

Configuración de la Red Natura 2000 en España

Análisis comparativo por Comunidades Autónomas

Gema HERRERO CORRAL¹

Investigadora del Grupo UCM-930326 Política Forestal y Socioeconomía
Departamento de Análisis Geográfico Regional y Geografía Física
de la Universidad Complutense de Madrid
geherrer@ghis.ucm.es

Recibido: 7/03/2008

Aceptado: 24/07/2008

RESUMEN

La aprobación de la Directiva Hábitat es el origen de la configuración de una red de áreas para la conservación de la biodiversidad a nivel europeo denominada Red Natura 2000. España, como Estado miembro de la UE, participa en la configuración de dicha Red aportando un elevado porcentaje de superficie nacional. La gran diversidad natural de los territorios españoles, la estructura competencial de nuestro país y las diferencias socioeconómicas regionales han dado lugar a una gran heterogeneidad de situaciones en la constitución y futura gestión de la Red.

Este artículo muestra los resultados del análisis comparativo a nivel regional, identificando los aspectos de mayor importancia para su funcionamiento: legislación, planificación de la gestión y participación pública. Se basa en entrevistas realizadas a técnicos de 11 Comunidades Autónomas. Además, se presenta un estudio de caso en la Comunidad de Madrid para valorar las implicaciones territoriales de Natura 2000 en un espacio concreto.

Palabras clave: Red Natura 2000, biodiversidad, análisis regional, gestión, Comunidades Autónomas, Madrid.

The Configuration process of Natura 2000 Network in Spain

A comparative assessment by Autonomous Regions

ABSTRACT

The approval of the Habitats Directive establishes a European ecological network for biodiversity conservation known as Natura 2000 Network. Spain, as a European Member State, takes part in its configuration contributing with a high percentage of the national surface. The natural variety existing among the different Spanish territories, the responsibilities distribution and the regional socioeconomic differences have resulted in varied action lines for the creation and future management of Natura 2000.

The present article shows the main results obtained from the comparative analysis at the regional level regarding the Natura 2000 process and identifies the relevant aspects to come into operation: legislation, planning and public participation. The information was compiled from members of the public administration for a total of 11 Autonomous Regions. A case of study in the Autonomous Community of Madrid is

¹ El presente artículo desarrolla parte de los resultados del trabajo de investigación para la obtención del Diploma de Estudios Avanzados realizado por la autora y dirigido por la Dra. Emilia Martínez Garrido dentro del Programa de Doctorado de Geografía de la Universidad Autónoma de Madrid.

also presented in order to assess the territorial consequences of a specific area pertaining to the Natura 2000 Network.

Key words: Natura 2000 Network, biodiversity, regional assessment, planning, Autonomous Regions, Madrid.

Configuration de la reseau Natura 2000 en Espagne L'analyse comparative par Communautés Autonomes

RÉSUMÉ

L'adoption de la directive Habitats est à l'origine de la configuration d'un réseau de zones pour la conservation de la biodiversité au niveau européen appelé Réseau Natura 2000. Espagne, entant que pays communautaire, participe à la configuration du réseau avec une grande partie de la surface national. La diversité naturelle des territoires espagnols, la structure d'attribution des compétences dans notre pays et les différences socio-économiques régionales ont conduit à une grande hétérogénéité des situations dans la constitution et gestion future du Réseau.

Cet article montre les résultats de l'analyse comparative au niveau régional, en identifiant les aspects les plus importants pour leur mise en place : la législation, l'aménagement et la participation publique. Il s'appui sur des entretiens faites aux techniciens de 11 Communautés autonomes. D'ailleurs, l'étude du cas de la Communauté de Madrid es présenté pour évaluer les répercussions de Natura 2000 dans un lieu précis

Mots-clé: Réseau Natura 2000, diversité biologique, analyse régional, aménagement, Communautés Autonomes, Madrid.

1. PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE LA RED NATURA 2000 Y ESTADO ACTUAL EN ESPAÑA

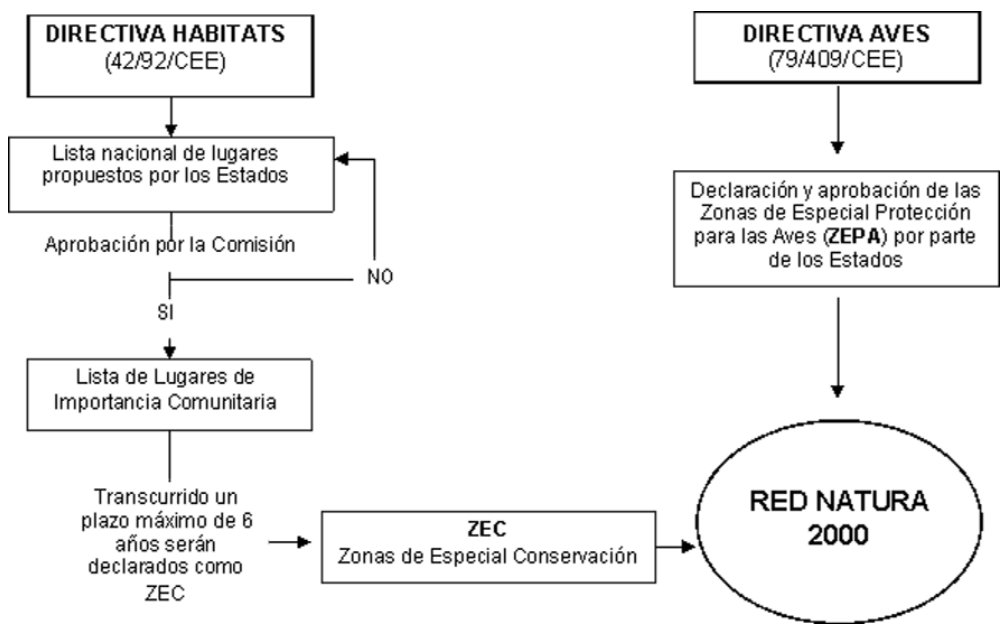
La Unión Europea (UE) y sus Estados miembros han alcanzado importantes compromisos para proteger la naturaleza a través de la firma de una serie de convenios internacionales. En el Convenio de Río (1992), por primera vez, se reconoció la necesidad de establecer unas directrices para la selección de espacios de cara a establecer un sistema o red de áreas protegidas donde se tomasen medidas especiales para conservar la biodiversidad. Con estos mismos planteamientos, la UE había desarrollado y aprobado una serie de instrumentos legislativos para la protección de la naturaleza y la creación de redes de conservación.

La Red Natura 2000 surge en 1992 con la aprobación de la Directiva 92/43/CEE (Directiva Hábitat) y con el objetivo de garantizar el mantenimiento en un estado de conservación favorable de los hábitats y especies de interés comunitario. Su configuración incluye Zonas de Especial Conservación (ZEC), creadas en virtud de la propia Directiva Hábitat, y Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) provenientes de la aplicación de la Directiva 79/409/CEE (Directiva Aves). Actualmente, es considerada como la piedra angular de la política de conservación de la naturaleza en la Unión Europea (Comisión Europea, 2002).

Natura 2000 se enmarca dentro de los nuevos modelos de conservación que plantean la creación de redes funcionales de espacios para permitir la relación de unas zonas con otras, y a su vez, promover la integración territorial de la biodiversidad con el desarrollo de otras actividades, dando lugar a la vertebración del territorio a través de objetivos de conservación de la naturaleza. Natura 2000 parte de la

consideración de que hábitats y especies son patrimonio comunitario cuyas amenazas tienen carácter transfronterizo; teniendo esto en cuenta, resulta necesario tomar medidas de conservación a nivel de la Unión Europea. A su vez, no olvida que han de tenerse en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales específicas de cada territorio. Por otro lado, el desarrollo de Natura 2000 aspira a alcanzar objetivos más ambiciosos de desarrollo sostenible acordes con el nuevo estilo político imperante en Europa, y en esta línea, busca la integración de la biodiversidad y el medio ambiente en las distintas políticas sectoriales (Mensaje de Malahide, 2004)².

El proceso de constitución de Natura 2000 se plasma en dos vías diferenciadas dependiendo de si un espacio concreto deriva de las consideraciones de una o de otra Directiva. Mientras que la incorporación de las ZEPA a Red Natura 2000 se hace de forma automática una vez que son designadas por los Estados Miembros, el proceso de declaración de las ZEC es mucho más complejo, debido a que la propia Directiva Hábitat establece unos criterios y un protocolo interactivo que complica y alarga notablemente el proceso (Fig. 1).



Fuente: Elaboración propia.

Figura 1 Proceso de constitución de la Red Natura 2000

² “Mensaje de Malahide: Poner fin al declive de la biodiversidad: fines prioritarios para alcanzar los objetivos generales de 2010”. Resultados de la conferencia organizada bajo la Presidencia irlandesa “Biodiversidad y Unión Europea: proteger la vida, apoyar los medios de existencia”, 25-27 de mayo de 2004, Malahide, Irlanda

Cada uno de los Estados debe valorar la situación de los hábitats y especies de interés comunitario en sus territorios y elaborar un listado de propuestas de Lugares de Interés Comunitario (LIC) para cada una de las regiones biogeográficas de las que participa. Posteriormente, la Comisión Europea evalúa las listas nacionales de propuestas en base a una serie de criterios fijados por la Directiva. En caso de que los espacios propuestos por los Estados sean insuficientes o inadecuados, los listados deberán ser revisados y modificados por los mismos, volviendo a ser enviados a la Comisión para su aprobación. Finalmente, la Comisión Europea junto con cada Estado Miembro acuerda un listado definitivo de Lugares de Interés Comunitario (LIC), que en el plazo máximo de seis años, deberán ser declarados como Zonas de Especial Conservación (ZEC) y desarrollar las herramientas de gestión adecuadas para la conservación de los hábitats naturales y las especies que motivaron su designación.

Europa cuenta con un total de nueve regiones biogeográficas para las que se deberán presentar y aprobar listados de Lugares de Interés Comunitario. Actualmente, han sido aprobados por Decisión de la Comisión seis listados: la región macaronésica en 2002; las regiones alpina, atlántica y continental en 2004; la región boreal en 2005 y por último la región mediterránea en 2006. Los listados de las regiones del mar Negro, Canónica y Esteparia se encuentran en proceso de elaboración y su adopción está prevista para 2008. Los espacios ya aprobados por la Comisión como LIC, de acuerdo a lo dispuesto en la Directiva Hábitat, automáticamente quedan sujetos a una serie de medidas preventivas para evitar su deterioro en espera de que sean declarados ZEC por los Estados miembros.

En el caso concreto de España, han sido aprobados por la Comisión todos los LIC propuestos y nos encontramos al comienzo de una nueva etapa en el cronograma de constitución de la Red Natura 2000 en donde se deberán declarar las ZEC y establecer los mecanismos de gestión de los lugares que conformarán la Red Natura 2000 española. En relación al cumplimiento de la Directiva Aves y la creación de la red de ZEPAs, que también integran Natura 2000, existe un procedimiento de infracción abierto contra España por insuficiente declaración e incumplimiento de la Directiva. En junio de 2006, las Comunidades Autónomas con infracción —Galicia, Andalucía, Castilla-La Mancha, Baleares, Comunidad Valenciana, Cataluña, Canarias y Extremadura— se personaron ante el Tribunal de Luxemburgo para mostrar los avances realizados en la designación de ZEPAs. Como resultado, únicamente Extremadura fue excluida de la demanda después de revisar y ampliar su propuesta. Por este motivo, en la actualidad España incumple la Directiva Aves a la espera de nuevas revisiones a las propuestas.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

La aplicación de los contenidos de las Directivas Hábitat y Aves para la constitución de la Red Natura 2000 afecta a distintas escalas territoriales. En la escala europea se establecen las disposiciones y requerimientos que serán incorporados y aplicados en la escala nacional por los distintos países miembros de la UE. En el caso de España, las acciones concretas se materializan en el nivel regional, y por este

motivo, para analizar los aspectos relevantes del proceso es necesario aproximarse a la escala autonómica.

El presente artículo expone los principales resultados obtenidos a partir del análisis comparativo a nivel autonómico sobre aspectos relacionados con la creación, constitución y posibles repercusiones de la gestión de Red Natura 2000 en España. El análisis permite identificar las principales líneas de actuación llevadas a cabo por las Comunidades Autónomas, así como los obstáculos y dificultades del proceso de implementación de la Red Natura 2000.

En primer lugar, se ha procedido a la recopilación de documentos oficiales (Directivas, Reglamentos y Comunicaciones de la Comisión) con el objetivo de profundizar los aspectos formales previamente al análisis en profundidad de la situación de Red Natura 2000. La Directiva Hábitat (92/43/CEE) y la Directiva Aves (79/409/CEE) son el núcleo a partir del cual se crea Natura 2000 y, por lo tanto, la base para comprender el proceso. En aspectos complejos se ha recurrido a documentos publicados por la Comisión Europea para interpretar o ampliar los contenidos de las Directivas. Así, el documento *Gestión de espacios Natura 2000: disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE* (2000) establece una serie de orientaciones para la aplicación de los requerimientos de gestión que exige la Directiva. El documento clave ha sido la *Guía metodológica para el análisis de planes y proyectos que afectan significativamente a lugares Natura 2000* (2001), donde se ofrece el modo de actuar frente a la aprobación de planes y proyectos con posible afectación a Natura 2000 de acuerdo a los preceptos de la Directiva Hábitat.

En la escala nacional, se han manejado textos legales a dos niveles: (i) a nivel estatal la *Ley 4/89 de Conservación de la Naturaleza* y los *Reales Decretos 1997/1995* y *1193/1998* de medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad; (ii) legislación autonómica relativa a la conservación de la naturaleza, y especialmente, los textos legales con referencias a Natura 2000.

En segundo lugar, se procede al análisis comparativo de la constitución y desarrollo de la Red Natura 2000 por parte de las Comunidades Autónomas. El ámbito territorial del estudio abarca un total de 11 Comunidades Autónomas (Andalucía, Cantabria, Castilla-León, Cataluña, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, La Rioja y Comunidad Valenciana), seleccionadas como muestra representativa de la situación a nivel nacional al ofrecer una gran variedad de líneas de actuación.

La recopilación de la información necesaria para el análisis procede de entrevistas telefónicas realizadas a los técnicos de la administración responsables dentro de cada Comunidad Autónoma. Las entrevistas fueron estructuradas en base a un cuestionario o documento-guía que permitió recoger la información de manera sistemática y uniforme, permitiendo su posterior análisis comparativo. El cuestionario se articula en torno a tres etapas del proceso:

- a) La elaboración de las propuestas y fases seguidas en la constitución de la Red Natura 2000 dentro de cada Comunidad Autónoma;
- b) La situación actual en la que se encuentran los listados de los Lugares de Interés Comunitario y las Zonas de Especial Protección para Aves, desde el punto de vista de la aplicación de los requerimientos de las Directivas.

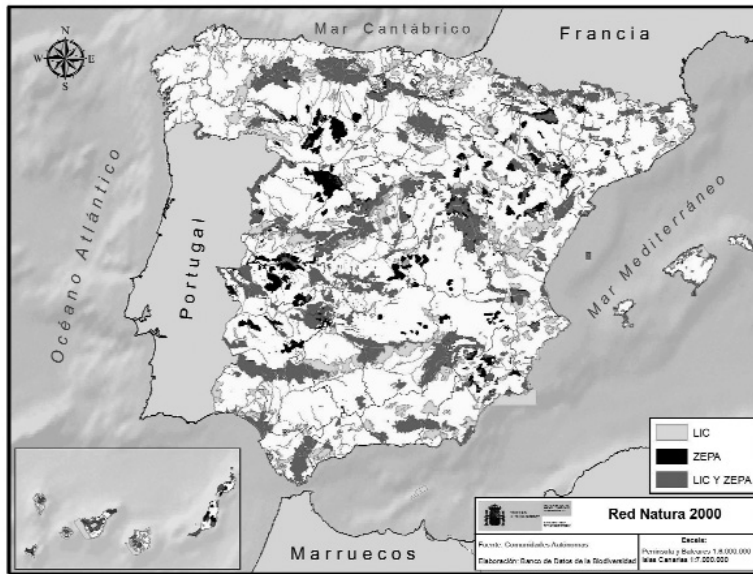
- c) Las proyecciones futuras respecto a temas que se perfilan como conflictivos (instrumentos de gestión, participación social, etc.).

En tercer lugar, se presenta el caso de la ZEPA “Encinares del río Cofio y Alberche” para el estudio de la aplicación práctica de la Red Natura 2000 en un territorio concreto. El objetivo es presentar la situación de un espacio perteneciente a Natura 2000 y constatar el grado de protección que ofrece mediante la valoración de la gestión que tiene lugar. Dado que por el momento no existe ningún instrumento aprobado para su gestión y que el espacio se maneja a través del régimen preventivo contemplado por la Directiva Hábitat, hubo que solicitar documentación interna de la administración (el borrador del Plan de Ordenación de Recursos Naturales) y consultar los fondos documentales del Punto de Información Ambiental y de la Biblioteca de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid relativos a Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA). Se revisaron un total de 18 DIA comprendidas entre los años 1998 y 2005. De entre ellas, se hizo una selección para poder mostrar los resultados más relevantes, que serán comentados en el presente artículo.

3. CONTEXTO NORMATIVO Y TERRITORIAL DE RED NATURA 2000 EN ESPAÑA

España es uno de los países europeos con mayor biodiversidad de hábitat y taxones de flora y fauna y posee unos porcentajes considerablemente altos de las especies y hábitat contenidos en los anexos de la Directiva Hábitat (casi el 60% de hábitats y en torno al 40% de especies de flora y fauna). Por este motivo, nuestro país es uno de los que mayor extensión aporta a la creación de la Red Natura 2000 en relación a su superficie. De acuerdo con los datos del Ministerio de Medio Ambiente, la lista nacional de LIC incluye 1.434 espacios y una superficie de 12.371.595,5 ha; y la red de Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) cuenta con 560 áreas que ocupan una superficie total de 9.694.842,9 ha³. La superficie incluida en Natura 2000 supone en torno al 25.5% de la total de España, distribuido en el territorio como indica la figura 2.

³ Datos actualizados a 30 de Septiembre de 2007, Ministerio de Medio Ambiente.



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente, 2005.

Figura 2 Configuración de Red Natura 2000 en España.

La situación competencial de España en la aplicación de las Directivas de la Naturaleza (Directiva Aves y Directiva Hábitat) es bastante compleja. Por un lado, España es un Estado Miembro de la UE y por lo tanto, aunque tiene la competencia para delimitar los lugares Natura 2000 y desarrollar su gestión, debe hacerlo de acuerdo a los objetivos marcados desde Europa a través de las Directivas. Por otro lado, las Comunidades Autónomas tienen las competencias en materia de protección del medio ambiente, de tal manera que son las responsables de la elaboración de las propuestas de espacios para formar parte de la Red Natura 2000 así como de su posterior gestión. El Estado central se reserva la función de coordinador entre las distintas Autonomías y la Comisión Europea en la elaboración y envío de listados. La estructura competencial existente en España y la falta de directrices concretas desde Europa influyen en la forma en que la Red Natura 2000 queda recogida en la legislación española y en la normativa de las distintas Comunidades Autónomas.

La transposición de la Directiva Hábitat a la normativa española ha resultado ser un proceso caótico y desordenado (Tabla 1). La Ley estatal 4/89 de Conservación de la Naturaleza no incluye de forma completa las consideraciones relativas a la Red Natura 2000 debido a que su aprobación fue anterior a la Directiva Hábitat. Mediante el Real Decreto 1997/1995, el Real Decreto 1193/1998 y la Ley 43/2003 de Montes se fueron poniendo parches a la transposición de la Directiva Hábitat. Finalmente, en Octubre de 2007, la Comisión de Medio Ambiente del Congreso de los Diputados aprobó la nueva *Ley de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad*

actualizando la legislación estatal de conservación de la naturaleza y en concreto, los aspectos concernientes a la Red Natura 2000⁴.

Tabla 1 Cronología del proceso de transposición de las Directivas Aves y Hábitat en España

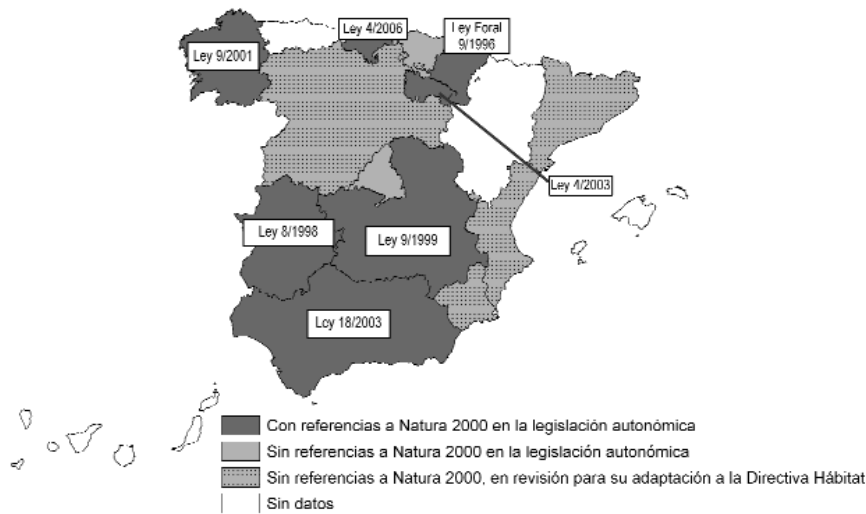
Normativa	Fecha	Observaciones
Directiva 79/409/CEE relativa a la conservación de las aves silvestres	1979	Establece la creación de la Red ZEPA para la protección de aves silvestres y sus hábitats. Supone el primer paso hacia la conservación <i>in situ</i> por medio de redes de espacios en Europa
Ley estatal 4/89 de Conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.	1989	Traspone la Directiva Aves 79/409/CEE al ordenamiento interno Español. Sin mención a Red Natura 2000.
Directiva 92/43/CEE relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre.	1992	Surge la red ecológica europea Red Natura 2000
Real Decreto 1997/1995	1995	Traspone la Directiva Hábitat 92/43/CEE al ordenamiento interno Español.
Real Decreto 1193/1998	1998	Modifica al Real Decreto 1997/1995 al no haber traspuesto con exactitud ciertos artículos de la Directiva.
Ley 43/2003 de Montes	2003	Modifica la ley 4/89 introduciendo un Capítulo relativo a Red Natura 2000 donde queda definida su estructura así como la competencia de las Comunidades Autónomas para su designación y gestión.
Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad	2007	Actualiza la legislación estatal referente a Red Natura 2000: define los lugares que forman la Red, fija procedimientos de declaración, establece medidas de conservación, etc.

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos normativos empleados en el análisis.

Algunas Comunidades Autónomas, dentro de sus límites competenciales, quisieron solucionar el vacío jurídico existente en la legislación estatal mediante la inclusión de la Red Natura 2000 en las leyes autonómicas de conservación de la naturaleza. No obstante, el ritmo y la forma de asumir competencias por parte de las

⁴ Nota de prensa del Ministerio de Medio Ambiente a 22 de Noviembre de 2007.

Comunidades Autónomas han sido distintos, dando lugar en la actualidad a una situación muy heterogénea entre las normativas de conservación de la naturaleza de las distintas regiones.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos procedentes de las entrevistas a fecha Septiembre de 2006.

Figura 3 Red Natura 2000 en la normativa autonómica.

El análisis del contexto normativo existente respecto a Natura 2000 en las distintas Autonomías presenta (Fig 3):

(a) Comunidades Autónomas, como por ejemplo C. Valenciana, Murcia, Cataluña o Castilla y León, que cuentan con normativa referida a la conservación de la naturaleza pero no incluyen en ella la figura de Red Natura 2000. En la mayoría de los casos, existen propuestas para la revisión y adaptación de la legislación a los requerimientos de la Directiva Hábitat.

(b) Comunidades que, de forma relativamente reciente, han desarrollado leyes de conservación de la naturaleza que contemplan la Red Natura 2000. Como ejemplo se puede mencionar Navarra, Extremadura, Castilla-La Mancha, Galicia, La Rioja, Cantabria o Andalucía. De forma general, los contenidos de las leyes autonómicas que integran Natura 2000 en sus textos lo hacen definiendo las zonas que configuran la Red (LIC, ZEC, ZEPa), presentando los instrumentos de planificación y gestión que ofrece la Directiva Hábitat y los procedimientos de declaración o modificación de los listados, entre otros aspectos. En casos concretos, se crean nuevas figuras de protección —como por ejemplo, *Zona de Especial Conservación de*

Importancia Comunitaria en La Rioja o Zonas de la Red Ecológica Europea Natura 2000 en Cantabria — que recogerán los ZEC y las ZEPA de la Red Natura 2000.

Atendiendo a los retos establecidos en el “Plan de Acción para los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español” es necesario trabajar hacia la coherente integración de lo establecido en la Directiva Hábitat en la normativa estatal y autonómica de conservación de la naturaleza. Con este objetivo, se deberá abordar la revisión de las figuras de protección y del marco legal de los instrumentos de planificación y gestión (Actas del 9º Congreso Europarc-España, 2003) en la línea en que han estado trabajando algunas Comunidades Autónomas.

Aparte de la integración de Natura 2000 en la legislación autonómica de conservación, gran parte de las políticas sectoriales con incidencia hacen alusión al respecto: los planes urbanísticos incluyen limitaciones en los lugares Natura 2000; los planes forestales regionales hacen referencia a la Red en alguna de sus líneas de actuación; y por supuesto, las leyes de evaluación de impacto ambiental contemplan su existencia.

4. VALORACIÓN DE LA RED NATURA 2000 EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La gran diversidad de características naturales presentes en los territorios españoles y la distinta disponibilidad de recursos técnicos y materiales en cada Comunidad Autónoma han determinado la manera de afrontar la constitución de la Red Natura 2000. La problemática particular existente en cada región no ha permitido la aplicación de una metodología única de trabajo por parte de las Administraciones autonómicas, lo cual ha dado lugar a una interesante variedad de situaciones. A continuación se presentan los resultados más relevantes del análisis realizado en las once Comunidades Autónomas incluidas en el estudio.

4.1. CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE CONSTITUCIÓN DE LA RED NATURA 2000

De forma generalizada, todas las Comunidades Autónomas muestran un importante retraso entre la aprobación de la Directiva Hábitat en 1992 y la realización de las primeras propuestas entre 1997 y 1999. Cabe pensar que este lapso de tiempo puede ser resultado del retraso de tres años en la transposición de la Directiva Hábitat a la normativa española y de la escasa información científica de partida que existía en nuestro país para comenzar a trabajar (Orella et al, 1998). Respecto a esto último, cabe indicar que las Comunidades Autónomas sólo contaban con la base que ofrecía el Inventario Nacional de Hábitat (1997), cuya escala de trabajo (1:50.000) en ocasiones resultaba imprecisa. Por este motivo, las Comunidades Autónomas debieron realizar en muchos casos estudios más precisos de sus territorios, hecho que demoró la selección de los espacios.

Tabla 2 Proceso de designación de espacios para formar parte de la Red Natura 2000

Comunidad Autónoma	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Modificaciones ⁵	Criterios de selección
Andalucía											6	B
Cantabria											2	B
Castilla-León											4	B
Cataluña											3	A
Extremadura											1	B
Madrid											1	A
Murcia											3	A
Navarra											3	B
País Vasco											2	A
La Rioja											2	A
Comunidad Valenciana											1	B

A = La selección de espacios para la propuesta de LIC se basó en los espacios ya declarados como protegidos, montes públicos y ZEPAs ya existentes.

B = La delimitación de los espacios se basó en el análisis de los territorios con criterios estrictamente de conservación.

Fuente: Elaboración propia con datos recogidos de las entrevistas hasta Septiembre de 2006.

Tal y como muestra la tabla 2, es posible establecer dos modelos o formas de proceder en la delimitación de los espacios para la propuesta de LIC. Por un lado, algunas Comunidades como Andalucía, Castilla y León o Cataluña desarrollaron procesos bastante largos en el tiempo y con sucesivas modificaciones respecto a las propuestas iniciales. Por otro lado, regiones como Madrid o Extremadura emplearon poco tiempo en la elaboración de sus propuestas y éstas no sufrieron muchas modificaciones.

Durante el proceso de selección de espacios, el Ministerio de Medio Ambiente se esforzó en crear una situación propicia para la comunicación entre las Comunidades Autónomas mediante la organización de reuniones con los representantes de las mismas. El objetivo de las reuniones era unificar y aplicar criterios homogéneos en las propuestas, de tal forma que se mantuviese una cierta coherencia entre los listados de las distintas Comunidades.

Sin embargo, los resultados de las entrevistas revelan criterios y concepciones distintos entre las diferentes Comunidades a la hora de enfrentarse al cumplimiento de los objetivos de la Directiva. En algunos casos, se opta por proponer para la Red Natura 2000 aquellos espacios que por sus valores naturales y buen estado de conservación habían sido declarados como espacios naturales protegidos o eran montes

⁵ Actualmente, las Comunidades Autónomas revisan y ajustan los límites de los espacios, por lo que podría producirse alguna modificación en los lugares aprobados.

públicos. Mientras que en otras Comunidades Autónomas, como Andalucía o Navarra, se optó por realizar un análisis de los respectivos territorios a partir de los criterios de conservación que marcaba la Directiva Hábitat, considerando de forma secundaria otros aspectos para completar la Red.

Es lógico que, ante la necesidad de delimitar espacios con características relevantes para la conservación, se acuda a los espacios protegidos ya declarados. Sin embargo, no bastaron para responder a los objetivos que exigía la creación de Red Natura 2000 y, en todos los casos en que la propuesta se basó únicamente en la red de espacios protegidos regionales, ésta fue insuficiente y hubo de ser modificada y ampliada. Al respecto cabe subrayar, que la filosofía con la que fue creada Red Natura 2000 no responde a los mismos objetivos de conservación que la red de espacios naturales protegidos, pues parten de orígenes distintos (europeo y nacional o autonómico).

4.2 POSIBILIDADES DE GESTIÓN DE LOS LUGARES NATURA 2000. NUEVAS FÓRMULAS DE GESTIÓN.

El artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE insta a los Estados miembros a tomar las medidas de gestión activa necesarias para garantizar el estado de conservación favorable de los hábitats y especies de interés comunitario. La Directiva ofrece dos tipos de medidas de gestión y deja a los Estados miembros la capacidad de decidir cuál adoptar⁶:

- *Planes de gestión.* la Comisión Europea ha favorecido sistemáticamente el desarrollo de planes de gestión mediante el programa LIFE-Naturaleza. Aunque no siempre son necesarios, si se recurre a esta opción, deberán elaborarse en función de las características intrínsecas del territorio, los conflictos existentes y los objetivos de manejo del área.
- *Medidas reglamentarias, administrativas o contractuales* son obligatorias aún cuando el Estado miembro no considere necesaria la elaboración de planes de gestión. Este tipo de medidas incluyen los contratos ambientales con propietarios (medida contractual), la provisión de fondos específicos para la gestión (medida administrativa) o la aprobación de reglamentos por los que se establecen medidas para la gestión de un determinado espacio (medidas reglamentarias).

Por otro lado, partiendo del principio de prevención, la Directiva obliga a los Estados a adoptar las medidas necesarias para evitar el deterioro de los hábitats y las alteraciones que puedan repercutir en las especies de interés.

Las disposiciones que establece la Directiva Hábitat respecto a la gestión de los lugares Natura 2000 resultan muy generales y están poco definidas, por lo que cada

⁶ Artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE: "...los Estados Miembros 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..."

Estado Miembro, y en este caso, las Comunidades Autónomas deberán establecer los instrumentos adecuados de acuerdo a las necesidades y a las características concretas de cada espacio.

La gran diversidad de situaciones dentro del territorio nacional se ha traducido en la falta de directrices comunes para el diseño de la gestión de la Red, dando lugar a un escenario de grandes desigualdades donde cada Comunidad Autónoma avanza en sus territorios a un ritmo distinto y con sus propios criterios, siempre teniendo como base la Directiva Hábitat. Sin embargo, en los casos en que se produce solapamiento entre LIC y ZEPA o entre territorios incluidos en Red Natura 2000 y Espacios Naturales Protegidos la solución propuesta por las distintas Comunidades es bastante unánime (tabla 3).

Tabla 3 Planteamientos autonómicos para la gestión de los lugares Natura 2000

Comunidad Autónoma	Previsiones de gestión (instrumentos)	Gestión en zonas de solapamiento:	
		Entre LIC y ZEPA	Entre LIC y ZEPA
Andalucía	La modalidad de contrato territorial para la gestión de territorios privados puesta en práctica en otros sectores (ej: cinegético) se plantea como posible en espacios Natura 2000.	Gestión conjunta ya que los objetivos son comunes: protección y conservación de hábitats.	Las futuras ZEC se incluirán en el listado autonómico de figuras de protección y pasarán a formar parte de la Red de Espacios Protegidos regional y serán gestionadas de acuerdo a la normativa andaluza.
Cantabria	Elaboración de planes de gestión para el espacio concreto.	Gestión conjunta a través de un único instrumento.	Adaptación del instrumento de gestión del ENP para cumplir los objetivos de la Directiva Hábitat
Castilla-León	Se propone un plan general para todos los espacios de la Red Natura 2000.	Gestión conjunta	Adaptación del instrumento de gestión del ENP para cumplir los objetivos de la Directiva Hábitat
Cataluña	Elaboración de Planes Especiales de Gestión para el espacio concreto. Se han establecido tipologías de lugares Natura 2000 y elaborado unas directrices de gestión específicas para cada tipo. Posible aplicación de la custodia del territorio.	Gestión conjunta, únicamente se introducirán medidas concretas adicionales para LIC o ZEPA.	Adaptación del instrumento de gestión del ENP para cumplir los objetivos de la Directiva Hábitat
Extremadura	La legislación autonómica incluye los lugares Natura 2000 como ENP y se opta por el desarrollo de Planes de Ordenación y Gestión. Posible aplicación de medidas reglamentarias	Gestión conjunta	Adaptación del instrumento de gestión del ENP para cumplir los objetivos de la Directiva Hábitat

Madrid	En 1998 se iniciaron los trabajos para la elaboración de los planes de gestión para lugares Natura 2000 concretos; por el momento no ha sido aprobado ninguno.	Gestión conjunta a través de un único instrumento.	Adaptación del instrumento de gestión del ENP para cumplir los objetivos de la Directiva Hábitat
Murcia	Planes de gestión para espacios concretos o aplicados a escala comarcal. Ya han sido aprobados varios planes. Otra opción, sería declarar los LIC como ENP y elaborar planes de ordenación para su gestión.	La Administración considera figuras distintas; pero deberá existir coordinación en la gestión	Adaptación del instrumento de gestión del ENP para cumplir los objetivos de la Directiva Hábitat, cuando el ENP tenga plan de ordenación.
Navarra	Planificación en cascada, siendo el tercer nivel los planes de gestión para espacios concretos. Posible aplicación de contratos ambientales.	Gestión conjunta	Adaptación del instrumento de gestión del ENP para cumplir los objetivos de la Directiva Hábitat
País Vasco	Se plantea la posibilidad de elaborar un instrumento de ordenación territorial con objetivos de conservación básicos para todos los espacios de la Red.	Gestión conjunta	Gestión conjunta mediante la Adaptación del instrumento de gestión del ENP para cumplir los objetivos de la Directiva Hábitat
La Rioja	La legislación autonómica incluye los lugares Natura 2000 como <i>Zona de Especial Conservación Interés Comunitario</i> y se opta por el desarrollo de Planes de Ordenación y Gestión.	Gestión conjunta. El objetivo es gestionar lugares de la Red Natura 2000 sin distinción.	Adaptación del instrumento de gestión del ENP para cumplir los objetivos de la Directiva Hábitat
Comunidad Valenciana	Se prevé la posibilidad de un plan de gestión global ZEPa-LIC para todos los espacios Natura 2000. Posible aplicación de fórmulas de gestión compartida	Gestión conjunta a través de un único instrumento.	Adaptación del instrumento de gestión del ENP para cumplir los objetivos de la Directiva Hábitat

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas realizadas a técnicos de las administraciones autonómicas entre Septiembre de 2005 y Junio de 2006.

Como se puede observar en la tabla 3, la mayoría de las Comunidades Autónomas optan por la elaboración de planes de gestión. La experiencia adquirida en el manejo de los Espacios Naturales Protegidos mediante planes de gestión es probablemente el motivo que induce a optar por esta herramienta. No obstante, se han identificado dos variantes: la elaboración de planes de gestión aplicados a espacios concretos (como es el caso de Cantabria o Madrid) o el desarrollo de planes más amplios que abarquen varios espacios o incluso todos los de la Red (como proponen Castilla y León o Murcia). Únicamente Extremadura menciona la posibilidad de aplicar medidas reglamentarias para la gestión de los espacios Natura 2000. Por el momento, muy pocas regiones optan por nuevas fórmulas para la gestión como puede ser la custodia del territorio⁷, contratos ambientales, alianzas o convenios, que en buena medida aumentarían la capacidad de gestión de la Administración. Aparecen como pioneros, al respecto, las Comunidades Autónomas de Navarra con contratos ambientales (García Fernández-Velilla, 2004) y Cataluña con la custodia del territorio (Basora & Sabaté, 2006).

En algunos casos, como Extremadura, Andalucía o Castilla La Mancha, han incluido el lugar Natura 2000 en la legislación autonómica correspondiente y es la propia normativa la que establece las herramientas de gestión, así como los plazos y el procedimiento para la aprobación de los mismos.

Todas las Comunidades Autónomas se plantean una gestión conjunta de LIC y ZEPA en caso de coincidencia. Aunque reconocen que los objetivos concretos de cada espacio son distintos —en un caso se trata de determinados hábitats y hábitats de especies concretas, mientras que en el segundo, se habla de la protección exclusivamente de aves y sus respectivos hábitats— los objetivos generales de protección y conservación de hábitat coinciden. La gestión se realizará a través de un único instrumento que incluirá las medidas específicas que sean necesarias para uno y otro espacio. De hecho, regiones como La Rioja entienden ambos espacios como “lugares Natura 2000” sin distinción.

Una de las principales cuestiones a resolver en relación a la gestión de la Red viene determinada por la circunstancia de que, en muchos casos, los lugares Natura 2000 coinciden con espacios naturales protegidos (ENP) previamente existentes. Como muestra la tabla 4, hasta comienzos de 2006, más del 70% de los Lugares de Importancia Comunitaria aprobados se superponen con ENP según muestra la tabla 4 (Europarc-España, 2006).

⁷ Instrumento para la gestión participativa a través de la implicación de los propietarios y usuarios del territorio en la conservación. Se plantea mediante acuerdos entre una *entidad de custodia* (organización pública o privada sin ánimo de lucro) y el propietario, el cual se compromete a respetar y aplicar determinadas condiciones de protección y gestión. La entidad de custodia, a cambio, asesora sobre la correcta gestión del espacio, realiza un seguimiento y ofrece posibilidades de financiación entre otros beneficios.

Tabla 4 Coincidencia de superficie de LIC con espacios naturales protegidos en España

	Nº total de LIC	Nº de LIC que son ENP	Superficie total de LIC (Ha)	Superficie de LIC que es ENP (Ha)	% superficie LIC que es ENP
Región Atlántica	200	115	1.450.877,76	1.000.819,31	69.00
Región Alpina	63	27	417.970,30	269.663,02	57.14
Región Macaronésica	149	104	283.256,00	250.762,00	88.53
TOTAL	412	246	2.152.104,06	1.521.244,33	70.69

Fuente: Anuario Europarc-España del estado de los espacios naturales protegidos, 2005.

De los resultados extraídos de las entrevistas a técnicos de distintas Comunidades Autónomas, se aprecia una tendencia mayoritaria hacia la modificación y adaptación de los planes de ordenación de recursos de los espacios naturales protegidos a los objetivos de la Directiva Hábitat, en caso de coincidencia. En el supuesto de que la categoría de protección asignada al ENP no permitiese alcanzar los objetivos que establece la Directiva Hábitat cabría la posibilidad de reclasificar el espacio protegido y asimilarlo a una figura de protección más adecuada.

Sin embargo, y de cara a establecer los instrumentos de gestión, debe quedar claro que la filosofía con la que fue creada Red Natura 2000 no responde a los mismos objetivos de conservación que la red de espacios protegidos, puesto que se inserta en un objetivo mucho más amplio (europeo) de conservación de la diversidad biológica y cultural de los espacios naturales promoviendo modelos de desarrollo sostenible (CONAMA, 2006). De este modo, la elaboración de planes de gestión para espacios naturales protegidos no tiene por qué ser directamente trasladable a los planes de gestión Natura 2000 por diversos motivos. Por un lado, los ENP — declarados bajo la Ley 4/89 y la normativa autonómica aplicable— están sujetos a un régimen de protección con unos objetivos a veces poco definidos; mientras que los lugares incorporados por las Directivas Hábitat y Aves tienen objetivos de conservación muy concretos, determinados por la Directiva 43/92/CEE, y distintos a los de los ENP. Además, hay que tener en cuenta que en muchos casos, los lugares Natura 2000 se insertan dentro de un mosaico de terrenos de titularidad pública o privada dedicados a distintas actividades productivas que, en ocasiones, no deben ser excluidas de la gestión del espacio.

La legislación estatal de conservación de la naturaleza persigue que la planificación ambiental funcione como elemento coordinador, desde el territorio, de las restantes políticas sectoriales. Pero en la realidad, los instrumentos establecidos para la planificación y gestión de los espacios naturales protegidos han resultado ser demasiado restrictivos con los aspectos socioeconómicos y con una visión excesivamente

te conservacionista (Troitiño, M.A. et al., 2005) que se aleja de la postura liderada por la Directiva Hábitat. No obstante, y teniendo siempre presentes los objetivos de conservación específicos de la Directiva Hábitat, la Red Natura 2000 no debe entenderse como un sistema de conservación paralelo a las actuales redes de conservación españolas, pues dificultaría aún más alcanzar una gestión sostenible del territorio. Por este motivo, es necesario buscar una fórmula de integración y acercamiento entre ambos sistemas de conservación (Europarc-España, 2003) teniendo en cuenta sus peculiaridades.

4.3 LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN Y GESTIÓN DE RED NATURA 2000

La decisión de declarar por parte de las Administraciones una porción de territorio como parte de la Red Europea Natura 2000 y gestionarlo bajo los objetivos de la Directiva, afectará de forma segura a los intereses de un colectivo más o menos amplio de habitantes, que en buena medida han sido los responsables del estado actual de ese territorio (Europarc-España, 2002). La concepción de los espacios naturales protegidos como elemento que juega un papel importante en el desarrollo de las poblaciones locales se ha venido imponiendo de manera progresiva por medio de numerosos documentos internacionales (Convención de Aarhus⁸ y Comunicación 2001/16 de la Comisión⁹). Concretamente, la propia Directiva Hábitat reconoce la necesidad de que Red Natura sea compatible con la vida de las personas vinculadas con el espacio, lo que supone un importante reto para la conservación del patrimonio natural.

De acuerdo a las entrevistas realizadas, de forma generalizada en todas las Comunidades no se realizaron procesos de información ni de participación pública en las primeras etapas de la selección de los LIC debido a que las administraciones públicas interpretaron que la decisión de incluir o no un espacio no depende de la población, sino de la Directiva Hábitat. No obstante, en las modificaciones de propuestas presentadas recientemente ha habido información a la población (ej. Cataluña, La Rioja) si bien, no procesos de participación pública. Como resultado se pueden apreciar distintas posiciones de la población respecto a Natura 2000:

a) *Desconocimiento de la población.* En casos como el de Extremadura determinados propietarios desconocen que sus terrenos se encuentran bajo la protección de esta figura. La falta de información puede deberse a que la población no se ha visto afectada negativamente por la existencia de lugares Natura 2000 o, como sucede en el País Vasco, la mayor parte de Red Natura recae sobre espacios que ya pose-

⁸ Convención de la ONU/CEPE sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

⁹ COM (2001)162 sobre 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.

en algún régimen de protección o son montes públicos, por lo que la población no se ve afectada y no se posiciona en contra.

b) *Rechazo al desarrollo de Natura 2000 y a la aplicación de las Directivas.* La oposición de la población suele estar motivada por conflictos de usos entre los objetivos de Natura 2000 y determinadas actividades económicas. En Murcia, por ejemplo, han surgido “Asociaciones de Afectados por la Red Natura 2000” como consecuencia de las restricciones aplicadas en base al principio de precaución que establece la Directiva Hábitat y la obligación de adoptar medidas para evitar el deterioro de los espacios incluidos en la Red.

c) *Sentimiento contrastado.* En otras Comunidades Autónomas (Cataluña o Andalucía) la oposición a Red Natura varía de unas zonas a otras. Los propietarios que se ven beneficiados por subvenciones o por la posibilidad de desarrollo económico gracias a su inclusión en la Red no plantean problemas; mientras que aquellos a los que la figura de Natura 2000 puede afectar al desarrollo de actividades económicas rentables (por ejemplo: la agricultura intensiva en Almería) o acabar con ciertas líneas de subvención, reaccionan de forma negativa.

De forma general, la reacción de la población hacia Natura 2000 está muy condicionada a la calidad de los procesos de información pública que hayan tenido lugar. Aunque a la hora de seleccionar los LIC no se consideró la participación de la población, a la hora de llevar a cabo la gestión, los técnicos identifican como de gran importancia partir del conocimiento de la realidad socioeconómica del territorio y promover verdaderos procesos de participación pública en los que se implique a la población y se trabaje conjuntamente.

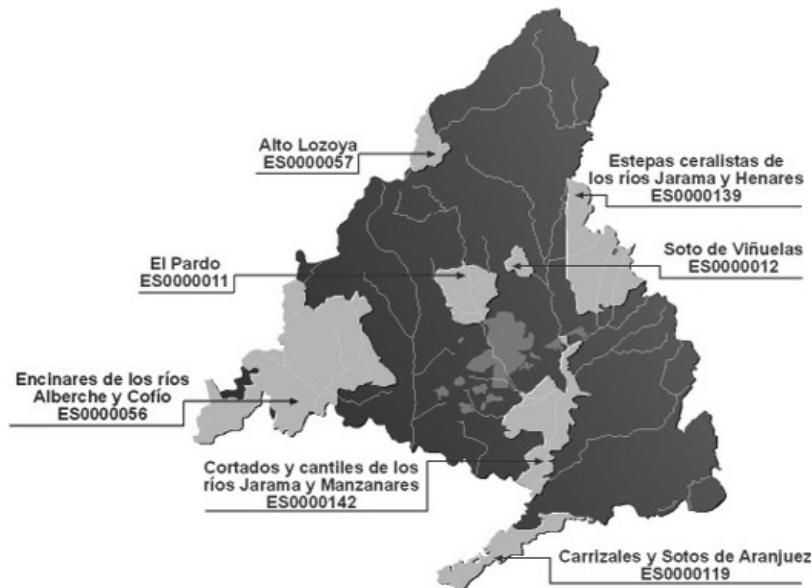
5. ESTUDIO DE CASO: ZEPA “ENCINARES DE LOS RIOS COFIO Y ALBERCHE”

Una vez analizada y presentada la situación general existente en España, el análisis de un territorio concreto permite comprender las dificultades que entraña un proceso de la magnitud y características que impone el establecimiento de una red europea de conservación.

La ZEPA “Encinares de los ríos Cofio y Alberche” se consideró un espacio de interés para su estudio por varios motivos. Por un lado, su ubicación próxima a la ciudad de Madrid, origen de importantes presiones e impactos sobre los recursos naturales, ofrecía la oportunidad de constatar la capacidad de protección y conservación de Red Natura 2000. Por otro lado, dentro de la Comunidad de Madrid únicamente dos espacios Natura 2000 habían sido objeto de las primeras aproximaciones para establecer un instrumento de gestión adecuado. Uno de estos espacios era la ZEPA del estudio, que contaba con un borrador de plan de gestión, lo que permitiría hacerse una idea de en qué dirección se dirigen los planteamientos de gestión concretos que implica Natura 2000.

5.1 CARACTERIZACIÓN FÍSICA Y SOCIOECONÓMICA DE LA ZONA

La zona fue declarada Zona de Especial Protección para las Aves en 1989. Geográficamente se extiende por todo el suroeste de la Comunidad de Madrid, limitando con las provincias de Ávila y Toledo (figura 4). Su considerable extensión (83.156 ha) abarca aproximadamente el 10% de la superficie de la Comunidad.



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Figura 4 Situación de la ZEPA “Encinares de los ríos Alberche y Cofio” en la Comunidad de Madrid.

A pesar de la relativa cercanía a la capital, el área es clave para la conservación de diversas especies singulares de aves. La ZEPA cuenta con 32 especies de aves presentes en los Anexos de la Directiva Aves, destacando la presencia de poblaciones estables de especies en peligro de extinción a nivel regional, nacional y europeo, tales como el águila imperial ibérica, el buitre negro y la cigüeña negra. Otras especies catalogadas que cuentan con poblaciones importantes en la ZEPA son: el buitre leonado, el águila culebrera, el águila perdicera, la cigüeña blanca y el búho real. Aparte de la importancia de la ornitofauna, cabe destacar la presencia de nutria y de la especie prioritaria *Lynx pardinus* (lince ibérico), ambas especies amenazadas. A su vez existen 21 hábitats de los incluidos en los Anexos de la Directiva 92/43/CEE que ocupan más de 30.000 Ha (37% de la ZEPA). Tres de estos hábitats son priori-

tarios,¹⁰ siendo las dehesas, los pastos de gramíneas y anuales, y los encinares y retamares los más abundantes. Debido a esta riqueza en hábitats de interés comunitario, este espacio también ha sido propuesto como Lugar de Interés Comunitario.

La actividad agraria tiene escasa relevancia y se caracteriza por la presencia de pequeñas explotaciones cerealistas, también aparecen explotaciones de viñedos con denominación de origen y existe una producción hortícola reseñable a orillas del Alberche. Con respecto al aprovechamiento forestal, éste ha sido abandonado o fuertemente reducido a causa de la creciente demanda de zonas naturales por parte de la sociedad urbana. El sector de la construcción resulta clave para el área de estudio. La expansión urbana de Madrid mediante segundas residencias explica la actividad de construcción en la comarca. En este sentido, la actividad extractiva tiene gran significación; son claves las canteras de arenas y gravas en la ribera del Alberche y sobre todo las de granitos de fama internacional por la variedad del tipo de granito que se extrae. El desarrollo urbanístico se centra especialmente en torno al eje de las principales infraestructuras viarias y en los municipios más próximos a la corona metropolitana de Madrid. Precisamente, la cercanía a la ciudad, ha potenciado la actividad económica del lugar vinculada al turismo de la naturaleza.

5.2 PLANTEAMIENTOS DE LA GESTIÓN EN LA ZEPA

De acuerdo a los artículos 6 y 7 de la Directiva Hábitat se deberán adoptar las medidas apropiadas para evitar alteraciones en los hábitats y especies que motivaron la designación del lugar como parte de la Red Natura 2000, en espera de la aprobación de las apropiadas medidas contractuales, reglamentarias o administrativas y, en su caso, plan de gestión. Por este motivo, en 1998, el Centro de Investigaciones Ambientales de Madrid realizó los primeros trabajos de cara a la redacción de una propuesta de plan de gestión para la ZEPA; en 2005 se presentó el último borrador del plan cuya aprobación está todavía pendiente¹¹.

El plan de ordenación presenta una propuesta de zonificación, donde cabe destacar la categoría de “Zona de Conservación Prioritaria” por incluir aquellos espacios de gran importancia para las aves que motivaron la declaración del lugar como ZEPA; se considera que estos espacios requieren un nivel de conservación y protección especial. Esta categoría concreta abarca una superficie total de 20.858 Ha que supone el 25.1% de la superficie total de la ZEPA.

Una vez aprobado, el plan constituiría el marco de referencia para otros instrumentos de intervención en el territorio. En el caso concreto del planeamiento urba-

¹⁰ Estanques temporales mediterráneos (3170), zonas subestépicas de gramíneas y anuales del *Thero-Brachypodietea* (6220) y bosques aluviales residuales de *Alnus glutinosa* y *Fraxinus excelsior* (91E0).

¹¹ Borrador de plan de ordenación de los recursos naturales para la ZEPA Encinares del los ríos Alberche y Cofio. Documento interno de la Consejería de medio ambiente y ordenación del territorio, 2005.

nístico, y dada su gran relevancia en este espacio debido a la amenaza que supone para la conservación de los recursos naturales, los instrumentos de ordenación urbanística no podrían ser contradictorios a lo establecido en el plan de gestión. Además, el plan establece una serie de directrices y limitaciones en relación a los aprovechamientos y actuaciones sectoriales que tengan lugar en la ZEPA, los cuales deberán tener en cuenta la conservación de las poblaciones de las especies de aves que determinaron la declaración de la zona como lugar Natura 2000. El plan establece restricciones, principalmente, en los usos y actividades de nueva instalación. No obstante, siempre dependerá de lo que dicte al respecto la Declaración de Impacto Ambiental en los casos en que ésta sea necesaria.

Aunque las disposiciones del Plan de Recursos, anteriormente mencionadas, no son aplicables hasta su aprobación, la Directiva Hábitat obliga a que cualquier plan o proyecto que se quiera llevar a cabo dentro de un lugar Natura 2000 y que no tenga relación con la gestión del espacio, deba ser sometido a una evaluación de las repercusiones. En caso de que afecte de forma negativa a la conservación, solamente se podrá llevar a cabo por razones de interés público de primer orden (salud humana, seguridad pública) y tomando las medidas compensatorias necesarias (artículos 6.3 y 6.4 de la Directiva Hábitat).

Por este motivo, se ha considerado de gran interés para los objetivos del estudio realizar una revisión de las Declaraciones de Impacto Ambiental más relevantes. Con ello se pretende identificar, por un lado, el tipo de proyectos que obtienen declaración negativa y si entre los motivos que justifican la decisión existen argumentos relacionados con la pertenencia de dicho espacios a la Red Natura 2000; por otro lado, determinar si los proyectos con declaración positiva requieren algún tipo de condicionantes por el hecho de ubicarse en una ZEPA.

5.3 VALORACIÓN DE LAS DECLARACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL EN LA ZEPA

Las Declaraciones de Impacto Ambiental (D.I.A.) analizadas han sido agrupadas en tres tipos de proyectos (tabla 5): canteras y explotaciones mineras; construcción de edificaciones desconexas de la trama urbana; y construcción de líneas eléctricas y alta tensión.

Tabla 5 Declaraciones de Impacto Ambiental en la zona de estudio.

Tipo de Proyecto	D.I.A. revisadas y localización	Resultados y Observaciones
Explotaciones mineras	32/98 concesión de explotación de granito (Cadalso de los Vidrios)	Proyectos inviables: Declaración negativa La actividad es incompatible con la figura de ZEPA y LIC
	51/02 concesión de explotación de granito ornamental (Cadalso de los Vidrios y Cenicientos)	
	58/03 concesión para la extracción de granito ornamental en bloque (Cadalso de los Vidrios)	
Edificaciones aisladas	76/04 construcción de un Centro de investigación con varias instalaciones anexas (Fresnedillas de la Oliva)	Declaración negativa por no estar integrado en el núcleo urbano.
	11/05 construcción de una nueva ermita en la ubicación de la antigua (Valquemada)	Declaración favorable bajo una serie de especificaciones
Líneas eléctricas	112/01 línea eléctrica aérea de alta tensión 20kv (Navalcarnero y Sevilla la Nueva)	Declaración favorable bajo una serie de condiciones vinculadas a la protección de la avifauna
	81/96 línea eléctrica aérea de media tensión 15kv (Cadalso de los Vidrios)	

Fuente: Expedientes de la Biblioteca y Punto de Información Ambiental de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio.

De forma generalizada, todos los proyectos relativos a las explotaciones mineras y canteras de granito han sido desestimados en base, principalmente, a la afectación negativa que producirían sobre la avifauna del lugar. En todos los casos considerados en el estudio, se hace alusión a la figura de Zona de Especial Protección para las Aves y a la incompatibilidad de los objetivos de conservación con las perturbaciones que ocasionaría la concesión de nuevas explotaciones.

Los proyectos analizados en relación a la construcción de edificaciones resultan ser instalaciones aisladas minoritarias. En uno de los casos se admite su construcción, con algunos condicionantes, pues viene a sustituir a una ermita antigua ya existente; mientras que en el proyecto de construcción del Centro de investigación se trata de una edificación nueva cuyas funciones y actividad conviene que estén integradas en el núcleo urbano. En este contexto, el verdadero impacto viene determinado por el desmesurado crecimiento urbanístico que plantean algunos municipios

(Robledo de Chavela, Chapinería, Colmenar de Arroyo) que afectaría de forma significativa a la conservación en la ZEPA.

Los proyectos de tendidos eléctricos y de alta tensión, a pesar de no contemplar el soterramiento de las infraestructuras, han obtenido Declaración de Impacto Ambiental favorable en la que se puntualizan una serie de medidas muy concretas de protección y aislamiento para minimizar las colisiones y muertes por electrocución de las aves. Puede afirmarse que, en cierto modo, influye el hecho de que el proyecto se localice en una Zona de Especial Protección para las Aves; y por ello, se establecen ciertos condicionantes de obligado cumplimiento para la realización del proyecto.

De los resultados obtenidos se puede afirmar que a pesar de que un espacio Natura 2000 no cuente con las medidas necesarias para mantener o restablecer los hábitats según establece la Directiva Hábitat, el régimen preventivo en base a esta misma norma es aplicable. De hecho, como se desprende de las Declaraciones de Impacto analizadas, la pertenencia a la Red Natura 2000 puede ser alegada como hecho que justifique y apoye la no realización de ciertos proyectos de cara a evitar el deterioro de los hábitats y especies de interés comunitario.

6. CONCLUSIONES

La constitución de la Red Natura 2000 es un proceso complejo *de abajo a arriba* y con una constante retroalimentación entre la Comisión Europea y, en el caso de España, las Comunidades Autónomas que seleccionan y elaboran los listados de lugares. Este complicado proceso ha experimentado un retraso considerable según el cronograma previsto por la Directiva Hábitat motivado por varios factores: el retraso en la transposición de la Directiva Hábitat al ordenamiento español y su irregular transposición inicial a través de la sucesiva aprobación de normativa estatal y autonómica; la escasez generalizada de datos científicos de partida sobre los hábitats y especies en España; y la inexistencia de una metodología clara para la selección de espacios.

Actualmente nos encontramos en un momento clave en el proceso de constitución de la Red Natura 2000. Recientemente, han sido aprobados por la Comisión Europea los listados de todas las regiones biogeográficas presentes en España, lo que supone la finalización de la primera etapa del proceso. Ahora es el momento de establecer los mecanismos para la gestión de los Lugares de Interés Comunitario de cara a su declaración como Zonas de Especial Conservación y la plena constitución y funcionamiento de la Red Natura 2000 en España.

La situación existente respecto al diseño de la gestión de la Red es de total indefinición. Durante los últimos años apenas se hicieron avances en la planificación de la gestión debido a la falta de unas directrices comunes para gestionar los lugares Natura 2000 y a la concentración de los esfuerzos de la Administración en la selección y delimitación de los espacios a proponer. De esta forma, en la actualidad, la mayor parte de los espacios aprobados por la Comisión Europea como lugares de la Red Natura 2000 no cuentan con regímenes de gestión específicos, sino que se viene

desarrollando una gestión pasiva en base al régimen preventivo que contempla la Directiva Hábitat. Esta situación, se ha podido constatar a través del estudio de caso de la *ZEPA de los encinares de los ríos Cofio y Alberche* en la Comunidad de Madrid. Este espacio, a pesar de formar parte de la Red desde 1989, no cuenta con las medidas necesarias para la conservación y mantenimiento de los hábitats y especies por los que fue designado. A través de la evaluación de las repercusiones de los proyectos y planes susceptibles de ser realizados se evita el deterioro de los hábitats y las especies, en espera de que se aprueben las medidas de conservación necesarias.

De los resultados de la investigación se desprende que, frente a la falta de unas directrices claras para la gestión de los espacios Natura 2000, en los casos donde exista una coincidencia geográfica con Espacios Naturales Protegidos, de forma mayoritaria, se prevé la elaboración de planes de gestión conjuntos o, si el espacio natural ya cuenta con uno, su adaptación para cumplir con los objetivos de la Directiva Hábitat. Sin embargo, hay que ser cauto a la hora de equiparar la gestión que se ha venido realizando en los ENP y las medidas de conservación que requiere Natura 2000 para no caer en el error de aprobar planes que acaban siendo poco útiles para la gestión y objetivos con los que fueron diseñados. En este momento, se plantea una situación inmejorable para revisar y analizar las carencias que vienen arrastrando los planes de gestión de los ENP y proponer nuevos contenidos, metodología y proceso de elaboración de estos instrumentos de planificación de cara a dar respuesta al nuevo escenario de conservación en el que nos encontramos.

En el caso de España, con la puesta en funcionamiento de la Red Natura 2000 se va a triplicar el territorio a gestionar bajo objetivos de conservación de la naturaleza, lo cual, obligará a las Administraciones a incrementar su capacidad de gestión (organizativa y económica). Ante la dificultad para gestionar eficientemente un 25% del territorio español que se encuentra incluido en Red Natura 2000 y los inconvenientes que supone gestionar terrenos privados, empiezan a tomar fuerza nuevas fórmulas de gestión compartida del territorio (la custodia del territorio, convenios y alianzas con la Administración pública son algunos ejemplos).

Además, estos novedosos modelos de gestión compartida incorporan un elemento participativo de gran interés. Implican la adopción de compromisos ambientales por parte de los propietarios del territorio a cambio de ciertos beneficios (económicos o no), permitiendo la colaboración de la Administración pública, los propietarios y, en ocasiones, otras entidades intermedias para alcanzar unos objetivos de conservación determinados.

Precisamente, dado el gran alcance que posee Natura 2000, la participación de la sociedad va a ser fundamental para alcanzar los objetivos de conservación que pretende. En este sentido, resulta clave informar, sensibilizar e incrementar la participación de la sociedad en general y en particular, de los propietarios de territorios incluidos en la Red mediante mecanismos como la custodia del territorio, convenios o contratos ambientales.

BIBLIOGRAFÍA

- BASORA ROCA, X. Y SABATÉ I ROTÉS, X. (2006): *Custodia del territorio en la práctica: manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje*. Barcelona, Fundació Territori i Paisatge – Obra Social Caixa Catalunya. Xarxa de Custòdia del Territori. www.custodiaterritori.org
- CONAMA (2006): *Espacios Naturales Protegidos versus Red Natura 2000 en el Estado Español*. Documento final del grupo de trabajo 4. Congreso Nacional del Medio Ambiente, CONAMA. 27 de Noviembre al 1 de Diciembre de 2006. <http://www.conama8.org/conama8/index.php>
- DG Medio Ambiente de la Comisión Europea (2002): *El esfuerzo de la UE en materia de protección de la naturaleza*. Publicación oficial de las Comunidades Europeas. 2002, Bélgica. 22pp.
- DG Medio Ambiente de la Comisión Europea (2000): *Gestión de espacios Natura 2000. Disposiciones del artículo 6 de la Directiva 92/43CEE de Hábitat*. Publicación oficial de las Comunidades Europeas. 2000, Luxemburgo. 69pp.
- EUROPARC-España. (2002): *Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español*. Coord. Marta Múgica de la Guerra y Javier Gómez-Limón García. Ed. Fundación Fernando González Bernáldez. Madrid. 168 pp.
- EUROPARC-España (2002): *Conclusiones del Seminario Europarc-España “La gestión de la Red Natura 2000”*, Zaragoza (26-28 noviembre 2002).
- EUROPARC-España (2003): *Red Natura 2000: integración de redes de conservación*. Actas del 9º Congreso Europarc-España. Tarazona, abril de 2003.
- EUROPARC-España (2006): *Anuario EUROPARC-ESPAÑA del estado de los espacios naturales protegidos 2005*. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- EUROPARC-España (2006): *Nuevas fórmulas de gobierno en espacios protegidos*. En Actas del 12º Congreso Europarc-España *Trabajar juntos por la conservación de la biodiversidad*. P.N. Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, junio de 2006.
- GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, S. (2004): *Hacia nuevas estructuras administrativas para la gestión de espacios naturales protegidos*. Documento técnico de Gestión ambiental, viveros y repoblaciones de Navarra, S.A.
- MMA (2005): *Red Natura 2000*, Madrid. CD ROM, versión enero 2005.
- ORELLA, J.C., SIMÓN, J.C., VAQUERO, J., CUADRADO, A., MATILLA, B., GARZO, M.A. Y SÁNCHEZ, E. (1998): La lista nacional de lugares de la Directiva Habitats 92/43/CEE metodología y proceso de elaboración. *Ecología*, nº12, pp 3-65.
- TROITIÑO, M.A.; DE MARCOS, F.J.; GARCÍA, M.; DEL RÍO, M^a I.; CARPIO, J.; DE LA CALLE, M.; ABAD, L.D. (2005): Los espacios protegidos en España: significación e incidencia socioterritorial. *Boletín de la A.G.E* nº 39. pp 227-265.