

## **Por un nuevo enfoque en la protección de los espacios naturales en base a su función social, económica y territorial**

**Salvador Milà**

*Abogado Urbanista y ex-consejero de Medio Ambiente y Vivienda de la Generalitat de Catalunya.*

### **1. RESUMEN**

La ponencia parte de una reflexión previa sobre **LA “PERCEPCIÓN” SOCIAL Y POLÍTICA DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS** en el sentido que, si bien los E.P. han constituido el principal instrumento aplicado a la conservación de los espacios de interés ecológico y de la biodiversidad, lo cierto es que socialmente subyace una concepción “a la defensiva” que entiende los espacios protegidos como “excepción” como “limitación” o “restricción” frente al “uso normal” de dichos recursos que se correspondería a la posibilidad de explotación sin otros límites que los costes económicos de extracción – obtención – transporte – manipulación.

Desde el punto de vista económico, se pone de manifiesto la consideración histórica de los recursos naturales más comunes: aire, agua, materias primas y biodiversidad, como “inagotables”.

Desde el punto de vista “político” hasta ahora la percepción de la protección de los recursos y espacios naturales es que supone un coste, una carga, una limitación al desarrollo económico y al bienestar social que sólo pueden asumir los países ricos.

La ponencia argumenta que debe impulsarse una profunda revolución en la forma de entender y administrar los espacios protegidos, ampliando y desarrollando finalidades que obtengan el reconocimiento social y político consecuente, situándolos como piezas indispensables para el funcionamiento sostenible y duradero del sistema proveedores de servicios estratégicos para garantizar los servicios de interés económico y social que proporcionan los ecosistemas ; como factores estructurantes en la ordenación del territorio; como factores de modernización, innovación y eficiencia, como factores de bienestar, calidad de vida y como valor como patrimonio natural y cultural de la humanidad.

Este nuevo enfoque pretendería conseguir los objetivos de poner en valor los espacios naturales protegidos como contenedores y proveedores de biodiversidad; hacer de ellos núcleos y puntos fuertes del conjunto o continuo de diversos ecosistemas, extendidos en todo el planeta, en todos los ambientes; identificar y poner en valor los servicios que el conjunto de los ecosistemas y la biodiversidad proveen a la sociedad: generación y calidad de recurso renovables; poner en evidencia que un sistema de espacios protegidos aislados y la

fragmentación de los ecosistemas no garantizan la pervivencia de la biodiversidad ni la provisión de los servicios medioambientales y que los espacios protegidos como elementos determinantes en las políticas de ordenación del territorio y el urbanismo: desarrollar propuestas de redes y sistemas de conservación que incorporen y den prioridad al concepto de conectividad –corredores-, y a una mayor integración de factores de dinamización y calidad del conjunto del territorio.

La ponencia se limita a desarrollar sólo dos aspectos de este nuevo enfoque, el relativo a **LOS SERVICIOS ECO-AMBIENTALES COMO INSTRUMENTOS PARA CONSERVAR LA BIODIVERSIDAD**, que partiendo de la situación en que los servicios de los ecosistemas, como la mayoría de los elementos de interés medioambiental no son objeto de comercio y no tienen un valor de cambio que permita hacerles el seguimiento. El M.E.A. clasifica los servicios de los ecosistemas en cuatro grandes grupos **“proveedores”, “reguladores”, “culturales” y “de apoyo”**, que en cierto modo ya suponen una aproximación en el sentido de darles referentes de valor económico y social. La U.E. está impulsando el proyecto de acción RUBICODE que trata de identificar **“las unidades biológicas”** que proveen servicios específicos, lo que debería permitir dar fijar cual es el **“aporte específico de valor”** de cada unidad biológica a un servicio medioambiental específico, tanto en los aspectos “cuantitativos” como “cualitativos”. En definitiva, la valoración económica de los servicios de los ecosistemas es un instrumento clave para asentar una cierta interacción estable entre ecología y política, por más que los mecanismos de mercado solo sean útiles para determinados fines.

La ponencia pone como ejemplo de servicios medioambientales, el papel de la biomasa forestal y marina como captadores de CO<sub>2</sub>, y su incidencia en los mecanismos del protocolo de Kyoto, y cita algunos referentes, en la Unión europea, de integración de los objetivos medioambientales en las políticas económicas. También desarrolla brevemente la sugerencia de ir a la introducción de la contabilidad nacional medioambiental con la creación de algo similar a un *“índice de desarrollo ambiental”*.

Por último, se desarrolla el aspecto relativo a los **ESPACIOS NATURALES Y BIODIVERSIDAD COMO ELEMENTOS ESTRUCTURALES EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO**, poniendo de relieve la necesidad de que los espacios de interés natural y los conectores ecológicos, sean considerados y tratados, desde el punto de vista territorial y urbanístico, como infraestructuras básicas y elementos articuladores y ordenadores del territorio, a las cuales deben adaptarse y ajustarse las demás infraestructuras y actuaciones urbanísticas, y no al revés como tradicionalmente venía sucediendo., y analiza en este sentido los nuevos enfoques que se contienen en la reciente ley de suelo (8/2007 de 8 de mayo) y en el proyecto de Patrimonio natural y de la biodiversidad.

## 2. LA “PERCEPCIÓN” SOCIAL Y POLÍTICA DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS

La creación de las diversas figuras de “Espacios protegidos” –Reservas integrales, PN’s, EIN’s, R.N.2000, Reservas de la biosfera, patrimonio natural de la humanidad, etc...y sus diversos desarrollos conceptuales, normativos y de modelos de gestión, fueron una respuesta adecuada de “salvaguardia” en el momento de eclosión del modelo de desarrollo económico de la industrialización y la globalización, basado en la puesta en tensión -“entrada en el mercado”- de todos los recursos naturales –territorio, masas de agua, recursos naturales, recursos fósiles, especies vegetales y animales....”

Según la base de datos mundial de áreas protegidas (WDPA) existen más de 100.000 espacios naturales protegidos en el mundo, lo que representa casi 20 millones de kilómetros cuadrados: el 13% de la superficie continental del globo

Los E.P. constituyen hoy por hoy el principal instrumento de gestión directa aplicado a la conservación de los espacios de interés ecológico y de la biodiversidad.

No deja de ser una concepción “a la defensiva” –restrictiva- espacios protegidos como “excepción” como “limitación” o “restricción” (con diversa intensidad) frente al “uso normal” de dichos recursos que se correspondería a la posibilidad de explotación sin otros límites que los costes económicos de extracción – obtención – transporte – manipulación.....

Los espacios protegidos son “islas” - “cotos cerrados” –donde rigen restricciones- a los que hay que poner fronteras y límites claros en relación al entorno general “abierto” o “libre” donde no hay restricciones ni limitaciones significativas.....

**Los presupuestos conceptuales –ideológicos- que sustentan la aproximación y tratamiento tradicional de los espacios protegidos están muy arraigados y tienen un cierto punto de “silogismo perverso”:**

1 .- El desarrollo económico conlleva –de forma necesaria –“natural” (¿) la explotación (extracción –aprovechamiento- manipulación – transporte y consumo) de recursos naturales, sean o no renovables:

A) el beneficio o la ventaja principales (únicos ¿) que puede obtener la sociedad de los recursos naturales y del territorio es su apropiación económica: su detentación–uso–ocupación o0 consumo: -vieja concepción romanista de la propiedad: -las “cosas” que no tienen dueño son “res nullius” – la propiedad es el **“ius utire et abutire at celos ut infernos”**

B) **“recursos naturales = recursos inagotables”** en términos históricos y humanos: sus únicos límites son la capacidad de acceder a los mismos y de transportarlos y explotarlos de forma “económicamente rentable”.

2.- Los recursos naturales, el territorio y la biodiversidad no tienen ningún valor “económico” intrínseco. El “valor económico” de los recursos naturales es el resultado de una ecuación entre: “dificultad para acceder a los mismos + “coste de transporte” + “coste de transformación/manipulación” para hacerlos consumibles/asimilables ( *“el aire y el agua no cuestan nada”*)

3.-El progreso, que es lo mismo que el desarrollo, equivalen a “más producto”, “más riqueza nacional” y “más bienestar social” –el medioambiente “ni está, ni se le espera”-

Sobre estas premisas no resulta aventurado afirmar que, aún de forma subliminal, el enfoque mayoritario entre los responsables políticos y económicos de nuestro actual sistema, en relación a lo que suponen los Espacios Protegidos y otras formas de preservación del patrimonio natural dé por supuesto que:

1-El establecimiento de “reservas”, “espacios o especies protegidas” o de “vedas” son “limitaciones”- “excepciones” al uso “normal” de los recursos: se asocian a “imposiciones culturales y políticas” –extra o “anti” económicas- , que sólo se pueden permitir a partir de determinados niveles de desarrollo económico y social.

2.- Por tanto, la protección de los recursos y espacios naturales supone un coste, una carga, una limitación al desarrollo económico y al bienestar social - que sólo pueden asumir los países ricos.

### **¿COMO SUPERAR ESTÁ SITUACIÓN?**

### **3. NECESIDAD DE UN NUEVO ENFOQUE**

Se debe impulsar una profunda revolución en la forma de entender y administrar los espacios protegidos, ampliando y desarrollando, de forma perceptible finalidades que, no por conocidas, obtienen el reconocimiento social y político consecuente: **SITUAR LOS ESPACIOS PROTEGIDOS Y AL PATRIMONIO NATURAL COMO:**

**1) PIEZAS INDISPENSABLES PARA EL FUNCIONAMIENTO SOSTENIBLE Y DURADERO DEL SISTEMA PROVEEDORES DE SERVICIOS (enfoque socio-económico)**

: elementos estratégicos para garantizar los servicios de interés económico y social que proporcionan los ecosistemas

**2) FACTORES ESTRUCTURANTES EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

**3) FACTORES DE MODERNIZACIÓN, INNOVACIÓN Y EFICIENCIA (enfoque técnico-científico: I+D+i )**

**4) FACTORES DE BIENESTAR, CALIDAD DE VIDA (enfoque socio-político)**

**5) VALOR COMO PATRIMONIO NATURAL Y CULTURAL DE LA HUMANIDAD (enfoque cultural)** instrumentos para la conservación de la naturaleza, y promoción de sus valores patrimoniales y culturales.

Con los siguientes **OBJETIVOS**:

1) -Poner en valor los espacios naturales protegidos **como contenedores y proveedores de biodiversidad.**

2) – Hacer de los espacios protegidos **NÓDULOS, PUNTOS FUERTES** del conjunto o continuo de diversos ecosistemas, extendidos en todo el planeta, en todos los ambientes, en todas áreas ; marítimas, terrestres; en todos los usos: agrarios, urbanos, de servicios.

3) -Identificar y poner en valor los **servicios que el conjunto de los ecosistemas y la biodiversidad proveen a la sociedad**: generación y calidad de recurso renovables; mejor conocimiento y aprovechamiento de los no renovables (fósiles...); ahorro -...

4) -Poner en evidencia que **un sistema de ESPACIOS PROTEGIDOS AISLADOS y la FRAGMENTACIÓN DE LOS ECOSISTEMAS no garantizan la pervivencia de la biodiversidad** ni la provisión de los servicios medioambientales a la sociedad

y

5) **los espacios protegidos como elementos determinantes en las políticas de ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO**: Desarrollar propuestas de redes y sistemas de conservación que incorporen y den prioridad al concepto de conectividad –corredores-, y a una mayor integración de factores de dinamización y calidad del conjunto del territorio,

El V Congreso Mundial de Parques, celebrado en Durban en 2003, bajo el lema “*Beneficios más allá de las fronteras*”, abrió las puertas de los espacios protegidos para hacer sentir su influjo favorable en la conservación de la biodiversidad y en el desarrollo humano.

El IV Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN en Bangkok a finales de 2004 reconoció el papel de los espacios protegidos para alcanzar los objetivos de desarrollo de la ONU para el milenio con el horizonte del 2015.

En esta comunicación me limitaré a desarrollar brevemente los dos primeros aspectos del nuevo enfoque propuesto:

#### **4. LOS SERVICIOS ECO-AMBIENTALES COMO INSTRUMENTOS PARA CONSERVAR LA BIODIVERSIDAD**

Hoy es primordial profundizar en una mayor comprensión de la relación entre biodiversidad y servicios de los ecosistemas.

Los ecosistemas ofrecen servicios a la sociedad tanto de abastecimiento de recursos renovables (alimentos, agua, madera, combustibles, etc.), como de regulación (control de inundaciones o depuración de aguas, renovación del aire y

del clima, fertilidad del suelo, por ejemplo) y servicios culturales (estéticos, espirituales, educativos y recreativos)

La reciente **Evaluación de Ecosistemas del Milenio**<sup>512</sup> ( **M.E.A.**<sup>513</sup>.) impulsada por el Secretario General de las Naciones Unidas puso de manifiesto el declive de la mayor parte de estos servicios, tanto en la UE como en el mundo. En su opinión estamos gastando el capital natural de la Tierra y poniendo en peligro la capacidad de los ecosistemas de mantener a las generaciones futuras.

La importancia de la conservación de la estructura y del funcionamiento de los ecosistemas se hace más patente cuando se reconoce su papel imprescindible para la provisión de servicios a la sociedad, aún cuando las formas de vida urbanas dificultan su percepción.

El enfoque basado en el concepto de “**servicios de los ecosistemas**” parte de la constatación que los seres humanos somos parte integrante de los ecosistemas, tenemos capacidad de provocar cambios en la biodiversidad y sufrimos las consecuencias.

Pero lo cierto es que los vínculos entre biodiversidad y provisión de servicios del ecosistema no ha sido todavía bien establecida; hay diversas formas alternativas de abordar los valores medioambientales, y no todos pueden tener una traducción en términos económicos, por más que no se pueda excluir esta posibilidad –introducción de la “contabilidad ambiental” en los presupuestos nacionales-.

Los servicios de los ecosistemas, como la mayoría de los elementos de interés medioambiental no son objeto de comercio y no tienen un valor de cambio que permita hacerles el seguimiento. Sin duda el suministro de alimentos, agua o madera son más fáciles de cuantificar y evaluar que los servicios culturales o estéticos que nos brinda la naturaleza. De otra parte, los “valores” con los que trabajan los economistas no son siempre los mismos “valores” con que trabajan los ecologistas, ni tienen el mismo significado. Se empieza a normalizar el concepto de que las emisiones de dióxido de carbono tienen un precio, y que disponer de “sumideros” de carbono supone una riqueza, pero ¿cuál es el precio del oxígeno?

Es por ello que la comunidad científica debe desarrollar estudios e instrumentos para comprender mejor la relación entre biodiversidad y los servicios ambientales, así como integrar datos y conceptos entre ciencias sociales y ciencias ambientales.

---

<sup>512</sup> <http://www.maweb.org>

<sup>513</sup> Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-being: Synthesis*. Island Press, Washington, DC. Ver también el documento dedicado específicamente a humedales y agua: Millennium Ecosystem Assessment, 2005. *Ecosystems and Human Well-being. Wetlands and Water*. World Resources Institute, Washington, DC.

Como se sabe, el M.E.A. clasifica los servicios de los ecosistemas en cuatro grandes grupos “**proveedores**”, “**reguladores**”, “**culturales**” y “**de apoyo**”, que en cierto modo ya suponen una aproximación en tal sentido.

Para promover una planificación estratégica de la biodiversidad y los servicios del ecosistema es preciso conocer mejor la oferta y demanda de dichos servicios y su distribución espacial a fin de poder fijarse objetivos de conservación que garanticen la provisión razonable de los mismos.

La U.E. está impulsando el proyecto de acción RUBICODE que trata de identificar “**las unidades biológicas**” que proveen servicios específicos, lo que debería permitir dar fijar cual es el “**aporte específico de valor**” de cada unidad biológica a un servicio medioambiental específico. [www.rubicode.net](http://www.rubicode.net)., y ello tanto en los aspectos “cuantitativos” como “cualitativos”.

En definitiva, la valoración económica de los servicios de los ecosistemas es un instrumento clave para asentar una cierta interacción estable entre ecología y política, por más que los mecanismos de mercado solo sean útiles para determinados fines ( internalización de costes ambientales en los costes de producción, reducción de emisiones, calidad del aire y las aguas, ,) Ello sin olvidar que existe un segundo método de valorización de los servicios ambientales basado en valores más abstractos pero no menos relevantes como la garantía de integridad de los sistemas, capacidad de recuperación (resiliencia) , etc.

## 5. CAPTADORES DE CO2

-

Entre los servicios medio ambientales que presta el patrimonio natural, especialmente el formado por las masas boscosas y aguas marinas, es el de captador de CO2, los llamados “sumideros de CO2” que adquiere reconocimiento oficial en el protocolo de Kyoto como uno de los factores a tener en cuenta en el establecimiento de los compromisos de reducción de emisiones de los distintos planes nacionales de asignación.

Si bien es cierto que esta capacidad de absorción de CO2 asociado a las masas forestales todavía está sujeta a la determinación de los aportes reales, lo cierto es que de ello se derivan dos potenciales importantes para poner en valor el patrimonio natural:

- 1) abre una nueva función de “prestación de servicios” a favor de la sociedad y de la economía, que tiene su traducción tanto en el precio asignado a las toneladas de CO2 compensadas por los sumideros en los planes de asignaciones nacionales y en especial en la posibilidad de obtener “certificaciones de emisión” asociadas a las denominadas “inversiones limpias” en la preservación y recuperación de masas boscosas en países en vías de desarrollo, conforme a los mecanismos de contabilidad del protocolo de Kyoto.

- 2) Las investigaciones sobre el ciclo del carbono en las masas forestales pone de manifiesto que para que el balance sea positivo, es decir, que sean mayor el CO2 capturado que el emitido, se requiere una buena gestión forestal en términos de calidad y diversificación de la biomasa
- 3) A medio plazo se producirá una evaluación similar –aun cuando más compleja- en relación a la capacidad de captación de CO2 de las aguas marinas.

## 6. ALGUNOS EJEMPLOS DE INTEGRACIÓN DE LOS OBJETIVOS MEDIO-AMBIENTALES EN LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS

A escala de la Unión Europea ya se ha establecido gran parte del marco político para detener la pérdida de biodiversidad en la UE y respaldar los servicios de los ecosistemas para el bienestar humano, que podemos encontrar en la **COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN: DETENER LA PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD PARA 2010 — Y MÁS ADELANTE**<sup>1</sup>

Los objetivos en materia de biodiversidad se integran, por ejemplo, en la estrategia para un desarrollo sostenible, en la declaración de Lisboa para el crecimiento y el empleo y en una amplia gama de políticas ambientales y sectoriales. En 1998 se adoptó una Estrategia de la Comunidad Europea en materia de biodiversidad, así como los planes de acción correspondientes en 2010.

También es de destacar, la “**Iniciativa Negocio y Biodiversidad**” que trata de la inclusión de la biodiversidad en las decisiones empresariales y pretende crear una estrecha relación de colaboración entre los sectores económicos y el mundo de la conservación. En la reunión del Consejo de ministros de medio ambiente de la U.E. del 28 de junio de 2007, se reconocieron los impactos que determinadas operaciones económicas pueden tener sobre la biodiversidad y el papel que los sectores económicos y la sociedad civil deben jugar para implementar los tres objetivos de la Convención sobre diversidad biológica, llamando a reforzar la cooperación y el compromiso del mundo de los negocios en la preservación de la biodiversidad, con instrumentos como el partenariado, el apadrinamiento de espacios naturales, etc.

Por su parte la U.I.C.N. está impulsando una estrategia que intenta crear las condiciones para: ***Una economía mundial sostenible en la que las empresas están comprometidas y son asociados efectivos para lograr un mundo justo que valora y conserva a la naturaleza***, partiendo de la premisa –bienintencionada- de que en una economía sostenible, el interés privado por sus propios beneficios y el bien público deberían tender a coincidir si ambos pretenden contribuir al bienestar de los seres humanos.

---

<sup>1</sup> 22.5.2006 COM(2006) 216 final

Así se proponen ACCIONES como la introducción generalizada de la responsabilidad social corporativa (RSC) , el desarrollo de nuevos estándares de inversión, incentivos y fondos (p.e. fondos ‘verdes’ o ‘éticos’) para estimular flujos de capital hacia actividades socialmente responsables; la creciente atención y mayor actividad de muchas ONGs en influir en el mundo de los negocios y en mercados para promover beneficios sociales y ambientales o la toma emergente de conciencia entre compañías en cuanto a la importancia de la biodiversidad para el éxito de sus negocios y, con ello, creciente interés por abordar la biodiversidad, hasta lograr que la biodiversidad se integre como un factor relevante en la toma de decisiones de inversión privada y naturalmente en la pública.

## **7. INTRODUCCIÓN DE LA CONTABILIDAD NACIONAL MEDIOAMBIENTAL: “EL ÍNDICE DE DESARROLLO AMBIENTAL”**

Para que los recursos medio-ambientales y muy especialmente los recursos vinculados al patrimonio natural, alcancen la importancia, en la percepción política y social, que requiere su nuevo enfoque como recurso y servicio de la comunidad y sus requerimientos sean realmente tenidos en cuenta en la toma de decisiones de los agentes políticos, sociales y económicos, es imprescindible que se incorpore a los indicadores tradicionales del desarrollo económico y social unos nuevos parámetros de contabilidad o parámetros ambientales de los diversos países y regiones económicas del mundo, que debidamente homogeneizados podrían acogerse a la denominación de INDICE DE DESARROLLO o DISPONIBILIDAD de RECURSOS AMBIENTALES (I.D.R.AM) asimilable al Índice de Desarrollo Humano, que ya se ha consolidado, capaz de contraponerse, o como mínimo “complementarse” y hacer sombra a los tradicionales Producto Interior Bruto PIB, Producto Interior Neto, P.I.N. , Renta per Cápita, IPC, balanza de pagos, balanza de capitales etc..-

De hecho, en el mundo empresarial, en concreto en lo relativo a la presentación de cuentas anuales, ya se prevé –si bien todavía de forma voluntaria- la presentación de la Memoria ambiental o cuentas medioambientales de las empresas, como complemento a la presentación de las cuentas anuales ordinarias –balances de pérdidas y beneficios y cuentas de explotación.

Hoy en día se dispone de indicadores, datos, índices y demás elementos de información estadística y de evolución relativos a parámetros medioambientales y recursos naturales, suficientemente contrastados y con metodologías homologadas y series suficientemente largas, como para justificar que se introduzca también la contabilidad nacional –y europea, en nuestro caso- medioambiental, que –siguiendo de forma adaptada las normas y terminología de la contabilidad macro-económica- facilite a los agentes económicos, sociales, políticos y a la opinión pública en general, información constante y contrastada sobre el estado y la evolución de factores trascendentales para la sostenibilidad de la economía y la sociedad modernas, en cuanto proveedores de recursos y servicios medioambientales, dándoles –siempre que sea posible- una traducción en valor económico, a efectos indicativos pero que permitan traducir “alzas”, “bajas”, y establecer comparaciones con otros países.

Esta contabilidad podría estar integrada por parámetros relativos a aspectos más conocidos y otros más novedosos, que fueran la traducción práctica de los proyectos como RUBICODE y otros que permiten concretar evaluaciones dinámicas en el tiempo de los “servicios de los ecosistemas” en los diferentes grupos definidos en el M.E.A., a que antes se ha hecho referencia, y que permitan traducir en series de índices homogéneos el estado de la calidad de los diversos ecosistemas, extensión de espacios protegidos ordenados y gestionados adecuadamente.

Así se podría concretar el estado de la biodiversidad: su evolución en términos de calidad bio-genética, estado de las especies, etc; los recursos hídricos disponibles y su calidad: no sólo en pantanos, sino en acuíferos, masas de agua superficiales y sus ecosistemas asociados y de las aguas costeras (aplicando conceptos de la Directiva Marco del Agua); la calidad y erosión de los suelos, avance de la desertización; la calidad de las masas forestales: tanto en cuanto a su biodiversidad, como estado de conservación, biomasa potencial disponible, capacidad de captación de CO<sub>2</sub>, superficies afectadas por incendios...; o los índices de contaminación; la calidad del aire : emisión de partículas, NO<sub>x</sub>, O<sub>2</sub>, etc: por zonas territoriales, evolución, así como de las emisiones y la capacidad de captación de CO<sub>2</sub> de la biomasa forestal y aguas marinas continentales.

## **8. ESPACIOS NATURALES Y BIODIVERSIDAD COMO ELEMENTOS ESTRUCTURALES EN LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y EL URBANISMO**

Un aspecto clava para la preservación del patrimonio natural es encontrar su encaje en las políticas de ordenación y gestión territorial y urbanística.

En la tradición de nuestro ordenamiento urbanístico, ley del suelo de 1956 y desarrollos posteriores, los espacios naturales quedaban incorporados al gran “cajón de sastre” de los suelos NO URBANIZABLES, concebidos en “negativo” ya desde su misma definición, como si estuvieran faltados o en expectativa de la posibilidad de dar el salto a “urbanizables” o “urbanos”, es decir, sujetos a permanente expectativa.

De otra parte, los instrumentos de ordenación y gestión de los suelos NO URBANIZABLES eran, y todavía son, mucho más limitados que los aplicados al suelo urbanizable o urbana, y aún los pocos previstos, en concreto los “planes especiales” en suelo no urbanizable o las mismas normas dichas “de aplicación directa” han sido utilizadas, mayoritariamente, para autorizar la implantación de infraestructuras o de actividades residenciales o de carácter económico, deportivo, industrial, de equipamientos y servicios, “en el medio natural” al amparo de un mal entendido “interés público” o “interés general”, que normalmente sirven a intereses privados o muy limitados, sin olvidar las más recientes “actividades peri-urbanas” que ocupan los llamados “espacios ambiguos” de transición entre suelo urbano y no urbanizable, y se sitúan en permanente expectativa de ocupación y urbanización, a pesar de que muchos espacios de interés natural de

gran biodiversidad y en especial conectores biológicos, se sitúan en estos ámbitos peri-urbanos.

Para superar esta situación resulta imprescindible, como se ha señalado anteriormente, que los espacios de interés natural y los conectores ecológicos, sean considerados y tratados, desde el punto de vista territorial y urbanístico, como infraestructuras básicas y elementos articuladores y ordenadores del territorio, a las cuales deben adaptarse y ajustarse las demás infraestructuras y actuaciones urbanísticas, y no al revés como tradicionalmente venía sucediendo.

Esta nueva consideración territorial y de prioridad de los espacios naturales protegidos y conectores naturales, se ha incorporada progresivamente a nuestro ordenamiento jurídico a partir de la legislación específica de protección del patrimonio natural y el paisaje y de política territorial y del suelo.

### **LEY 8/2007, de suelo**

Esta ley de reciente aprobación, incorpora el *Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible*. Conforme al cual . Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible.

En aplicación de este principio dichas políticas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social,.....y la protección del medio ambiente, procurando en particular la eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje y la protección, adecuada a su carácter, del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o no idóneo para atender las necesidades de transformación urbanística.

La Ley establece el deber de los ciudadanos de respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, el patrimonio histórico y el paisaje natural y urbano.

De otra parte, la ley viene a sustituir el viejo concepto de “suelo no urbanizable” por el de “**suelo rural**” que queda excluido totalmente de los procesos de urbanización, y en el que se incluirá en todo caso, el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, y los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos.

## **PROYECTO DE LEY de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.**

Este proyecto se encuentra actualmente en trámite en el Parlamento español, y en el mismo, sin que se pueda determinar en qué momento se aprobará definitivamente, corriendo el riesgo de que decaiga por finalización de la presente legislatura.

En este proyecto se afirma que el patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con la salud y el bienestar de las personas, y por su aportación al desarrollo social y económico, por lo que se propone establecer que las actividades encaminadas a la consecución de sus fines podrán ser declaradas de utilidad pública o interés social, a todos los efectos,

Se da estatus legal a la preeminencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística; a la incorporación del principio de precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales y/o especies silvestres y se declara el objetivo de contribuir a impulsar procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales protegidos, a la promoción de la utilización ordenada de los recursos para garantizar el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural; y la integración de los requerimientos de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y la biodiversidad en las políticas sectoriales.

El proyecto incorpora como novedad la previsión de crear el **Inventario del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad**, como instrumento para recoger la distribución, abundancia, estado de conservación y la utilización del patrimonio natural, con especial atención a los que elementos que precisen medidas específicas de conservación, o hayan sido declarados de interés comunitario; en particular, en el Inventario se recogerán los distintos catálogos e inventarios definidos en la ley y un sistema de indicadores para conocer de forma sintética el estado y evolución de nuestro patrimonio natural.

El Planeamiento de los recursos naturales mantiene como instrumentos básicos los **Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Recursos Naturales**, como el instrumento específico de las comunidades autónomas para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial. **Las disposiciones contenidas en estos Planes constituirán un límite de cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física, prevaleciendo sobre los ya existentes,**

Se incorporan a la planificación ambiental o a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, los corredores ecológicos, otorgando un papel prioritario a las vías pecuarias y las áreas de montaña. Estos corredores ecológicos deben participar en el establecimiento de la red europea y comunitaria de corredores

biológicos definidos por la Estrategia Paneuropea de Diversidad Ecológica y Paisajística y por la propia Estrategia Territorial Europea.

También se recoge la catalogación y conservación de hábitats y espacios del patrimonio natural, disponiendo de forma expresa que los considerados en el Catálogo deben ser incluidos en algún instrumento de gestión o figura de protección de espacios naturales, y tener un Plan o instrumento de gestión para la conservación y restauración.

Se da estatus legal a la presencia sobre nuestro territorio de la Red Ecológica Europea Natura 2000, compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria, las Zonas Especiales de Conservación y las Zonas de Especial Protección para las Aves. Estos espacios tendrán la consideración de espacios protegidos, con la denominación específica de espacios protegidos Red Natura 2000.

El proyecto de ley, en línea con lo expuesto en apartados anteriores de esta comunicación pone especial insistencia en la promoción del uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad, con un primer capítulo centrado en las **Reservas de la Biosfera Españolas, que constituyen un subconjunto de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera, del Programa MaB (Persona y Biosfera) de la UNESCO**. La regulación, caracterización y potenciación de estas Reservas de Biosfera se basa en el hecho de que constituyen un modelo de gestión integrada, participativa y sostenible del patrimonio y de los recursos naturales, con los objetivos básicos de conjugar la preservación de la biodiversidad biológica y de los ecosistemas, con un desarrollo ambientalmente sostenible que produzca la mejora del bienestar de la población, potenciando la participación pública, la investigación, la educación en la integración entre desarrollo y medio ambiente.