



**Emprendedores, propietarios y actividad
socioeconómica en la Red Natura 2000 y Espacios
Naturales Protegidos**

Autor: Emilio Diez de Revenga Martínez

Institución: Asociación de Empresas de Medio Ambiente de la Región de Murcia

Resumen

La implantación desde el año 1986 primero (con la Directiva Aves) y 1992 después (Directiva Hábitats) de la Red Natura 2000 apenas ha contado con la participación de los propietarios de los terrenos afectados, a veces por la ausencia de trámites de información pública en las propuestas de clasificación de las Zonas o Lugares, a menudo también por el propio desinterés de los interesados y la falta de una estructura de representación (asociaciones) adecuada, teniendo en cuenta además la fragmentación de la propiedad y los escasos rendimientos económicos y bajísimas perspectivas de lucro futuro de los mismos.

Hasta el momento, con contadas excepciones (Cataluña), las iniciativas para combatir los aspectos desfavorables para la propiedad en Natura 2000 han partido precisamente de las expectativas de nuevos usos urbanísticos del suelo, habitualmente incompatibles por su naturaleza y extensión con la conservación de estos espacios naturales. En cuanto a las ventajas de las políticas europeas, las resistencias de diversos Departamentos ocasionan que las distintas ayudas de los Fondos Europeos que podrían dedicarse a Natura 2000 y sus propietarios se centren en la agricultura más intensiva y las infraestructuras.

Sin embargo, en los últimos tiempos se detecta una creciente interés de una nueva generación de emprendedores bien formados, animados por un contexto distinto, agricultores y ganaderos, turísticos, propietarios de bosques, etc., que se enfrentan por un lado a la desregulación existente (ausencia de Planes de Gestión) y por otro a la falta de vertebración asociativa que impulse una interlocución ante las Comunidades Autónomas.

Palabras claves: Emprendedores; propietarios; actividad socioeconómica; Red Natura 2000; Espacios Naturales Protegidos.

1. EL ORIGEN DE LA CUESTIÓN.

Una gran parte de la superficie ocupada por los espacios naturales protegidos y los espacios protegidos de la Red Natura 2000 es de propiedad privada. Debido a sus características jurídicas, estos “agentes sociales” han sido con mucha frecuencia espectadores ajenos a los procesos de selección, delimitación y declaración de estos espacios protegidos.

Este sería el caso de los espacios declarados por vía legislativa, en los cuales el trámite parlamentario no favorece precisamente que se tenga en cuenta a los interesados a escala local. Desde la Ley 4/1987, la declaración de Parques y Reservas es excepcional sin la previa tramitación del correspondiente Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN).

Sin embargo, la excepcionalidad se ha usado con más frecuencia que la prevista por el legislador, perdiéndose así la posibilidad de un proceso participativo vía norma reglamentaria. A modo de ejemplo, repasaremos el caso de la Región de Murcia, en la cual la Ley 4/1992 incluyó los siguientes espacios:

- a) La emblemática Sierra de Espuña y el Monte de El Valle se reclasificaron (como Parques regionales) pues ya eran Parques Naturales vía Reales Decreto de 1978 y 1979, respectivamente. Las superficies protegidas fueron mayoritariamente públicas, sin embargo la introducción del arrendamiento y la gestión de la Reserva nacional de Caza han dado lugar a una larga trayectoria de desencuentros y enfrentamientos con los agricultores de su periferia.
- b) La Sierra de Carrascoy, la Sierra de la Pila, las Salinas y Arenales de San Pedro del Pinatar, y el espacio litoral de Calblanque, Monte de las Cenizas y Peña del Águila, en general de propiedad predominantemente privada, se reclasificaron en la categoría de Parque a partir de su regulación urbanística vía “Plan Especial de Protección” o incluso de la mera clasificación urbanística municipal. La Sierra de Carrascoy, casi 30 años después de su protección urbanística, aún carece de PORN aprobado definitivamente, constituyendo una de las áreas más conflictivas en cuanto a la percepción por vecinos y propietarios. Se detectan asimismo precisiones encubiertas para la reclasificación urbanística del espacio natural.
- c) Otros cuatro pequeños y valiosos espacios litorales o humedales semiáridos (Humedal del Ajauque y Rambla Salada, Cuatro Calas, Espacios abiertos e islas del mar Menor, y Sierra de las Moreras) se declararon como Paisaje Protegido, sin necesidad legal por tanto de PORN previo. En su casi totalidad espacios privados, han resultado muy conflictivos en cuanto a la aplicación de medidas de conservación y la aceptación por parte de sus propietarios, tanto residentes como grandes propietarios con fines urbanísticos o agrícolas intensivos. Los Espacios abiertos e islas del mar Menor y el Humedal del Ajauque y Rambla Salada parecen ser detentadores del triste record de ser los espacios protegidos españoles cuyo PORN lleva más tiempo pendiente de aprobación definitiva desde su elaboración y aprobación inicial en el año 1988.

- d) El Parque Regional de Calnegre y cabo Cope y la Reserva Natural de los Sotos y bosques de ribera de Cañaverosa fueron declarados directamente por la vía excepcional sin la previa aprobación del PORN, pues el legislador consideró la urgencia en la adopción de las medidas tendentes a su protección.
- e) Y finalmente, una lista de 8 espacios más¹ fueron establecidos para su posterior declaración previo el correspondiente PORN. Sólo en dos de ellos este mandato ha sido cumplido (Barrancos de Gebar y Sierra de El Carche), aunque con mucho retraso.

2. LOS MALENTENDIDOS.

Pasaremos ahora a examinar diversos malentendidos o tópicos muy extendidos entre propietarios e incluso entre profesionales, relacionados con los espacios naturales protegidos y/o la Red Natura 2000. El desarrollo de este apartado se ha basado en el documento “Mitos sobre la red Natura 2000. Respuestas a las dudas más importantes sobre la red europea de espacios protegidos”², de marzo de 2008 (WWF) y el artículo “La Red Natura 2000: limitaciones al propietario y ausencia de medidas compensatorias”³, de José Antonio López Rodríguez, Licenciado en Derecho.

La declaración de Lugares de la Red Natura 2000 supone automáticamente limitaciones a los propietarios.

Jurídicamente esta afirmación es absolutamente incierta. La comunicación a la Comisión Europea de la designación de una ZEPA o un LIC, por sí mismas considerada, no supone el establecimiento de normas reguladoras adicionales, ya que éstas se producirán más adelante, con la aprobación del correspondiente Plan de Gestión. Existen varias sentencias al respecto, todas ellas contundentes, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y de Tribunales Superiores de Comunidades Autónomas.

No obstante lo anterior, es verdad desde luego que, en la práctica administrativa y en las tareas de policía administrativa, la designación de un Lugar de Natura 2000 incrementa sustancialmente la atención de funcionarios y autoridades sobre los valores y la conservación de estos espacios, aumentando la aplicación de normas ya existentes para la protección del medio rural y forestal. Mi impresión es que los propietarios, consciente o inconscientemente, confunden esta aplicación reforzada con la imposición de nuevas normas.

¹ La Muela y cabo Tiñoso, Cañón de los Almadenes, Sierra de El Carche, Islas e islotes del litoral mediterráneo, Saladares del Guadalentín, Barrancos de Gébar, Cabezo Gordo, y Sierra Salinas.

² http://assets.wwf.es/downloads/mitos_red_natura_20001.pdf

³ <http://195.76.174.40/index.php/informacion-juridica/actualidad-juridica-aranzadi/773/opinion/la-red-natura-2000-limitaciones-al-propietario-y-ausencia-de-medidas-compensatorias>

José Antonio López Rodríguez opina al respecto que “En las comunidades autónomas, los espacios incluidos en la Red Natura 2000 se han incluido a su vez en figuras de protección de su particular legislación de conservación de la naturaleza. Esto los convierte en espacios naturales protegidos⁴, y automáticamente sus propietarios (miles de pequeños propietarios) se ven sometidos a limitaciones poco o mal definidas, con un nivel de subjetividad en su aplicación que crea una gran inseguridad jurídica”.

En la afirmación anterior se ponen de manifiesto dos cuestiones distintas, a saber, la existencia de nuevas limitaciones, por un lado, y por otro que éstas se encuentren “poco o mal definidas” y se apliquen con un alto nivel de subjetividad. En mi opinión, la situación que, no sin bastante razón se denuncia, proviene precisamente no del hecho de que se impongan nuevas limitaciones, sino justamente todo lo contrario, es decir, del hecho de que se atienda en mayor medida a la conservación del espacio (lógico, dado el compromiso que supone ante Europa) sin existir aún un régimen claro, detallado y específico, debidamente participado, de gestión del mismo.

Un caso distinto en su génesis pero similar en sus efectos de “desamparo” de los propietarios, por no conocerse el régimen de protección pormenorizado del espacio protegido en concreto, lo supone la declaración de espacios naturales protegidos por la vía excepcional antes comentada, o bien el inicio del proceso para su declaración, cuando se superan (a veces en lustros) el plazo para la aprobación del correspondiente PORN.

Los espacios protegidos deben compensar el lucro cesante.

José Antonio López Rodríguez considera necesario “evitar el rechazo que generan los espacios naturales creados por decreto sin contar con las poblaciones afectadas”, sugiriendo para ello “compensar económicamente a los propietarios concretos de los terrenos, y esa compensación debería venir de la Unión Europea como responsable de esta red de espacios, a los que, por cierto, España aporta la mayor superficie”, incluso pide la compensación del “lucro cesante”.

Aunque comprensible desde cierta perspectiva, desde el punto de vista jurídico este enfoque está a mi entender completamente errado, ya que parte del supuesto absolutamente incierto de que existe algún lucro cesante generalizado que compensar.

Por otro lado, desde el punto de vista político, no parece viable que los poderes europeos reconozcan indemnización alguna por este concepto. Ahora bien, si que podría aspirarse a largo plazo a algún tipo de “pago compensatorio”, desde luego no demasiado elevado,

⁴ Esta afirmación es inexacta, ya que los espacios de la Red Natura 2000 disponen, como Espacios Protegidos, de un régimen jurídico propio, diferenciado del de los “Espacios naturales protegidos” propiamente dichos.

por los bienes ambientales producidos “gratuitamente” por los terrenos protegidos y de los que se beneficia a coste cero la colectividad.

La declaración de terrenos como protegidos conlleva en la práctica una cierta publicación y por ende la percepción de los propietarios de que han sido expropiados de forma encubierta.

WWF considera, en cuanto a la propiedad privada de los terrenos en la red Natura 2000, que dicha propiedad es un derecho recogido en la Constitución Española y se respeta siempre en la red Natura 2000, de modo que la titularidad de los territorios no cambia por su declaración como red Natura 2000, y no ha habido –ni se prevé– que hayan expropiaciones en terrenos simplemente por tener esta protección ambiental. También informa acertadamente que las fincas incluidas en la red Natura 2000 no están (a diferencia de los “espacios naturales protegidos”), sometidas a “tanteo y retracto”.

Siendo todo ello estrictamente cierto, es verdad también que en la práctica, la percepción de ciudadanos y administraciones es que la declaración de un espacio protegido supone en cierto modo una publicación⁵, siquiera parcial, de la tierra. Esta publicación “encubierta”, como le denominan algunos propietarios, se expresa por ejemplo en una regulación y a veces fomento (concreto o difuso) del uso público turístico (por ejemplo, mediante itinerarios) sin tener en cuenta las restricciones de acceso que los propietarios privados tienen derecho a ejercer sobre sus fincas. Muchas veces estas iniciativas de fomento del uso público no parten directamente de la administración responsable de los espacios protegidos, sino típicamente de ayuntamientos deseosos de atraer visitantes o federaciones deportivas.

El público en general tiene la impresión de que la declaración de un espacio protegido conlleva el derecho a la libre circulación por sus propiedades privadas, salvo las limitaciones impuestas por razones distintas a la propiedad privada de los predios, y se visualiza desfavorablemente que un propietario limite el acceso a un paraje atractivo.

⁵ La publicación o publicación consiste en la reserva expresa que hace el ordenamiento jurídico al Estado de una actividad o de la titularidad de ciertos bienes. Es un requisito necesario para que la actividad pueda ser considerada un servicio público, o para que los bienes ingresen al dominio público. Trasladar la regulación de una determinada actividad desde el derecho privado al derecho público, como por ejemplo que el Estado asuma la propiedad de una empresa privada” (Fuente: Wikipedia).

3. UNAS ÚLTIMAS REFLEXIONES.

Recientemente, se ha publicado que una encuesta de la UE revela que el 84% de los españoles consultados no ha oído hablar nunca de la Red Natura 2000. Parece evidente que se necesita una gran acción a escala estatal para explicar las consecuencias de la Red Natura 2000. Llama muchísimo la atención a este respecto que los documentos explicativos de estas cuestiones hayan sido editados por la Comisión Europea o por las ONG ambientalistas (por cierto con una elevadísima calidad técnico-profesional), pero mucho más raramente por las Administraciones estatal o, sobre todo, autonómica. No me parece casualidad que WWF y la Comisión hablen de “mitos” sobre la Red Natura 2000, pues la propagación y naturaleza de tópicos a este respecto recuerdan mucho al pensamiento mágico.

Otra reflexión es que en la elaboración de los planes de gestión de la Red Natura 2000 se realicen intensos procesos de participación pública contando al mayor nivel posible con los propietarios de tierras y suscitando entre los mismos la inquietud por aportar sus puntos de vista. Será la mejor manera de contar con su complicidad para una adecuada gestión de la biodiversidad y los paisajes, y para ello las Administraciones (funcionarios) y Gobiernos (políticos) deben ser conscientes de que se requerirán grandes esfuerzos, tiempo y algunos recursos financieros.

⁶ http://www.rednatura2000.info/index.php?option=com_content&view=article&id=411:una-encuesta-de-la-ue-revela-que-el-84-de-los-espanoles-consultados-no-ha-oido-hablar-nunca-de-la-red-natura-2000&catid=13:union-europea&Itemid=22