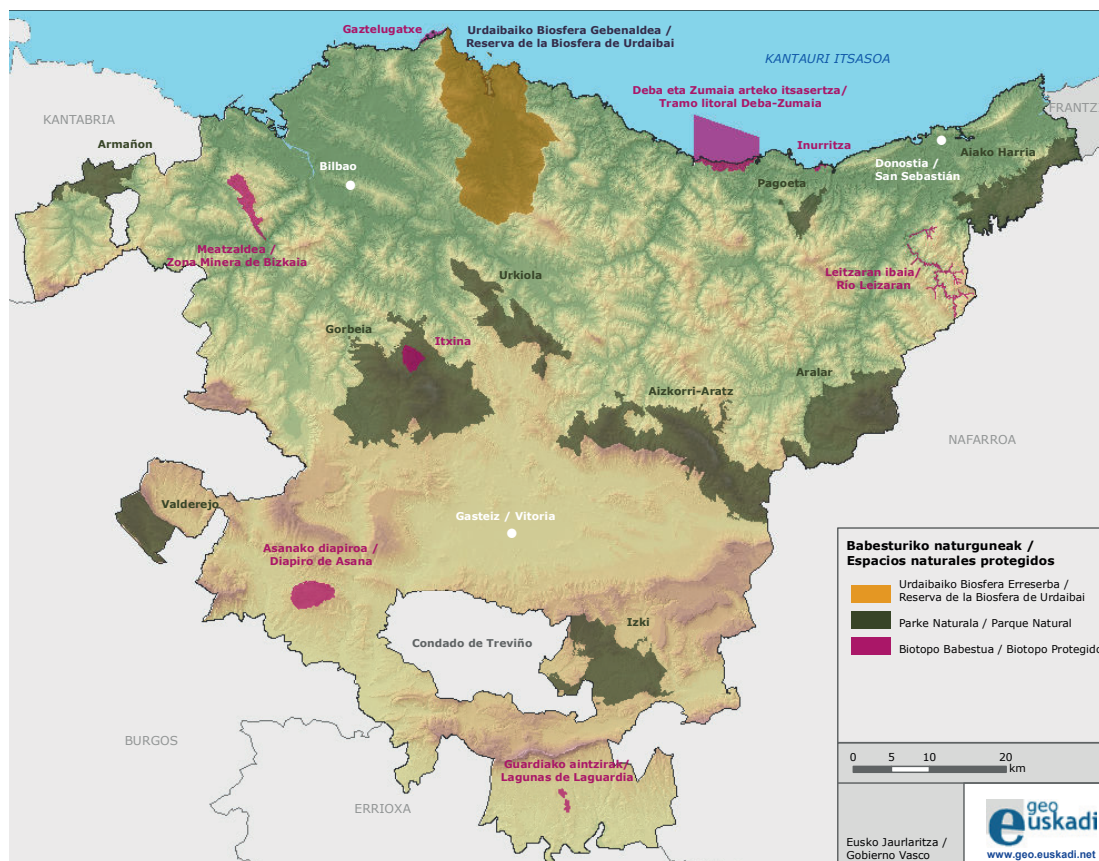
tografía de hábitats siguiendo el sistema de clasificación europea y se actualizó la información sobre la **situación de diversas especies** de interés comunitario. Por otra parte, se abordó la elaboración de un **manual de interpretación y gestión de los distintos tipos de hábitats** que sirviera para homogenizar y acordar con los distintos agentes los elementos clave de diagnóstico, los objetivos y las medidas a poner en marcha en los distintos tipos de hábitats.

Se inicia la elaboración de un instrumento normativo que definiera los procedimientos, alcance y responsabilidades en Natura 2000 y un Plan Director que lo desarrollase y recogiera los objetivos para cada uno de los lugares, los hábitats y especies presentes, las prioridades de conservación y las tipologías de medidas de conservación aconsejadas para tipo de hábitat o especies y la problemática que le afectara.

Por último, se decide abordar cada uno de los espacios Natura 2000 mediante un instrumento específico que permitiera poner en marcha las medidas de conservación.

La puesta en marcha de Natura 2000 (2010-2016)

De acuerdo con la Directiva Hábitats, antes de seis años desde que se adopta la lista de Lugares de Importancia comunitaria, estos debían **designarse como Zonas Especiales de Conservación y poner en marcha las medidas de conservación**. Este proceso tuvo algunos tropiezos porque el Gobierno Vasco y las Diputaciones tenían una posición diferente sobre competencias y procedimientos que finalmente se resolvió en la modificación de la Ley de conservación de la Naturaleza hecha en 2014.



Mapa de Espacios Naturales Protegidos

Sin embargo, nuevamente fueron apareciendo conflictos según avanzaba la declaración de lugares protegidos. Algunas personas propietarias de terrenos y agentes ligados al sector primario se resistían a acatar normas de conservación al entender que la Viceconsejería de Medio Ambiente invadía competencias de otras administraciones o sectores, a pesar de existir una prevalencia de las políticas de conservación sobre el resto de políticas. La pérdida de derechos y limitaciones al desarrollo de las actividades productivas, a las responsabilidades y competencias de otras administraciones son la causa de muchos de estos conflictos.



Ovejas latxas en el Parque Natural de Aizkorri-Aratz (CC BY-3.0-ES 2012/EJ-GV/Irekia-Gobierno Vasco/Mikel Arrazola)

3. Perspectivas o retos de futuro

Tras la finalización de la declaración de los lugares Natura 2000 en Euskadi se abre un nuevo periodo que está empezando a ser definido.

1. **Puesta en marcha de las medidas de conservación:** Se ha logrado finalizar la declaración de todos los lugares y definir las medidas de conservación que se deben implementar. No obstante, la implementación de los planes ha sido muy escasa.
2. **Homogenización de los instrumentos de gestión** de los distintos lugares.
3. Existe una previsión legal para que en caso de que coexistan en un mismo lugar varias **tipologías de protección**, las normas derivadas de cada una de ellas formen un todo **único coherente**. Este hecho tiene especial importancia en los Parques Naturales que a su vez forman parte de Natura 2000 y tienen normas, en ocasiones discrepantes, en sus respectivos PORN y documentos de medidas de conservación. Hasta la fecha solamente se ha iniciado tímidamente los trabajos para lograr dicha convergencia.
4. Es necesario poner en marcha un **sistema de información del estado de conservación** de los hábitats y las especies,

y su relación con la evaluación de los documentos de medidas de conservación.

5. El **papel de los distintos agentes sectoriales y locales** en la definición de los lugares Natura 2000.

La Estrategia Biodiversidad Euskadi 2030

En 2016 la Viceconsejería de Medio Ambiente elaboró y aprobó la Estrategia de Biodiversidad del País Vasco 2030 y el Primer Plan de Acción 2020, mediante un **proceso participativo** que recogió las inquietudes y propuestas de numerosos agentes. Dicho documento aporta una **visión estratégica** y aspira a ser un punto de inflexión en las políticas de conservación en Euskadi. La estrategia se compone de una Visión, 4 Metas y 10 Líneas de actuación.

Visión 2030: Euskadi mejora el estado de conservación del medio natural, frenando su deterioro, a través de la corresponsabilidad de todos los agentes, y al mismo tiempo que la ciudadanía valora la riqueza de los servicios ecosistémicos que aporta el medio natural al bienestar humano. Todo ello es clave para legar a las generaciones futuras una biodiversidad integrada en un territorio resiliente.

4 Metas y 10 Líneas de actuación:

Meta 1. Protección y restauración de los ecosistemas:

- Detener la pérdida y deterioro de hábitats y especies, y mejorar su estado de conservación para avanzar hacia un territorio resiliente y multifuncional.
- Avanzar en la prevención y control de las Especies Exóticas Invasoras.
- Fomentar la corresponsabilidad y compatibilizar los usos de los recursos naturales y la conservación del medio natural.

Meta 2. Impulso a la Red Europea Natura 2000 como instrumento de oportunidad

- Garantizar una gestión eficaz de las zonas Natura 2000.
- Impulsar herramientas que den soporte a la consideración de la Red Natura 2000 como instrumento de oportunidad.

Meta 3. Promoción del conocimiento y la cultura de la Naturaleza

- Sensibilizar e implicar a la sociedad sobre la importancia de la conservación del medio natural.
- Generar información y compartir conocimiento.

Meta 4. Eficacia y eficiencia en la gestión del territorio y del patrimonio natural

- Garantizar la coherencia y transversalidad de las políticas en materia de biodiversidad.
- Avanzar en la colaboración y participación entre los distintos agentes públicos y privados para la gestión del patrimonio natural.
- Mejorar de forma continua la gestión de Espacios Naturales Protegidos.