

La implantació de la xarxa natura 2000 a Catalunya

Salvador Grau

Cap del Servei de Planificació i Gestió de l'Entorn Natural, Direcció General del Medi Natural

LA XARXA NATURA 2000 A CATALUNYA

Durant el 2005, i bona part del 2006, un dels debats territorials més vius a Catalunya s'ha produït arrel de la presentació i la tramitació de la xarxa Natura 2000 per part de l'Administració de la Generalitat.

Els antecedents

La xarxa Natura 2000 té el seu origen en la Directiva 92/43/CEE, de 21 de maig de 1992, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i la flora silvestre, la principal directiva comunitària en matèria de conservació de la biodiversitat, que amplia els objectius i l'abast de la seva precursora, la Directiva 79/409/CEE, de 2 d'abril de 1979, relativa a la conservació de les aus silvestres.

La Directiva Hàbitats, com és també abreujadament anomenada, estableix com un dels objectius centrals de la política comunitària de protecció de la natura la creació d'una xarxa d'àrees protegides, la xarxa Natura 2000, que ha de ser representativa del conjunt de la biodiversitat present en el territori de la Unió. En efecte, la xarxa Natura 2000 ha de contenir les millors mostres dels hàbitats naturals i seminaturals llistats a l'annex I de la pròpia directiva, i també dels hàbitats de les espècies llistades al seu annex II. Cal fer notar que respecte la delimitació d'àrees destinades a la conservació d'espècies d'ocells, la Directiva Hàbitats es remet a l'antiga Directiva del 1979, i determina que les ZEPA, les zones d'especial protecció per a les aus, que els estats membres de la UE han de designar en aplicació d'aquella Directiva, s'integren automàticament a la xarxa Natura 2000, i s'hi apliquen plenament les seves normes. L'annex II de la Directiva Hàbitats conté, per tant, espècies de flora i fauna, llevat dels ocells, pels quals segueix regint la seva pròpia norma.

La Directiva Hàbitats estableix objectius, mètode, responsabilitats i calendari per arribar a constituir la xarxa Natura 2000 en tot el territori de la Unió.

En síntesi, els estats membres han de proposar els espais naturals que n'han de formar part, especifi-

cant per a quins hàbitats i quines espècies d'interès comunitari (és el nom que reben a la directiva en els annexos esmentats) han estat escollits. Aquesta selecció ha de ser veritablement representativa, suficient i coherent respecte la biodiversitat de la regió¹, i ha de contribuir a assolir l'objectiu de conservar la diversitat biològica que la directiva ha seleccionat.²

Les propostes d'espais fetes pels estats membres són avaluades per la Comissió Europea (l'Agència europea de medi ambient és qui coordina l'avaluació científica de les propostes per encàrrec de la Comissió), i han de ser aprovades per aquesta, esdevenint Llocs d'Importància Comunitària (LIC). Finalment, torna a ser responsabilitat dels estats membres d'aplicar els règims de protecció adequats als LIC, designant-los així com a Zones especials de conservació (ZEC).

Cal notar doncs que la xarxa Natura 2000 està formada per dos tipus d'espais:

Les ZEPA, és a dir, els espais l'objectiu dels quals és la conservació d'espècies d'ocells de l'annex I de la Directiva Aus.

Les ZEC, és a dir, els espais l'objectiu dels quals és la conservació d'hàbitats d'interès comunitari, o bé d'espècies de l'annex II de la Directiva Hàbitats.

Ambdós tipus d'espais poden sobreposar-se en un mateix territori, i un mateix espai pot haver estat designat com a ZEPA i com a ZEC alhora, en tota la seva superfície o en part d'aquesta.

En el cas de l'Estat Espanyol, i degut a la distribució de competències relatives al medi natural, la responsabilitat de la designació i proposta dels espais que han de formar part de la xarxa Natura 2000 correspon a les comunitats autònomes.

Els anys vuitanta, la Generalitat de Catalunya havia designat un conjunt de ZEPA a l'empara de la Directiva Aus, concretament els parcs naturals del Cadí-Moixeró, del Delta de l'Ebre, i dels Aiguamolls

de l'Empordà, el Parc Nacional d'Aigüestortes i Estany de Sant Maurici, i la Reserva Natural Parcial de Mas de Melons.

El mateix any que s'aprojava la Directiva Hàbitats, el 1992, el Govern de la Generalitat aprovava el Pla d'espais d'interès natural, el PEIN, que esdevenia el veritable sistema català d'àrees protegides, dissenyat amb criteris similars, pel que fa a la representació de la diversitat biològica, als que la Directiva estableix per a la xarxa Natura 2000. És lògic entendre doncs que la primera proposta de LIC que el Govern de la Generalitat va aprovar, a finals de 1996, es limités a determinats espais del PEIN, concretament de la regió biogeogràfica alpina.

Des d'aquell primer acord de 1996 per implantar a Catalunya la xarxa Natura 2000, s'han succeït durant els darrers deu anys diversos acords més, fins arribar a la que pot ser la configuració definitiva de la xarxa Natura 2000 a Catalunya, derivada de l'Acord del Govern de 5 de setembre de 2006.

Vegem ara quin ha estat el procés, les propostes i el debat que n'ha derivat, esdevinguts durant la darrera legislatura, en el que ha estat sense dubte el període més intens en tot el llarg procés, i que ha fet aflorar d'una manera més clara l'existència de la xarxa Natura 2000 a Catalunya i la seva projecció de futur.

El procés final de definició de Natura 2000 durant la setena legislatura

A finals de 2003, les propostes que havia anat presentant la Generalitat configuraven la xarxa a Catalunya en una superfície de 619.984 ha terres (un 19,3% de la superfície de Catalunya) i 7.327 ha marines.

Aquestes propostes però, ja havien estat sotmeses a diversos processos d'avaluació per part de la Comissió Europea, que havia detectat insuficiències, algunes de les quals ja havien donat lloc a la incoació de procediments d'infracció per incompliment de la legislació comunitària.

En síntesi, aquest era l'estat de la qüestió en relació a la proposta de Catalunya:

El Tribunal europeu de justícia de Luxemburg ja havia rebut de part de la Comissió Europea una denúncia contra l'Estat Espanyol, en la qual s'implicava un bon nombre de comunitats autònomes entre elles Catalunya, per incompliment dels compromisos derivats de la Directiva Aus de designar ZEPA. Gairebé 25 anys després de l'aprovació de la directiva, la Comissió considerava que la designació d'espais de protecció era clarament insuficient per garantir la conservació d'un bon nombre d'espècies.³

La Comissió Europea havia incoat dos expedients d'infracció relatius a dos projectes catalans, que po-

dien incomplir la legislació comunitària de protecció de la natura: l'ampliació de l'estació d'esquí de Baquèira-Beret cap a la vall d'Àreu al Pallars Sobirà, i el projecte Segarra-Garrigues de transformació en regadiu d'un ampli sector dels secans de la plana de Lleida.

De les dues regions biogeogràfiques presents a Catalunya, l'alpina i la mediterrània, l'avaluació de l'Agència europea de medi ambient mostrava clarament les insuficiències de la proposta catalana de Natura 2000. En els informes finals dels seminaris científics d'avaluació d'una i altra regió, es detectaven mancances en la representació d'hàbitats com les mulleres alcalines, les vernedes, les pinedes de pinassa, els prats de dall o les pinedes sobre dunes litorals. Pel que fa a les espècies, la llista era encara més llarga: ós bru, barb de muntanya, cavilat, tortuga mediterrània, etc...

A la vista d'aquesta situació, el programa del nou govern de la Generalitat, constituït el desembre de 2003, va incloure la finalització de la xarxa Natura 2000 a Catalunya com un dels objectius de la política ambiental per a la setena legislatura.

Durant l'any 2004 es va iniciar el treball tècnic al Departament de Medi Ambient i Habitatge per formular una nova proposta de Xarxa a Catalunya. Aquesta proposta havia d'intentar donar resposta als nombrosos incompliments que les institucions comunitàries posaven de manifest, i alhora havia de ser una proposta políticament viable, fonamentada en el més ampli consens, i científicament contrastada.

La proposta, a diferència dels antics acords, havia pogut comptar amb un coneixement de la biodiversitat catalana significativament avançat, amb dades recents com els que aportava la Cartografia dels hàbitats a Catalunya, el Banc de dades de biodiversitat de Catalunya⁴ i els censos i la distribució de la major part d'espècies d'interès comunitari al territori català. La identificació dels espais més representatius per a cada tipus d'hàbitat i espècie, i l'avaluació dels sectors que presentaven un millor estat de conservació, va permetre elaborar una proposta d'espais que, en bona part, ampliava espais ja anteriorment proposats, i suposava una proposta notablement millorada en la seva coherència ecològica i la seva distribució territorial.

La primera proposta va ser sotmesa a un llarg període de consulta pública, des del febrer fins el juny de 2005. Paral·lelament es van multiplicar les iniciatives per facilitar el coneixement i la comprensió de la proposta: presentacions públiques a gairebé totes les comarques del país, jornades de discussió, grups de treball temàtics (per exemple amb el sector miner i extractiu), grups de treball territorials (en determinats espais on conflueixen interessos més difícilment conciliables), compareixences i debats al Parlament de Catalunya, espais informatius a la web del DMAH, presència als mitjans de comunicació,

edició d'un opuscle informatiu, etc... Crec que poques vegades un projecte d'abast nacional com aquest havia mobilitzat tants esforços públics per fomentar la participació ciutadana, tot i que, com passa en aquests casos, determinats sectors encara l'han considerat encara insuficient.

Aquesta primera proposta, comprenia espais naturals que ocupaven 856.567 ha terrestres (26,7% de la superfície de Catalunya) i 77.099 ha marines.

La proposta va rebre més de 6.000 al·legacions, de les quals unes tres quartes parts procedien dels espais situats a la plana de Lleida, i especialment d'aquells espais que inicialment quedaven inclosos en l'àmbit del projecte Segarra-Garrigues. Per contra, cal dir que una proporció molt gran d'espais pràcticament no van rebre cap al·legació, ni en un sentit ni en un altre, i que gairebé un centenar d'ajuntaments van presentar propostes d'inclusió de nous sectors, a l'igual que més de quatre-centes entitats de la societat civil.

El debat en el sí del Govern de la Generalitat també va ser intens, perquè no resultava gens fàcil trobar un encaix acceptable entre els requeriments de conservació de la biodiversitat, el compliment de la legislació comunitària i els processos de transformació en marxa, especialment significatius als secans de la Depressió Central. El canal Segarra-Garrigues per exemple, era un projecte llargament esperat i reclamat per amplis sectors econòmics, i alhora, s'havia de portar a terme en un territori que concentrava la diversitat biològica més amenaçada del conjunt de Catalunya, entre la qual les espècies d'ocells de requeriments estèpics es trobaven en una situació cada vegada més compromesa.⁵

Per a la negociació de la proposta es va constituir una comissió interdepartamental, amb representats de la conselleria en cap i dels departaments d'Agricultura, Ramaderia i Pesca, de Política Territorial i Obres Públiques, de Treball i Indústria, i de Medi Ambient i Habitatge.

Els treballs de la comissió van desembocar, ja entrat el 2006, en una nova proposta, sotmesa de nou a consulta pública entre els mesos d'abril i juny de 2006. A la delimitació dels espais naturals proposats, la comissió fa afegir unes detallades Directrius de gestió, per clarificar el règim d'ús al qual es sotmetrien els espais de Natura 2000, i per indicar quines serien les prioritats de conservació i gestió que caldria desenvolupar un cop aprovada la Xarxa.

Així mateix, la comissió va arribar a un acord sobre una tercera qüestió àmpliament reclamada: el finançament de la gestió de la Xarxa. L'acord preveu incrementar progressivament la despesa total prevista fins arribar als 131 milions d'euros anuals el 2012, i inclou partides significatives per a mesures agroambientals en diversos tipus d'espais (se-

cans estèpics, prats i pastures de muntanya, arrossars...), imprescindibles pel manteniment de la biodiversitat en aquests ambients. Preveu accions a desenvolupar per complir els objectius de conservació (més de 222 milions d'euros en el període 2007-2013), de monitoratge, seguiment i recerca (prop de 21 milions d'euros en el mateix període), d'ordenació de l'ús públic (143 milions d'euros), i de suport al desenvolupament local (prop de 55 milions d'euros).

El Govern de la Generalitat va aprovar definitivament la proposta en la sessió del 5 de setembre de 2006, incloent la designació total a Catalunya de 957.051 ha terrestres i 83.104 ha marines, que suposen el 29,8% de la superfície total del país.

En el mateix Acord es van incloure els objectius de conservació de la biodiversitat en cadascun dels espais (els hàbitats i les espècies d'interès comunitari pels quals van ser designats), les delimitacions dels espais a escala 1:50.000, i les Directrius de gestió.

Els hàbitats i les espècies considerats insuficients per la Comissió Europea han sofert increments significatius respecte la proposta vigent el 2003 (els hàbitats agrícoles han passat de 55.000 a més de 75.000 ha; els alguers de posidònia i altres hàbitats marins han passat de 7.300 ha a més de 76.000 ha; els hàbitats fluvials de 3.000 ha a gairebé 6.000 i els ambients de muntanya mediterrània de poc més de 330.000 ha a gairebé 500.000 ha).⁶

La participació social en el procés de Natura 2000 ha comportat una forta polarització de posicionaments(...) tot i l'existència alhora d'un gran ventall d'opinions, aportacions i propostes

Durant la setena legislatura, el Parlament de Catalunya ha aprovat també una llei de gran transcendència per integrar la xarxa Natura 2000 al règim jurídic propi del país. La Llei 12/2006 ha introduït diversos articles nous a la Llei 12/1985, de 13 de juny, d'espais naturals en relació a la incorporació de les figures de ZEPA i de ZEC, i sobretot ha establert que els espais de Natura 2000 s'integren automàticament al Pla d'espais d'interès natural. Aquest principi senzill garanteix la unitat del sistema d'espais naturals protegits de Catalunya, és a dir, Natura 2000 no es constitueix com una xarxa diferenciada, sinó que s'integra en la xarxa única de Catalunya, el PEIN, la qual cosa suposa que els instruments de planificació, les normes bàsiques de protecció i l'organització de la gestió són els mateixos. La xarxa Natura es configura doncs més aviat com un subconjunt del sistema d'àrees protegides, l'aportació de Catalunya a la xarxa europea.

Esbós de balanç

El llarg procés viscut a Catalunya, les característiques dels debats i dels posicionaments expressats per diferents sectors, i el coneixement d'altres processos similars que s'han donat en altres comunitats autònomes i en d'altres països europeus, permeten fer un cert balanç de la situació actual sobre la definició de la xarxa Natura 2000 en el conjunt de la Unió Europea, i particularment als països mediterranis. Alguns breus apunts doncs sobre l'estat de la qüestió:

Natura 2000 es troba en una situació encara molt heterogènia segons els països, i el seu procés de constitució ha estat desigual i amb resultats diversos. Ens trobem de fet encara més en el procés d'implantació que en el de desenvolupament⁷, especialment en l'Europa mediterrània.

La xarxa Natura 2000 és una aportació important a l'objectiu internacional d'aturar la pèrdua de biodiversitat en l'horitzó 2010, amb un percentatge significatiu del territori europeu on la conservació és una prioritat.

En molts països i regions, el procés de Natura 2000 ha suposat la creació d'un veritable sistema d'àrees protegides, en molts casos inexistent fins aleshores. A Catalunya, amb l'existència prèvia del Pla d'espais d'interès natural, Natura 2000 més aviat ha completat, fent-lo més representatiu i consistent, el sistema ja existent.

La xarxa Natura 2000 és en ella mateixa una contribució a la valorització del patrimoni natural europeu entre els ciutadans, i destaca la importància que la conservació dels sistemes naturals té pel benestar de la gent i pel bon funcionament de les nostres societats.

Per contra, l'extrema lentitud del procés, superant de molt les previsions i el calendari de la legislació comunitària, fa veure al meu entendre les limitacions de la voluntat política a la major part dels estats de la Unió, que a la seva vegada és un reflex que la conservació del patrimoni natural no és una prioritat per a una majoria social. Però aquí també es donen paradoxes: la conservació és un valor socialment arrelat en els països nòrdics i centreeuropeus, on sovint el patrimoni natural ha estat transformat d'una manera més dràstica, i en canvi són els països mediterranis els que serveixen un patrimoni natural més ric i divers, i per tant necessiten ara d'una voluntat política més forta per prendre mesures de conservació, justament on més flaqueja la consciència cívica.

Aquesta mateixa lentitud en el procés de definició de la Xarxa ha provocat també que a hores d'ara encara no hi hagi un bagatge suficientment contrastat dels aspectes de desenvolupament, de gestió. Això provoca una certa invisibilitat de Natura 2000 (es repeteixen encara sovint les preguntes: no sa-

bem ben bé què és, què s'hi pot fer, què suposarà a escala local).

El procés de Natura 2000, en general, s'ha desenvolupat amb grans dèficits de participació. En molts llocs, ha passat pràcticament desapercebut per als ciutadans, quan no s'ha portat a terme de manera deliberadament oculta. A Catalunya, honestament, crec que en aquesta darrera etapa que hem explicat, ha passat tot el contrari, i la participació pública en la discussió del projecte ha estat molt elevada, i per mitjans molt diversos.

La participació social en el procés de Natura 2000 ha comportat una forta polarització de posicionaments, com ha passat en processos similars anteriors⁸, tot i l'existència alhora d'un gran ventall d'opinions, aportacions i propostes.

En un dels pols de la discussió es situen algunes comunitats locals, grups ambientalistes i part de la comunitat científica, que ha dipositat una gran esperança en la xarxa Natura 2000. Confien que aturarà processos de degradació de la biodiversitat, i confien també que si els governs locals, regionals i estatals no actuen, actuaran les institucions comunitàries. Alguns diuen també que Natura 2000 és una garantia de desenvolupament pel món rural, ja que canalitzarà inversió europea quan la PAC disminueixi.

Uns altres sectors, organitzacions agroforestals, agrupacions de propietaris de terres i altres usuaris del medi natural, algunes administracions locals també, perceben Natura 2000 com un escenari contrari als seus interessos, com una amenaça. Creuen per exemple que introduirà noves limitacions a les activitats tradicionals, ja prou en crisi, o que suposarà un increment de la intervenció pública en les seves propietats.

Als primers els podríem dir que han de tenir en compte que el nivell d'intervenció de l'Administració comunitària no pot ser el de la gestió. El propi principi comunitari de subsidiarietat és el que permet fer front al desplegament de la Xarxa, i és per tant el que ha de resoldre els conflictes territorials que es poden donar en l'ús del territori. Per contra, a l'executiu europeu li hem de demanar que s'ocupi de la seva responsabilitat, que és la de crear les condicions polítiques perquè Natura 2000 es desenvolupi, per exemple, amb un adequat finançament, o amb una coordinació de les diferents polítiques europees amb una incorporació més decidida dels objectius de conservació. També hem de dir que Natura 2000 no pot ser l'únic instrument que doni sortida als requeriments de conservació del nostre territori. El PEIN, els plans de connectivitat ecològica, els sistemes de protecció inclosos en els plans territorials i en el planejament urbanístic, han de conformar un instrumental complet a diferents escales.

Al segon dels grups que descrivíem, el que podem esperar és que el temps no els doni la raó. I ho po-

dem esperar perquè creiem que hi ha una gran aliança possible entre gestors i usuaris de les àrees protegides. Una aliança per front a l'especulació i la pressió urbanística, una aliança per obtenir recursos, una aliança per compartir objectius. Comença a haver-hi ja una llarga llista d'experiències reeixides en les que podem confiar.

Per acabar, unes pinzellades finals sobre els reptes que ara, el desplegament de Natura 2000 ha d'afrontar al meu entendre. Voldria destacar aquests:

El repte més important de Natura 2000 a curt termini és el de la gestió, i sobretot el de l'organització de la gestió. Qui i com ha de complir i fer complir els objectius que ens hem proposat per a Natura 2000? Sens dubte més gestió comporta més descentralització, i això vol dir segurament afrontar una reforma en profunditat de les estructures públiques que ara per ara en tenen la responsabilitat. Vol dir també anar a un sistema més heterogeni, i per tant més heterodox, que alhora requerirà pactes i aliances amplis.

La conservació no es pot garantir només amb els instruments de la conservació. Les polítiques secto-

rials (d'agricultura, de pesca, de planificació territorial, d'infraestructures, de recerca, de turisme, etc.) s'han d'impregnar dels objectius de la conservació, dels objectius de Natura 2000. La insistència en aquest punt de totes les estratègies i programes internacionals és prou justificada. Resulta un punt veritablement essencial.

Hem de ser capaços de demostrar, amb una adequada avaluació, que la gestió de Natura 2000 dona resultats positius. Necessitem un sistema de seguiment viable i eficient, i un sistema d'avaluació de resultats, imprescindible per prendre decisions estratègiques. La Directiva Hàbitats ho preveu, i la maduresa assolida a Catalunya pel que fa a la informació sobre la biodiversitat, la seva organització i el seu accés públic, obre la via per fer-ho possible.

I finalment, hem dit en altres ocasions que Natura 2000 és una oportunitat pel desenvolupament local, per a la creació d'ocupació, per al sorgiment de noves activitats econòmiques. S'han de posar les condicions perquè això sigui possible, i s'han de posar en marxa un conjunt de polítiques públiques, d'incentius i de recursos per reforçar un dels pilars bàsics per a l'èxit del sistema d'àrees protegides.

1 Les propostes les han de fer els estats membres de la Unió, però en propostes diferenciades per a cadascuna de les regions biogeogràfiques que la pròpia directiva defineix. Són les anomenades regió alpina, mediterrània, atlàntica, continental, boreal, macaronèsica i pannònica.

2 Tot i que la Directiva Hàbitats proclama l'objectiu de conservar el conjunt de la diversitat biològica europea mitjançant, entre d'altres instruments, la xarxa Natura 2000, el cert és que, de manera una mica incomprensible, a la directiva no s'hi esmenten tots els tipus d'hàbitats que hom pot trobar al territori de la Unió. Fins i tot alguns hàbitats que es consideren amenaçats o en franca regressió no hi són inclosos. Així, ens podem sorprendre de l'absència a l'annex I de la Directiva d'alguns hàbitats presents a Catalunya que caldria també, en bona lògica i seguint el criteri de representació, ser inclosos en àrees de conservació, com les pinedes de pi roig o les avetoses, entre molts altres.

Amb tot, a Catalunya hi ha una gran presència d'hàbitats d'interès comunitari (89), i d'espècies d'interès comunitari (124), cosa que indica la seva elevada diversitat biològica, i el pes que hi ha de tenir les polítiques adreçades a la seva conservació. A tall comparatiu, en tot el Regne Unit només hi ha 41 tipus d'hàbitats, i en tota Alemanya, només 68.

3 El setembre de 2006, el fiscal del Tribunal europeu que porta el cas, ha presentat les seves conclusions, en les quals sol·licita que es condemni l'Estat Espanyol per incomplir la Directiva Aus, entre d'altres, a causa de l'incompliment en el territori de Catalunya.

4 La Cartografia dels hàbitats a Catalunya i el Banc de dades de biodiversitat de Catalunya s'havien desenvolupat des del 1998 mitjançant acords de col·laboració entre la Universitat de Barcelona i el Departament de Medi Ambient.

5 Les poblacions d'espècies com la ganga, la xurra, la trenca, el xoriguer petit, l'esparver cendrós, el sisó, la terrerola comú i d'altres tenen les seves millors i sovint úniques poblacions a les planes lleidatanes, i sense possibilitats d'ocupar altres hàbitats a Catalunya.

6 La xarxa Natura 2000 a Catalunya inclou representacions molt significatives del patrimoni natural català. Per exemple, conté el 73% de les mulleres alcalines, el 85% de les pinedes de pinassa o el 61% de les ramblas mediterrànies, així com la totalitat de les àrees crítiques de nidificació de l'àguila cuabarrada, del trençalós o gairebé totes les zones de cant del gall fer.

7 El 2006 la Comissió Europea tot just ha aprovat (adoptat en el llenguatge comunitari) la llista d'espais que formen part de la regió biogeogràfica mediterrània, la darrera que faltava llevat de la pannònica, afegida en l'ampliació a l'Europa dels 25.

8 Per exemple, durant els set anys que van conduir a l'aprovació a Catalunya del Pla d'espais d'interès natural el 14 de desembre de 1992.