

ORGANIZACION PUBLICA DE LOS ESPACIOS DE ESPECIAL PROTECCION Y PARTICIPACION CIUDADANA

Juan Landa*

Cuadernos de Sección. Ciencias Naturales 11. (1995) p. 53-60
ISBN: 84-89516-01-4
Donostia: Eusko Ikaskuntza

I. PRESENTACION

Antes de nada, deseo expresar mi más sincero agradecimiento al Departamento de Biología Vegetal y Ecología de la Facultad de Ciencias de la Universidad del País Vasco así como a la Sección de Ciencias Naturales de Eusko Ikaskuntza, por su amable invitación para tomar parte y expresar mis opiniones profesionales en este seminario titulado “Conservación de la Biodiversidad”.

Mi participación la sitúo en la órbita de quien, preocupado por la planificación, gestión y desarrollo de los eufemísticamente denominados “espacios naturales protegidos”, desarrolla su actividad profesional (en mi caso de abogado) desde la esfera privada (integrado en un gabinete de asistencia a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de EUSKADI en sus distintos niveles o escalones -Autonómico, Foral, Supramunicipal, Municipal, e incluso en ámbitos territoriales más reducidos que el del término municipal).

Desde esa perspectiva práctica es como abordo esta modesta exposición con la osada esperanza de que algunas de mis reflexiones puedan colaborar a un debate constructivo sobre la gestión de nuestro rico patrimonio natural.

II. BIODIVERSIDAD Y PARTICIPACION CIUDADANA

El “Convenio sobre la diversidad biológica” hecho en Río de Janeiro con fecha de 5 de Junio de 1.992 (ratificado por el estado español en fecha de 16 de noviembre de 1.993 -B.O.E. número 27 de 1 de febrero-) prevé que “cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda” cumplirá unos compromisos entre los que, al objeto del plano que tratamos de desarrollar, destacan los siguientes:

“...respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, *con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente*” (artículo 8.1.j).

“Protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales que sean compatibles con las exigencias de la conservación o de la utilización sostenible.

Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido.

Fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos” (art. 10. apartados c. d. y e.).

En la misma línea, la Directiva Europea “HABITAT” (94/43 DE 21 de Mayo) reconoce, en su preámbulo, como objetivo principal del programa de acción comunitario el de “favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta las exigencias económicas, sociales, culturales y regionales” recordando que “el mantenimiento de esta biodiversidad podrá en determinados casos requerir el mantenimiento, e incluso el estímulo, de actividades humanas”.

No voy a caer, desde luego, en la ingenuidad de considerar que estas declaraciones constituyan la realidad actual ni la línea de conducta que mantienen las instituciones públicas de nuestro Estado. Por el contrario, y se trata de una simple opinión personal, la “sectorización” administrativa (tanto desde el punto de vista competencia¹ con reparto de poder por lista de materias como desde el punto de vista político de distribución de carteras en virtud de pactos de gobierno y que tan ostensible es en EUSKADI) y la escasa intercomunicación entre estamentos científicos y profesionales (“deformados” también por sus tendencias corporativas), hace que en la práctica cotidiana la conservación de los valores naturales (en su sentido más amplio) del castigado territorio, se produzca de manera descordinada a través de verdaderos compartimentos estancos. Ese puede ser el caso de los estudios e investigaciones científicas sobre la biodiversidad o diversidad biológica y la propia actividad administrativa e incluso privada incidente sobre un marco territorial determinado.

Afortunadamente, las personas a la vez que profesionales, científicos o estudiosos, formamos parte de un conjunto social que vive y percibe la realidad y su entorno de una manera directa y, por qué no decirlo, en muchos casos apasionada. Ello hace posible que pese a la carencia de comunicación entre actividades, exista un fondo sociológico que nos mantiene próximos los unos de los otros. Es sobre esto, sobre lo que deseo profundizar en esta intervención.

En concreto, considero esencial que el concepto de diversidad biológica se perciba como una amplia realidad (“variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie entre las especies y de los ecosistemas” -Art. 2 Convenio de Diversidad Biológica) que acoja de manera expresa el lado humano de la riqueza natural que trata de comprender y abarcar.

De ahí que oriente esta intervención hacia la participación ciudadana (directa e indirecta) en la conservación de la biodiversidad, si bien, y dada la existencia de áreas geográficas (¿escenarios ó laboratorios?) expresamente declaradas (con un estatuto jurídico propio) de especial protección en nuestro Territorio (URDAIBAI, URKIOLA, VALDEREJO, ARALAR, GORBEA...) centre mi exposición en las mismas.

III. PARTICIPACION CIUDADANA Y ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

III.1. Es bien sabido, que la política de protección de espacios concretos en el Estado Español, se inició a primeros de siglo (con la Ley de Parques Nacionales de 7 de Diciembre de 1.916 que, a pesar de contar sólo con tres artículos, mantuvo su vigencia hasta la legislación de montes de Junio de 1.957). Estos comienzos se vieron guiados por lo que la doctrina más autorizada (LÓPEZ RAMÓN. Bolonia 1.980) calificó de criterio esteticista de creación de

una especie de museos naturales (*"con el exclusivo objeto de favorecer su acceso por vías de comunicación adecuadas y de respetar y hacer que se respete la belleza natural de sus paisajes, la riqueza de su fauna y de su flora y las particularidades geológicas e hidrológicas que encierran, evitando de este modo con la mayor eficacia todo acto de destrucción, deterioro o desfiguración por la mano del Hombre"*)-artículo 2 Ley de 1.916).

El objetivo, en suma, era el de posibilitar que las crecientes poblaciones urbanas (en los albores de la industrialización) pudieran acceder a las bellezas naturales -cuya administración se hallaba encomendada a la Dirección de Bellas Artes- que se protegían precisamente para ello, tal y como lo expuso en el parlamento el precursor y ponente de la citada Ley, Marqués de Villaviciosa,

"Los Estados Unidos ofrecen un Paraíso terrenal real y efectivo, a los que acuden al trabajo santo, a cuantos se esfuerzan trabajando, discurriendo, inventando en las grandes urbes, por entre casas de veinte, treinta, cuarenta y hasta cincuenta pisos. Para esos vea el Estado por la conservación de la Naturaleza inmaculada. Hay que respirar el oxígeno de las montañas, nutrirse con efluvios de la Naturaleza ... para reponer el fósforo que diariamente se pierde en la tensión sostenida ... Y así vemos que la mayoría de los visitantes de los parques nacionales de América que se cuentan por cientos de miles, son gente de Nueva York y de Chicago" (Diario de Sesiones del Senado. 14 de Junio de 1.916).

No es ajena a esta cuestión, la "curiosa" disposición emanada de la Dictadura de Primo de Rivera (R.O. de 15 de Julio de 1.927) que con el declarado motivo de "evitar el desprestigio en que los títulos de parque o sitio nacional podrían caer, caso de prodigarse su otorgamiento", preveía en su artículo 2 que "la declaración de sitio o monumento es de carácter honorífico para los Municipios ... con el exclusivo alcance ... de respetar ... y perderán dicho carácter cuando por desidia desaparecieran ... los motivos de la distinción".

Ha llovido mucho, sin duda, desde entonces y no es el momento de hacer una exégesis legal de las disposiciones emanadas desde fechas tan antiguas como las señaladas. Sin embargo, me parece cuanto menos interesante comprobar el mantenimiento (por no decir potenciación) desde entonces de esa consideración de la naturaleza como bien de consumo dirigido fundamentalmente a las gentes de las ciudades. Aun a riesgo de ridiculizar exagerando la cuestión, diríase que la protección de estos espacios busca, fundamentalmente, su recuperación económica (la reconversión del sector primario agropecuario) por su transformación en lugares de turismo masivo (aunque controlado). Diríase que la Administración Pública (que mantiene un indiscutible monopolio sobre la planificación, gestión e investigación de estos lugares) profundiza -paradójicamente-, con su política conservacionista, en la crisis de despoblamiento del mundo rural (basta comprobar los datos de descenso generalizado de las tasas de crecimiento vegetativo y los saldos migratorios negativos de los pequeños municipios de nuestro País -ANUARIO EUSTAT 1.994. Páginas 51 y 67) con el único paliativo de inconexas intervenciones sectoriales (Departamentos de Agricultura de las Diputaciones, Industria del Gobierno Vasco, Bienestar Social...) y de esa apuesta por la imagen turística de los entornos naturales (por ejemplo, la reciente presentación de la candidatura de URDAIBAI al premio de Turismo y Medio Ambiente de la Unión Europea -EL CORREO. 23 de Mayo de 1.995-.

III.2. En cierto modo, la época de desconcierto en que la escalonada integración europea nos sitúa, y la enorme fragmentación de nuestro mapa político y administrativo (con clara incidencia en la disgregación social), hace difícil pensar en un liderazgo distinto del de la Administración Pública en lo que respecta a la investigación, desarrollo y conservación de nuestros espacios naturales protegidos (y por ende, de nuestra biodiversidad).

Por otro lado, es bien conocida también por todos, la negativa percepción de las declaraciones de estos espacios naturales, por parte de la población directamente afectada (de extracto esencialmente conservador en torno a la consideración del Derecho de Propiedad como algo absoluto y sólo disponible -sin límites- por y para el propietario) y que ve en ellos una limitación agresiva en lo que consideran que es valioso precisamente gracias a los habitantes (fundamentalmente propietarios) actuales así como a sus ancestros. Este colectivo constituye auténtico “terreno abonado” para los detractores de la protección y conservación con el agravante de que las declaraciones (con sus importantes medidas de policía) no han ido acompañadas de los instrumentos financieros compensatorios suficientes (como ocurre con URDAIBAI en que se cuenta con Ley y con Plan Rector pero no se ha iniciado aun la elaboración del Programa de Armonización y Desarrollo Socioeconómico; otro tanto podría decirse de URKIOLA donde la intervención administrativa de fomento se ha limitado en la práctica a la vía del subsidio, coherente, por otro lado con el -también criticable- sistema europeo LIFE de ayudas para acciones medioambientales -Reglamento 1.973/92 de 21 de Mayo-).

La Direcciones de Medio Natural (Agricultura) y Recursos Ambientales (Ordenación Territorial, Vivienda y Medio Ambiente) del Gobierno Vasco conocen bien las resistencias vecinales en torno a las declaraciones de GORBEA, URKIOLA, URDAIBAI.. como parques o como Reserva de la Biosfera (esta última en el caso de URDAIBAI), constituyéndose diversas asociaciones de propietarios en oposición a tales pronunciamientos (aun cuando contaban con la unanimidad en los foros en los que los mismos se realizaban -Consejo de Gobierno Vasco en los casos de Decretos, y Parlamento Vasco en el supuesto de URDAIBAI).

Si agrupáramos los “agentes” hasta ahora referidos nos encontraríamos con tres conjuntos (a su vez bastante heterogéneos):

- USUARIOS no habitantes del lugar (caso de quienes se desplazan a los lugares a disfrutar de su ocio y tiempo libre; estudiantes; investigadores foráneos .. etc.). También hay parte de la población que se desplaza internamente para los mencionados fines.
- POBLACIÓN LOCAL, entendida por tal tanto la propiedad como, en general, el vecindario que desarrolla su actividad laboral en el entorno declarado.
- ADMINISTRACION PÚBLICA, constituida por todos los entes y organismos públicos intervinientes en los distintos niveles competenciales.

III.3. En ese contexto, sugiero tener presente una distinción que me parece importante. Me refiero a no confundir

- La participación ciudadana o vecinal en las estructuras administrativas de planificación y gestión de los espacios naturales protegidos.
- La participación ciudadana directa (por personas físicas o por instituciones privadas -ya sean con o sin ánimo de lucro-) en la planificación, gestión y desarrollo de los espacios naturales protegidos.

En relación a la primera (participación en las estructuras administrativas) entiendo que su virtualidad se reduce a los, cada vez mas escasos, recursos financieros públicos. Efectivamente, la población participa en los Patronatos, Consejos de Cooperación o similares, a través de las entidades públicas representativas -vía sufragio- como es el caso de los Concejos (en ALAVA), Ayuntamientos, Diputaciones, Gobierno Vasco y Administración del Estado. En menor medida, la población local también accede a estos órganos colegiados de participación a través de su integración en agrupaciones y/o movimientos ecologistas, aso-

ciaciones de forestalistas, de propietarios (caso de JABEAK en URDAIBAI), de sindicatos agrarios, ... etc. Todos ellos tienen de común (en cuanto ahora nos interesa) la administración fragmentada y en muchos casos enfrentada, de fondos públicos claramente insuficientes para dar el "tirón" necesario en los espacios de referencia.

Por otro lado, la participación directa -per se- de los habitantes o población local en la planificación, gestión y desarrollo sostenible de estos espacios, resulta prácticamente inexistente aunque (soy optimista sobre ello) con visos de creciente desarrollo cara a los próximos años. No me refiero a los "usuarios o consumidores" (que en sí pueden ser la vía que permita efectivamente una cierta transferencia de recursos económicos del mundo urbano hacia el campo), sino a la población local (cada vez más envejecida y reducida en número) y que, si se articulan los medios adecuados -con la potenciación de sus valores culturales tradicionales y su inserción en la corriente internacional liderada por los programas del M.A.B. o similares- puede ver aumentada su auto-estima colectiva enganchándose en el vagón del progreso autosostenible. La incipiente proliferación de entidades culturales en los ámbitos afectados (caso de la Asociación de Amigos de URDAIBAI en la que tengo el honor y el gusto de participar) que, sin ánimo de lucro, y con la sana intención de una discreta aportación al desarrollo sostenible de un territorio determinado, puede coadyuvar a la concienciación de una población que aun no es capaz de apreciar su propio protagonismo en el proceso (como hemos dicho, hoy por hoy bajo el exclusivo monopolio administrativo).

IV. RECUPERACION ACTUALIZADA DE ANTIGUAS INSTITUCIONES. ALGUNAS PROPUESTAS DE MEDIDAS A ADOPTAR

Creo que en las líneas precedentes ya quedan muchos aspectos merecedores de un cierto debate (probablemente más de respuesta que de asentimiento). Quiero terminar esta ya larga exposición completándola con la transmisión de una visión, un tanto inocente por lo que ruego su comprensión, en torno a algunas de las líneas de trabajo futuro en que considero debiera articularse la "conservación de la diversidad biológica". Me refiero a las siguientes:

- 1.- Debería de recuperarse (en Bizkaia y Gipuzkoa pues en Alava bastaría con su conservación) el carácter comunal (de aprovechamiento vecinal actualizado) de los patrimonios públicos inmobiliarios existentes especialmente en las zonas que disfrutaban de algún nivel de protección (recuérdese que en Bizkaia la reciente Norma Foral de Montes y espacios naturales protegidos -N.F. 3/1.994 de 2 de Junio. B.O.B. número 123-, instaura de hecho un importante régimen de protección de todas las áreas forestales; al igual que en Gipuzkoa -N.F. de Montes de 8 de Julio de -B.O.G. número 134-; y Alava -N.F. de Montes de 4 de Julio de 1.986 -B.O.T.H.A. número 92).

La "actualización" vendría referida por la modificación de su tradicional estatuto jurídico hacia utilidades vecinales que fueran más acordes con las necesidades actuales (por ejemplo, que los terrenos públicos pudieran destinarse a utilidades agropecuarias particulares o colectivas; a explotaciones artesanales...). Esta gestión (que conlleva un cierto grado de "desamortización" en términos asimilables a la institución decimonónica aunque no implique venta de ningún tipo) podría influir de forma favorable en el aumento de las tasas de población, recuperación de valores culturales tradicionales (biodiversidad) y, en general, en el empleo, todo ello en coherencia con las tendencias propias del denominado "desarrollo sostenible".

- 2.- Conjuntamente con lo anterior, deberían también reinstaurarse las estructuras administrativas consuetudinarias (perdidas en Bizkaia y Gipuzkoa que no en ALAVA donde

perduran 322 Concejos o entidades de ámbito más reducido que el Municipal, amén de las Comunidades supramunicipales tradicionales como las Parzonerías, Ledanías...) que permitirían la coincidencia de la participación directa del vecindario con la gestión pública de los recursos financieros de carácter administrativo.

A este respecto, debe de tenerse en cuenta que la Normativa Foral vizcaína (N.F. 8/1.993 de 7 de Julio -B.O.B. número 17%), la alavesa (N.F. 11/1.995 de 20 de Marzo -B.O.T.H.A. número 38-) y la guipuzcoana (N.F. 4/1.995 de 24 de Marzo-B.O.P.V. número 106-) prevén expresamente la organización de concejos o entidades locales menores sin menoscabo de las competencias municipales.

3.- Además, debería propiciarse y fomentarse la inversión privada especialmente en la gestión de estos espacios rompiéndose de esa manera el monopolio administrativo existentes. Por un lado, la Administración Pública podría concebir alguna sociedad mercantil mixta que, coordinadamente con las propias estructuras y competencias administrativas, intermediara en el mercado inmobiliario de estas áreas (para hacer posible una utilización óptima de los terrenos y edificios por parte de quienes pudiendo hacerlo no disponen de su titularidad, además de dirigir el matizado proceso de industrialización posible).

Por otro lado, la urgente elaboración de un Programa de Armonización y Desarrollo Socioeconómico (o Plan Estratégico como los recientes de LEA ARTIBAI y TOLOSALDEA por citar algunos) que cuente con la participación de todos los agentes sociales, y el llamamiento a las empresas privadas para su financiación e intervención (ayudada por la Administración Pública como el caso del Plan de Minimización de residuos de UR-DAIBAI), ayudaría a la disposición de mayores recursos para actualizar (y redirigir) los sectores económicos tradicionalmente problemáticos para la protección de los recursos naturales.