



**LA PROTECCIÓN DE ESPACIOS Y ESPECIES  
DENTRO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL.  
LAS DIFERENTES ESCALAS LEGISLATIVAS:  
EUROPA, ESPAÑA Y PAÍS VASCO**

Recibido 2003-6-1

Aceptado 2003-9-1

**Gema FLORIDO TRUJILLO**  
**Pedro J. LOZANO VALENCIA**  
Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología.  
Universidad del País Vasco.  
Vitoria

**LURRALDE ANTOLAMENDU BARNEKO EREMU ETA ESPEZIEEN BABESA.  
LEGEGINTZA ESKALA EZBERDINAK: EUROPA, ESPAINA ETA EUSKADI.**

**LABURPENA:** Artikulo honen bitartez, arlo honetan konpetentziak dituen inguru legal eta arautegi ezberdinak kontuan harturik, eremu eta espezieen babes maila analizaten da. Lurralde antolamenduaren inguruan zenbait ezparruek aurkezten dituzten antolatu behar diren ingurumen baliabideak kontuan hartzen bada, hiru eskaloi politiko-administratibo eta juridiko analizatuko dira: europarra, estatuarena baita autonomikoa ere, azken hau Euskadiko autonomiari dagokiona hain zuzen ere.

**HITZ GAKOAK:** Ingurumenaren babesa, natur eremuak, espezie, lurralde antolamendua, direktibak, eremu babestuen legeak.

**RESUMEN:** En el presente artículo se analiza la protección de los espacios y las especies a través de los diferentes marcos normativos y legislativos existentes con competencias en este campo. Tomando en cuenta la necesidad, dentro de la ordenación territorial, de gestionar los valores medioambientales que presentan ciertos espacios, se analizan los tres escalones político-administrativos: el europeo, el estatal y el autonómico, este último referido al País Vasco.

**PALABRAS CLAVE:** Protección medioambiental, espacios naturales, especies, ordenación territorial, directivas, leyes de espacios protegidos.

**THE PROTECTION OF SPACES AND SPECIES WITHIN THE TERRITORIAL  
PLANNING. THE DIFFERENT LEGISLATIVE SCALES: EUROPE, SPAIN AND  
BASQUE COUNTRY.**

**ABSTRACT:** In the present article one analyzes the protection of the spaces and the species through the different existing normative and legislative marks with competitions in this field. Taking into account the necessity, within the territorial planning, to manage the

environmental values that present certain spaces, the three politico-administrative steps are analyzed: the European, state and the autonomic one, this last one referred the Basque Country.

**KEY WORDS:** Environmental protection, natural spaces, species, territorial management, guidelines, laws of protected spaces.

## 1.- INTRODUCCIÓN

Uno de los valores que más viene solicitando la sociedad de los "países desarrollados" y que, hoy en día, se encuentran albergando la denominada "sociedad de la información", es la conservación y valoración del medio ambiente y la calidad de vida, conceptos ambos que en la actualidad se han fundido en uno nuevo que viene siendo denominado como "*Desarrollo Sostenible*" (DS).

Este valor medioambiental va a contar con una relevancia importante, fundamentalmente a partir de la década de los 80. Aunque anteriormente ya existía una gran preocupación ambiental y un importante movimiento ecologista, el ritmo de asimilación de las novedades dentro de las esferas politico-legislativo-administrativas es más lento que el que ofrece la propia sociedad. Esto hace que, precisamente, a partir de esta década, los diferentes niveles administrativos y legislativos comiencen a mostrar cambios importantes y una gran sensibilidad hacia el tema.

Lo cierto es que la toma en cuenta de la importancia y la limitación de una serie de recursos ambientales y, en general, del propio territorio por parte de infinidad de estudios y autores reconocidos (WILSON 1994, LOVELOCK 1993, MYERS 1992, DELIBES DE CASTRO 2001) dan lugar, no sólo a la concienciación de la opinión pública mundial, sino a la necesidad, por parte de los diferentes gobiernos, de generar foros de debate y encuentros de cara a abordar una problemática que comienza a vislumbrarse como global. De esta manera, se dan una serie de encuentros y acuerdos harto conocidos entre los que destacan el *Convenio sobre humedales* de Ramsar (1971), la *Conferencia de Estocolmo* (1972), la publicación del *Informe Brundtland* (1987) y la *Cumbre de la Tierra* en Río de Janeiro (1992). Aunque algunos países desarrollados no firman compromisos serios para abordar, minimizar o eliminar problemas como la desaparición de los humedales, la contaminación, el agujero en la capa de ozono, la pérdida de diversidad, etc. la Unión Europea hace suyos ciertos compromisos entre los que destaca el denominado *Convenio sobre la Biodiversidad* (1992). Gracias a ello, comienza a desarrollarse una corriente legislativa que dará lugar a una gran diversidad de directivas, leyes, decretos, normas en general, a diferentes niveles entre cuyas características fundamentales está la necesidad de proteger los hábitats o ecosistemas que contienen a las especies. De hecho, autores como WILSON 1994, indican que el problema fundamental sobre la desaparición de especies y, por tanto, sobre la pérdida de biodiversidad, es la propia y acelerada destrucción de los ecosistemas que las albergan, por encima de otros problemas como la contaminación, la caza, pesca o tala más o menos indiscriminadas, etc.

Otro de los hitos fundamentales para comprender este cambio lento pero manifiesto es la configuración de ministerios, consejerías, departamentos y concejalías de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio (MA y OT), dentro del territorio español sobre todo a partir de 1995-1996. La señal más inequívoca, hoy por hoy, es el carácter vinculante de todos los documentos legales, normas, leyes, decretos, etc. que hacen referencia a la temática medioambiental para con todo tipo de planificaciones y a todos los niveles, desde la

estrategia territorial europea y española, hasta los planes de escala intermedia (planes territoriales regionales, planes territoriales parciales, planes territoriales sectoriales), culminando con la escala local y todo lo referente al planeamiento urbanístico.

Después de una evolución con años de historia dentro de la protección del medio ambiente, todavía hoy es complicado conocer las competencias y los diferentes códigos legales que existen en este entorno. Debido a la peculiar forma de organización política, el territorio europeo puede encontrarse con diferentes niveles legislativos, ejecutivos y administrativos. También lo hace a la hora de dar lugar a los preceptivos planes de ordenación territorial, así como dentro de un tema adscrito a esta disciplina y herramienta planificadora como es la protección de determinados espacios y especies.

Dentro del territorio europeo ha existido una larga historia de ocupación del espacio de manera que, hoy por hoy, se puede considerar que el 100% del paisaje es el resultado de un mayor o menor grado de intervención antrópica, es decir, todo el territorio cuenta con un paisaje cultural propio. Esta larga evolución y lo limitado del espacio, amén de una fuerte presión derivada de determinados impactos realizados en los últimos dos siglos (industrialización, masificación, urbanización de amplios territorios, guerras, etc.) han generado una creciente corriente social de defensa del medio ambiente. Aunque son varios los aspectos legales que atañen a esta defensa, uno de los más notables es el que se refiere a la aparición de figuras de protección que preserven aquellos lugares con una mayor cantidad de valores medioambientales, ubicaciones menos impactadas y que alberguen, desde valores estéticos (belleza del paisaje, enclaves monumentales, etc.), hasta valores derivados de la conservación de la biodiversidad (especies y paisajes raros o escasos, taxones en vías de extinción, relictismos, endemismos, etc.)

Esta doble vertiente conservadora, espacios y especies, intenta adaptarse a los escalones legislativos antes mencionados y, por tanto, a un determinado grado de complicación administrativa. En todo caso, el presente artículo pretende arrojar algo de luz contemplando dichos escalones y las leyes y normas en vigor para cada uno de ellos.

## **2.- OBJETIVOS Y JUSTIFICACIÓN**

Vistos estos cambios sociales, económicos, legales e institucionales, se pretende realizar un repaso de algunos de los principales textos legales que entienden sobre la temática de la protección de especies y espacios, a diferentes escalas, desde la escala superior representada por la Unión Europea o el propio Gobierno español, hasta la intermedia, representada por las Comunidades Autónomas (CCAA). Para ilustrar esta última, se analizará el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

A través de esta revisión y análisis también se podrá ir viendo como ha evolucionado el carácter de los textos legales, en consonancia con las inquietudes y sensibilidades de las sociedades que las han inspirado, sin olvidar tampoco las competencias reales con las que cuenta cada estamento político de cara a su aplicación.

Por último, se pretende realizar una jerarquización de los diferentes niveles legislativos y administrativos de manera que quede clara la cascada de instituciones y su prevalencia sobre el resto de fuentes legales.

## **3.- NIVELES POLITICO-ADMINISTRATIVOS Y CÓDIGOS LEGALES RELACIONADOS CON LA PROTECCIÓN DE ESPACIOS Y ESPECIES.**

Dentro de la OT existe una jerarquización de los diferentes niveles políticos o administrativos, así como otra jerarquización paralela de los códigos legales y los marcos competenciales y de aplicación con los que cuentan. Ya se han mencionado anteriormente y no pretendemos ser redundantes, pero lo cierto es que existe una complejidad notable entre diferentes entes y escalas de aplicación que, por una parte, puede resultar caótica pero que, no obstante, apuesta por uno de los principios básicos del paradigma medioambiental: pensar globalmente para actuar localmente. De hecho, en el ámbito de la ordenación de los espacios son las entidades pequeñas, como los ayuntamientos, las que, a fin de cuentas, cuentan con las competencias más importantes: las de calificar y clasificar los usos del suelo y las actividades que se van a poder desarrollar en las diferentes categorías.

Sin embargo, estas competencias se encuentran reguladas desde foros jurídicos más globales como puede ser la Unión Europea o los estados que la integran. El caso del estado español además, por razones históricas, se organiza de forma descentralizada de tal forma que la administración central cuenta con un reducido número de competencias ya que éstas, en su mayor parte, fueron transmitidas a diferentes niveles y con diferentes ritmos, a las 17 Comunidades Autónomas que lo integran.

Cada comunidad ha organizado dichas competencias conforme a su realidad histórica, política o geográfica. Existen comunidades uniprovinciales y otras poliprovinciales; a su vez, dentro de estas últimas las competencias pueden estar centralizadas o dividirse por diputaciones. Junto a ello, podemos diferenciar otros marcos territoriales que, aunque no tengan una autoridad competencial, jurisdiccional o policial clara, sí juegan un importante papel a la hora de realizar planificación territorial. Dos casos muy claros son los de Cataluña y el País Vasco. El primero cuenta con entidades como las comarcas de base histórica, de gran arraigo tradicional, mientras el segundo está basando toda su ordenación territorial sobre las denominadas *comarcas funcionales*.

En cuanto a la generación de normas o códigos legales, existe una dinámica muy similar a la descrita para el reparto competencial. La Unión Europea genera Directivas cuya obligatoriedad no aparece de forma directa clara pero de cuyo cumplimiento depende la obtención o pérdida, a posteriori, de las diferentes partidas presupuestarias dedicadas a subvenciones y ayudas económicas (fondos estructurales, fondo europeo de desarrollo regional, política agrícola común, política de medio ambiente...). Por tanto, aunque su carácter imperativo no es manifiesto a primera vista, sí se convierte en tal a la hora de no perder el tren de las ayudas socioeconómicas. El cumplimiento de las obligaciones de la Unión Europea, sin embargo, no sólo se queda en la obtención o no de estas subvenciones, sino que también supone asumir los requisitos de vanguardia que dan prestigio al país; la falta de cumplimiento, por el contrario, lleva al demérito y la presión política dentro y fuera de los estados.

En el caso de España, también el estado formula leyes que son de obligado cumplimiento para todo el territorio nacional. En algún caso, esa misma ley va a ser de asunción forzosa en aquellas CCAA que no hayan recibido la correspondiente transferencia. Sin embargo, las autonomías que puedan legislar y cuenten con una determinada competencia podrán, a su vez, generar una nueva ley que, no obstante, estará basada en los principios y filosofía de la primera, aunque siempre con cierto margen de maniobra.

En el caso de la protección de la naturaleza, veremos que la ley autonómica vasca es un calco de la ley nacional y que ésta, a su vez, responde fielmente a lo dictaminado por diferentes directivas europeas. En todo caso, incluso competencias como los Parques Nacionales (PN) que anteriormente se encontraban, bajo todos los preceptos, en manos de la administración

central, hoy en día son gestionados a partes iguales por la propia administración estatal y las administraciones de las CCAA donde se encuentren estos espacios protegidos.

Teniendo en cuenta todas estas consideraciones previas nada mejor que recurrir a los propios textos legales para, a partir de su análisis y síntesis, comprobar lo dicho hasta ahora y especificar aún más.

### **3.1.- LA UNIÓN EUROPEA**

En el caso de la UE, su política medioambiental viene perfectamente explicada y definida dentro de los documentos *ETE (Estrategia Territorial Europea)* (1999) y *Estrategia de la Unión Europea para un desarrollo sostenible* (2001) y según ambos el crecimiento económico, la cohesión social y la protección del medio ambiente deben ir de la mano, de ahí que todas las políticas y estrategias sectoriales deban estar basadas en las exigencias de protección del medio ambiente, especialmente en lo que respecta a la promoción del desarrollo sostenible.

Aunque existen diferentes directivas que regulan la realización y publicación de la evaluación de impacto ambiental, el tratamiento de aguas residuales, los residuos sólidos urbanos, la contaminación acústica y atmosférica, etc. se pone especial énfasis en la protección de la naturaleza a través de dos grandes vías que, en todo caso, convergen tanto en la realidad como en los propios textos legales: la protección de los espacios mejor conservados o con valores medioambientales claros y la protección de las diferentes especies de cara a poner freno a la pérdida de la biodiversidad.

Existen dos directivas que van a entender sobre la protección de los espacios y las especies. La primera en antigüedad es la denominada vulgarmente como *Directiva Aves*, cuyo enunciado completo es: *Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de Abril de 1979, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres*. La segunda y más moderna es la conocida como *Directiva Hábitats*, que recoge la Red Natura 2.000 y cuyo enunciado oficial es: *Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres*, modificada y actualizada posteriormente por la *Directiva 97/62/CE del Consejo de 27 de Octubre de 1997* por la que se adapta al progreso científico y técnico la Directiva anterior.

#### **3.1.1.- Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de Abril de 1979, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres**

Dicha directiva comienza con su justificación a base de una serie de considerandos en los que se destaca que el territorio europeo cuenta con un gran número de aves y, por lo tanto, con una gran biodiversidad que, sin embargo, en los últimos tiempos han ido en retroceso, con la desaparición de alguna especie y con la reducción de las poblaciones de la mayoría. Además de ello, las aves, por sus movimientos migratorios de amplio radio, generan una serie de problemas típicamente transfronterizos, de manera que la Unión Europea se conforma como un marco jurisdiccional óptimo para el tratamiento de esta temática.

Dentro de este mismo capítulo de considerandos se realiza un diagnóstico de cuáles son las causas del retroceso y se dictamina que lo fundamental son dos amenazas: la destrucción y la contaminación de sus hábitats y la captura y destrucción de sus nidos, pollos y poblaciones. La salida que se vislumbra es la compatibilización de desarrollo y conservación, debiendo abordarse dicha conservación a largo plazo. Así pues, aunque la Directiva Aves fue realizada

en una fecha realmente temprana, ya se deja vislumbrar el objetivo final del desarrollo sostenible.

En esta directiva se hace referencia a la delimitación de aquellas especies que se deban proteger y aquellas que puedan ser susceptibles de una explotación cinegética, estableciendo que también se deben poner límites de capturas y regular los métodos utilizables, de manera que no se llegue a la desaparición o reducción drástica de poblaciones o especies aparentemente en buenas condiciones. Todas estas determinaciones, límites, acotaciones, etc. deben venir auspiciadas por la promoción y potenciación de trabajos científicos. En esta misma línea, la directiva aborda otra de las causas conocidas de extinción de ciertas especies autóctonas como es la introducción de taxones foráneos que pueden llegar a competir y ser más potentes y eficientes que los autóctonos y que pueden llegar a desplazar a éstos o hacerlos desaparecer.

En cuanto a los objetivos de la presente directiva, éstos se articulan bajo diferentes grados de importancia en generales, específicos y operativos, pero todos ellos pasan por la conservación, gestión, protección, regulación y buena administración de las especies. No obstante, a esta protección inicial centrada en las especies, se le añade seguidamente una mención clara a la protección de los hábitats. Todas las medidas de gestión o conservación deben correr por cargo de los diferentes estados que, además, tienen que promover estudios científicos regulares y serios para evaluar el estado de las aves así como el de los ecosistemas que las albergan.

Una de las originalidades de esta directiva es que genera grupos de especies dependiendo de su escasez o peligro de extinción. Así, el anexo I contiene todas aquellas aves en mayor peligro y que deben protegerse estrictamente, así como los ecosistemas o hábitats de los que dependen. El anexo II registra los taxones cinegéticos que pueden ser objeto de caza en toda la Unión. El III, por su parte, recoge las aves que se pueden vender, transportar, retener vivas o muertas siempre que se hayan matado o capturado a través de métodos lícitos y nunca a través de sistemas masivos o no selectivos. El anexo IV no recoge especies, sino métodos de captura, caza, etc. El documento establece que se deben tomar las mismas medidas con aquellas especies que, aun no estando en el anexo I, sean migratorias y asigna una especial importancia a las zonas húmedas, sobre todo si se encuentran en diferentes países de la Unión o cuentan con un carácter internacional. Esta línea sigue las determinaciones de lo acordado en Ramsar (Egipto) sobre zonas húmedas y genera, además, una figura que no había sido utilizada hasta la fecha como es la referida a aquellas zonas que por contener o albergar especies de aves en algún grado de peligro, deban ser protegidas. Así, dentro de cada estado se pondrá en marcha un proceso para la creación de estas zonas. A esta figura de protección se le denominará *Zona de Especial Protección para las Aves* (ZEPA).

Cada estado debe ocuparse de que la caza o actividad cetrera no vaya en perjuicio o plantee un peligro serio para cada especie. También debe plantear cuales son las épocas de caza, de manera que diseñe vedas dentro de las temporadas sensibles (reproducción, anidamiento, crianza o regreso hacia los cuarteles de nidificación dentro de aquellas especies migratorias). En esta misma línea, la Unión Europea concede a los estados la posibilidad de realizar excepciones y modificaciones puntuales dependiendo de la realidad y la situación dentro de cada uno de ellos. Estas excepciones deben ser convenientemente contrastadas y comunicadas a la comisión europea y deben responder a cuestiones relacionadas sólo con la salud o seguridad pública, la investigación, enseñanza, reintroducción o para permitir la existencia de ciertos núcleos zoológicos perfectamente controlados y supervisados.

Cada estado debe enviar a la Comisión, cada tres años, un informe detallado sobre las

medidas tomadas en el marco de esta directiva y, a su vez, la Comisión presentará un informe de síntesis evaluando la situación general y la labor realizada por cada uno de los estados miembros. Además, a nivel puramente organizativo, la presente directiva contempla un "Comité" que será el órgano encargado de supervisar las modificaciones o excepciones planteadas por los diferentes estados. Con todo, se establece un *feedback* en el que, de forma coordinada, se va evaluando la situación diacrónica de cada taxón y se van tomando decisiones colegiadas entre los diferentes estados, sus administraciones internas competentes en la materia y la Unión Europea.

### **3.1.2.- Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, modificada y actualizada posteriormente por la Directiva 97/62/CE del Consejo de 27 de Octubre de 1997 por la que se adapta al progreso científico y técnico la Directiva anterior.**

El objetivo fundamental de esta directiva es favorecer el mantenimiento de la biodiversidad al tiempo que se tienen en cuenta exigencias económicas, sociales, culturales y regionales. Además de este gran fin, el mismo documento recoge unos considerandos que basan los contenidos y la propia existencia del mismo como son, entre otros: el carácter transfronterizo de los problemas ambientales; la regresión del medio ambiente a nivel general; la necesidad de designar zonas especiales de conservación para configurar una red ecológica europea donde, además, serán admitidas automáticamente aquellas zonas ya contempladas como áreas de conservación por la *Directiva 79/409/CEE* (Directiva Aves); el que los diferentes países deban designar dichas zonas de protección, aunque la propia comisión se guarde el derecho de designar otras que no lo hayan sido por los países integrantes; la cofinanciación Europa-Estados en la generación y mantenimiento de estos espacios, a través de subvenciones según los grados de cumplimiento de los objetivos propuestos en esta misma directiva; la necesidad de incluir estas políticas de protección dentro de la OT; la necesidad de que cada estado elabore periódicamente un informe de evaluación que será entregado a la comisión para que ésta publique otro, a modo de síntesis, donde se recoja el grado de cumplimiento de los objetivos por parte de cada miembro; las especies que deben ser catalogadas dentro de cada estado según su nivel de peligro, y la obligatoriedad de aplicar las medidas de gestión previstas para cada una de ellas; la necesidad de fomentar la investigación y los trabajos científicos que se requieran al efecto del objetivo marcado; y, por último, la conveniencia de ir viendo como evolucionan las especies y los hábitats en cada país para ir modificando los anexos si hiciera falta.

En cuanto a la articulación de la presente directiva, ésta se realiza a partir de una serie de definiciones que clarifican de antemano la situación de la que se parte, haciendo una primera clasificación de aquellos taxones que en la Unión se encuentran en peligro, son vulnerables, raros y/o endémicos o requieren especial atención. Dentro de estas especies de interés comunitario en las que se realiza esta gradación utilizando como criterio el peligro de desaparición, se está dando una verdadera jerarquización, así como una priorización de actuaciones, de manera que se prima la protección urgente de ciertas especies por necesitarlo con mayor celeridad.

En la misma línea que la seguida por la Directiva Aves, la presente pone el acento en que es imposible la protección de taxones si no se tiene en cuenta la protección de los ecosistemas o hábitats que los acogen, para lo cual genera una primera figura de protección que es el *Lugar de Importancia Comunitaria* (LIC). La definición de éste es la de un lugar que, en la región o las regiones biogeográficas a las que pertenece, contribuya de forma apreciable a mantener o

restablecer un tipo de hábitat natural (Anexo I) o una especie (Anexo II) en un estado de conservación favorable, y que ayude al mantenimiento de la diversidad biológica. Estos LIC deben ser nombrados por los diferentes estados; sin embargo, en España, su sistema de organización interna hace que sean las CCAA las que deban nombrar dichos lugares. A través de estos LIC se pretende configurar una red ecológica "Red Natura 2000", compuesta por las zonas que contengan las características ya definidas. Esta red no sólo cuenta con un objetivo a futuro de conservación, sino incluso de recuperación o regeneración de hábitats o especies desaparecidas en una determinada región o regiones.

Esta lista, a la que para cada lugar se anexará un mapa, su denominación, ubicación, extensión y los datos resultantes de la aplicación de los criterios especificados en el anexo III, debería remitirse por cada uno de los estados a la comisión al cabo de tres años de la entrada en vigor de la presente directiva. Una vez recibida, la comisión se pone de acuerdo con cada uno de los estados miembros para elaborar una lista definitiva. Como cifra orientativa se habla del 5% del territorio, pero si las condiciones para generar un LIC, antes referidas, llevan a que más de este porcentaje sea susceptible de ello, en el país que cumpla este requisito se podrán aplicar las medidas referidas con mayor flexibilidad. Una vez publicada la lista final, a cada área elegida se le aplica el título de *Zona de Especial Conservación* (ZEC). Cada estado debe fijar las medidas de conservación necesarias para todas aquellas zonas catalogadas como LIC o ZEC, a través de planes de gestión específicos. De esta manera se pretende evitar el deterioro y posibles alteraciones de los hábitats naturales. Además de esto, cualquier documento de planificación redactado sobre esta zona deberá ser revisado teniendo como criterio a priorizar los objetivos de conservación de dicho lugar plasmados en el mencionado plan de gestión.

La comisión va a mantener una continua evaluación determinando la contribución satisfactoria o no de cada estado a la Red Natura 2000. En este contexto, se pueden estudiar y atender cambios de categorías de un LIC cuando así se justifique por la evolución natural registrada. Por otra parte, además de la configuración de estos espacios protegidos, la Unión Europea insta a los gobiernos a que tengan en cuenta una serie de elementos importantes dentro de la Ordenación Territorial, como son ríos, riberas, ribazos y deslindes entre parcelas y campos, estanques, sotos, zonas húmedas en general, etc.

La labor policial de vigilancia de espacios y especies recae sobre cada uno de los estados. Además, cada estado debe diseñar diferentes medidas para la protección de las especies animales y vegetales. Otra de las obligaciones estatales es la de elaborar, cada 6 años, un informe sobre la aplicación de las medidas tomadas en el marco de esta directiva. Dicho informe será público y debe incluir información sobre las medidas de conservación de los espacios del anexo I y las especies del anexo II, así como los resultados de las labores policial y de vigilancia. Una vez recogidos todos, la comisión elaborará otro, de síntesis, que remitirá al comité para evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos para cada estado.

Además de las citadas obligaciones, los estados deben fomentar la investigación y los trabajos científicos y el carácter transfronterizo de los mismos.

Se contempla la posibilidad de modificar los anexos, así como los pasos que deben seguirse en esta tarea. Estas modificaciones deben ser adoptadas por el consejo a petición de la comisión. Ésta estará asistida por un comité propuesto por representantes de los estados miembros y presidido por un representante de la comisión.

La directiva recoge posteriormente una gran cantidad de especificaciones a través de los anexos, los cuales cuentan con un valor y un interés evidente por lo que se detallan a



continuación: El anexo I recoge los tipos de hábitats naturales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar ZEC. El anexo II recoge las especies animales y vegetales de interés comunitario para cuya conservación es necesario designar ZEC. En el anexo III aparecen los criterios de selección de los lugares que pueden clasificarse como lugares de importancia comunitaria y designarse ZEC. En el anexo IV aparecen las especies animales y vegetales de interés comunitario y que requieren una protección estricta. En el anexo V aparecen aquellas especies animales y vegetales de interés comunitario cuya recogida en la naturaleza y cuya explotación pueden ser objeto de medidas de gestión. Se trata de especies que son consumidas, recogidas, recolectadas o similar por alguna característica que las hace consumibles por el ser humano o sus actividades. En el último anexo el VI, se especifican los métodos de captura y sacrificio y los modos de transporte que quedan prohibidos.

Hoy en día esta directiva se encuentra totalmente vigente dentro de la Unión y de cada uno de los estados. Aunque con un poco de retraso, se están generando los listados que contienen los LIC y cada nación está creando las medidas jurídicas necesarias en consonancia con lo dictaminado por la presente directiva. Con todo, también en este caso existe un *feddback* intenso, regular y serio que va evaluando el grado de cumplimiento de todos los objetivos marcados por parte de los estados y la evolución diacrónica de las especies y espacios protegidos.

### 3.2.- EL ESTADO ESPAÑOL

La Legislación y documentos legales en materia de medio ambiente han sufrido un gran cambio en los últimos años. Son varios los factores que van a desembocar en la situación actual.

En un primer lugar hay que reconocer las presiones multilaterales. Por una parte, la propia opinión pública española, muy en consonancia con los movimientos sociales registrados en el resto de los países desarrollados, vuelve su vista hacia la calidad de vida, la conservación de un entorno vital aceptable, la reducción de los problemas ambientales y el respeto hacia la naturaleza en general. Otro eje de presión viene a través de entidades como la Unión Europea. Como se ha observado con anterioridad, a finales de los años 70 con la Directiva Aves, pero fundamentalmente en la década de los 90, comienza una política clara de salvaguarda de los valores naturales, poniendo especial énfasis en los espacios para proteger a través de ellos las especies. Otras presiones vienen de manos de otras instituciones y grupos como las diferentes asociaciones y movimientos ecologistas que van a jugar un papel fundamental.

Durante la década de los 80 no existía un ministerio único que entendiera de las materias medioambientales y éstas estaban en manos de diferentes organismos que además iban cambiando de nombre y algunas veces incluso de competencias. Esto mismo ocurre con la legislación medioambiental. Aunque existen ya leyes y reales decretos para la creación y gestión de los parques nacionales, no será hasta fechas muy tardías cuando aparezca por primera vez una ley que entienda sobre especies y espacios a proteger. De esta forma, la legislación medioambiental se encuentra repartida en diversos epígrafes: Ordenación del Territorio, Aguas, Medio Marino, Bosques, Fauna y Flora, Atmósfera, Ruido, Actividades Económicas, Residuos, etc. Es a partir de la promulgación de la Ley de Espacios Protegidos de 1975 y más tarde de la de 1989 sobre Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, cuando esta parcela empieza a quedar delimitada y atendida. El

último gran logro se alcanza en 1996 cuando se crea, *ex novo*, el Ministerio de Medio Ambiente, con lo que toda la temática medioambiental comienza a estar integrada dentro de un único ministerio.

### **3.2.1.- Ley 4/1989, de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y reformas posteriores; Ley 40/1997 de 5 de Noviembre y Ley 41/1997 de 5 de Noviembre.**

Existen varios aspectos a destacar antes de desarrollar esta ley y sus reformas. Siguiendo las directrices marcadas por las anteriores dos directivas explicadas, cuenta con el mismo espíritu de protección de los espacios y, a través de ellos, las especies. Como aspecto fundamental, integra documentos y entidades administrativas para la gestión y ordenación de cada uno de los espacios a proteger y de las especies que son susceptibles de esta misma protección, y procura una labor coordinada en todo el estado a partir de una serie de *Planes de Ordenación de los Recursos Naturales* (PORN). En definitiva, deja de lado la improvisación y la parcialidad anteriores y pasa a establecer la obligación de generar líneas y planes bien definidos de cara a la protección de la naturaleza. También comienza a darse cierta importancia a otros aspectos no contemplados hasta ahora como puede ser la geología, geomorfología, arqueología, patrimonio histórico-artístico, etc. Por último, establece que los planes desarrollados a partir de esta ley deben imperar por encima de cualquier otro instrumento de Ordenación Territorial, sea a la escala que sea, punto éste fundamental para entender la preponderancia de los PORN por encima de cualquier otra disposición.

También actividades como la caza o la pesca, hasta ahora con sus códigos legales autónomos, quedan integrados, parcialmente, dentro de éste y son regulados con una visión global de la naturaleza y bajo un prisma, cuando menos, más conservacionista.

Heredera de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de 1975 (que, a pesar de sus limitaciones, puede considerarse el primer documento legislativo de carácter general sobre esta materia), la Ley 4/1989 supone, básicamente, el intento de proporcionar un marco unitario de referencia para todas las iniciativas encaminadas a la protección de los recursos naturales, de las especies amenazadas y de los ecosistemas en los que éstas se desarrollan, de ofrecer instrumentos de coordinación para las políticas de conservación de la naturaleza que puedan emanar de las distintas Comunidades Autónomas en virtud del reparto de competencias reconocido por la Constitución, y de adecuar el ordenamiento jurídico español a las directrices derivadas de la normativa europea vigente en materia de protección de la fauna y la flora y de conservación de los "hábitats" naturales.

Imbuida por los principios que impulsan las políticas para la conservación de la naturaleza promovidas desde las instituciones europeas, la ley estatal muestra un claro interés por la protección de la diversidad biológica, mencionando de forma expresa su preocupación por el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, la preservación de la diversidad genética y la salvaguarda de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje, así como la necesidad de que las administraciones contribuyan a la educación ambiental de la población y garanticen que el aprovechamiento de los recursos se produzca "*con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras*", es decir, de acuerdo con los principios de lo que, sólo dos años antes, el *Informe Brundtland* había definido como "*desarrollo sostenible*". Y para conseguirlo articula toda una serie de medidas encaminadas tanto a la conservación de las especies, de la fauna y la flora que viven en

estado silvestre en el territorio español como, de forma preferente, a la preservación de sus hábitats, desde el entendimiento de que, dada la compleja red de procesos e interrelaciones que se desarrollan entre los seres vivos y su entorno natural, la única forma efectiva de proteger a las poblaciones más singulares de un territorio es conservando los ecosistemas en toda su riqueza y variedad.

Sin ánimo de hacer una lectura exhaustiva del texto legal, entre las cuestiones más relevantes reguladas por la Ley están la definición de las categorías de espacios protegidos; el establecimiento de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) como instrumentos de gestión de los recursos, las especies y los espacios a proteger; la creación de un Catálogo Nacional de Especies Amenazadas; o la obligación de los infractores a reparar el daño causado sobre los espacios protegidos con el fin de devolverlos a su estado original.

Aunque, con carácter general, la utilización del suelo deberá ser respetuosa con los ecosistemas del entorno, de forma específica la Ley establece cuatro figuras de protección para espacios relevantes en función de su representatividad, interés o contribución a la conservación de los "hábitats". Estos son los siguientes:

**Parques:** áreas naturales poco transformadas por la explotación u ocupación humana, que por la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, poseen unos valores ecológicos, estéticos, educativos y científicos cuya conservación merece una atención preferente.

**Reservas Naturales:** espacios naturales cuya creación tiene como finalidad la protección de ecosistemas, comunidades o elementos biológicos que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial y en los que se limita la explotación de los recursos, salvo que ésta sea compatible con los objetivos de conservación.

**Monumentos Naturales:** espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza merecedores de protección especial, entre los que se incluyen formaciones geológicas, yacimientos paleontológicos, etc. con relevancia desde el punto de vista científico, cultural o paisajístico.

**Paisajes Protegidos:** lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de protección especial.

En estos espacios protegidos (cuya declaración conllevará automáticamente la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación, tanteo y retracto en transmisiones y venta de bienes) se podrán establecer, además, Zonas Periféricas de Protección destinadas a evitar impactos ecológicos o paisajísticos procedentes del exterior y Áreas de Influencia Socioeconómica, integradas por los municipios en los que se encuentre el ENP y su Zona Periférica de Protección y donde se establecerán medidas de compensación por las limitaciones de uso que la declaración del espacio conlleve. Por otra parte, incluso previamente a su declaración, si de la información disponible se dedujera la existencia de un área de interés naturalístico cuyos valores pudiesen estar amenazados, se establecerá un régimen de protección preventiva para su salvaguarda.

La planificación de los espacios naturales y de las especies a proteger se realizará a través de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN), redactados (salvo excepciones) para Parques y Reservas Naturales previamente a su declaración y en los cuales quedarán expuestos los criterios y niveles de protección, así como las líneas de actuación que deberán seguirse para mantener o restaurar los valores del área afectada. Por su parte, las normas que regulan el desarrollo de actividades en los Parques serán establecidas por los

correspondientes Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) que, siguiendo las pautas previamente marcadas en el PORN y las directrices generales dadas en el Plan Director de la Red de Parques Nacionales, concretarán las reglas para el aprovechamiento, ordenación y gestión del espacio. En ambos casos, lo dispuesto en estos Planes será de obligado cumplimiento, prevaleciendo los PORN sobre cualquier otro instrumento de ordenación territorial o física y los PRUG sobre los de carácter urbanístico.

En lo referente a la gestión, con carácter general se establece que en todos los ENP corresponderá a las Comunidades Autónomas afectadas, con la sola salvedad de los Parques Nacionales en los que Estado y Autonomías comparten la competencia. No obstante, con el fin de coordinar todas las actuaciones se crea una Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza a la que se adscriben un Comité de ENP y otro de Flora y Fauna Silvestres, entre cuyas principales funciones están las de favorecer la cooperación entre los distintos espacios y facilitar la aplicación de los convenios internacionales y las normativas comunitarias suscritas por España.

Al hacer referencia expresa a las especies de flora y fauna silvestres, la Ley, que unifica la dispersa normativa existente hasta el momento y adopta como propias las disposiciones de las principales directivas europeas sobre esta materia, pone su acento en el particular interés de conservación de las especies autóctonas, las endémicas, las migratorias y aquellas otras cuya área de distribución sea muy reducida, si bien, con un enfoque claramente integrador, insiste repetidamente en la atención preferente que deberá prestarse a su hábitat natural y apunta la conveniencia de contar con superficies de extensión y diversidad suficientes en las pueda desarrollarse la vida silvestre.

Paralelamente, dispone la creación de un Catálogo Nacional de Especies Amenazadas en el que deberán incluirse todas aquellas cuya conservación precise de medidas específicas por encontrarse en peligro de extinción, ser sensibles a la alteración de su hábitat, vulnerables o de interés especial por su singularidad, valor científico, ecológico o cultural, estableciéndose en estos casos un estricto régimen de tratamiento así como la obligatoriedad para las Comunidades Autónomas de redactar Planes específicos de Recuperación, Conservación o Manejo y de incluir sus áreas de asentamiento bajo alguna de las figuras de protección de espacios naturales existentes.

También en relación con la conservación de la fauna, la Ley regula las actividades de caza y pesca continental limitándolas en exclusiva a las especies que las Comunidades Autónomas declaren útiles a tal fin (que nunca podrán ser las catalogadas ni las prohibidas por la Unión Europea), circunscribiendo la práctica a los espacios acotados para ello y estableciendo la obligatoriedad de que las capturas se realicen con procedimientos adecuados, en la cuantía que especifiquen los planes técnicos justificativos y en fechas en las que no se ponga en peligro la reproducción de las poblaciones. Se crean, además, un Censo Nacional de Caza y Pesca en el que recoger el estado y evolución de las especies cinegéticas y un Registro Nacional de Infractores cuyo certificado será preceptivo para la concesión de las correspondientes licencias.

Por último, el texto legal analiza las acciones u omisiones que, por atentar contra la integridad de las especies y la adecuada conservación de los ENP pueden considerarse infracciones, calificando éstas en leves, menos graves, graves y muy graves en función de su repercusión, de las circunstancias en las que se produzcan y de irreversibilidad del daño causado. También se establece el correspondiente régimen de sanciones y, con independencia de éste, la obligatoriedad de que el infractor (o, en su caso, la Administración de forma subsidiaria y a costa del obligado) repare el mal causado y, en la medida de lo posible,

devuelva al medio las características que tenía antes de verse dañado por la infracción.

Esta Ley ha sufrido dos reformas. La primera es la que viene a través de la *Ley 40/1997, de 5 de Noviembre*. La motivación en la formulación de esta enmienda es, por una parte, el distinto tratamiento dado por las autonomías a los periodos hábiles de caza y, por otra, al crecimiento de determinadas especies con épocas de veda no uniformes en el ámbito de la Unión Europea. Además de esta motivación, existió una gran presión por parte de ciertas autonomías con respecto a una serie de prácticas ancestrales de caza que la anterior ley ponía en peligro. Concretamente, en Navarra y el País Vasco, existía la tradición de caza de la Paloma torcaz en la denominada contrapasa, es decir, el movimiento migratorio de esta columbiforme hacia sus cuarteles de cría. Tras ver que, efectivamente, la costumbre se encontraba muy arraigada y que no se ponía en peligro la viabilidad de una especie que, por otra parte, en los últimos años ha ido multiplicando sus poblaciones, se relativiza la dureza de ciertos artículos en torno a estas capturas y a determinadas especies y se deja que las diferentes Comunidades Autónomas cuenten con una mayor autonomía a la hora de calificar las especies cinegéticas y los periodos y métodos de caza.

En cuanto a la segunda reforma, la realizada a través de la *Ley 41/1997, de 5 de Noviembre*, ésta modifica más profunda y seriamente a la anterior Ley 4/1989. En un primer lugar, existe una cierta batalla por las competencias relacionadas con los Parques Nacionales. Hasta ahora, las zonas catalogadas bajo esa figura, dependían en su gestión y funcionamiento de la administración general del estado. Esto dio motivos para abundantes quejas y, sobre todo, para que algunas autonomías barajaran la posibilidad de no crear o promover ningún PN dentro de su región para no perder las competencias sobre dicho espacio, a pesar de contar con territorios con las características necesarias para formar parte de la Red de Parques Nacionales. En todo caso, el comentario a la ley 4/1989 hecho en el presente artículo ya contiene las modificaciones realizadas a la ley primigenia. Sin embargo, no sólo son las competencias de los Parques Nacionales lo que se modifica, sino que un buen número de artículos también resultan parcial o totalmente reformados como consecuencia de ciertos cambios en la propia realidad a legislar. En todo caso, se puede decir que se llega a una entente entre la administración central y las autonómicas en el caso de los PN y se renueva el articulado que había quedado desfasado con el paso del tiempo.

Con estas normas generales, la Ley 4/89 y sus posteriores reformas delimitan el marco básico de actuación en materia de conservación de los espacios naturales para el conjunto del Estado. No obstante, y en atención al reparto de competencias previsto por la Constitución, el texto legal deja abierta la posibilidad de que, junto a las figuras de protección previstas, cada Comunidad Autónoma si lo considera conveniente, pueda establecer otras distintas y regular las correspondientes medidas de protección. Y esto es lo que ha ido sucediendo desde su promulgación hasta el momento actual: casi todas las Autonomías (con la sola excepción de Madrid y Cantabria) han desarrollado su propio ordenamiento jurídico en materia de conservación de espacios naturales, con lo cual en estos años se ha ido conformando un amplio cuerpo legal que, aunque en casi todos los casos sigue de cerca el modelo de la Ley estatal, también introduce diferencias importantes, al tiempo que incorpora o desarrolla con mayor extensión principios, normas y preceptos por los que aboga la más reciente normativa medioambiental de carácter internacional.

### **3.3.- LA COMUNIDAD AUTÓNOMA VASCA**

La Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) cuenta con un estatus competencial y

jurídico regulado por la *Ley orgánica 3/1979, de 18 de Diciembre, de Estatuto de Autonomía del País Vasco*, referencia obligada puesto que a través de ella se transfieren una serie de competencias al gobierno de esta comunidad entre las que se encuentran las de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. Otra de las características básicas de este territorio autonómico es la descentralización del poder, de modo que en este caso es el Gobierno Vasco quien muestra un reparto competencial importante en cada una de las tres Diputaciones Forales. Sin embargo, el órgano legislativo por antonomasia sigue siendo el autonómico. Éste genera una serie de leyes entre las que se encuentran aquellas que competen a la parcela que se analiza en este artículo. Es efectivamente, la *Ley 16/1994, de 30 de Junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco* la que entiende de esta materia.

No obstante, la formulación de este marco jurídico responde a las anteriores leyes y directivas ya comentadas ya que la ley vasca traduce fielmente el carácter de las disposiciones de la ley estatal y, en algunos aspectos, la amolda y actualiza conforme a la realidad de la propia Comunidad Autónoma.

Uno de los aspectos a reseñar es el carácter global de la presente ley. Se vuelve a un texto que engloba la protección de especies y espacios en un mismo nivel y, de hecho, se refuerza esta idea como la correcta. Por otra parte, también se tienen en cuenta otra serie de elementos del medio natural e incluso cultural y así, aparecen figuras de protección y obligación de salvaguardar zonas con valores geológicos, geomorfológicos, arqueológicos, incluso etnográficos, tradicionales y sentimentales.

Pero, a pesar de las coincidencias, también va a reflejar una serie de diferencias notables. De hecho, en lo que respecta a las figuras de protección, propone nuevas consideraciones diferentes a las que se nombraban y definían en la ley estatal. De esta manera, sólo va a mantener en los mismos términos la más importante: los Parques Naturales. Aparte de ella, la segunda figura de protección en importancia pasa a ser el Biotopo Protegido y la tercera el Arbol Singular, con lo que no aparecen otras figuras propuestas por la estatal como Reservas, Monumentos y Paisajes. Si se recuerda, el propio texto estatal daba vía libre a la formulación de nuevas figuras para las Comunidades Autónomas con competencias adquiridas o traspasadas.

Tampoco son iguales del todo, aunque sí muy parecidas, las figuras de protección para las especies. Las diferencias más notables se basan en que las especies que la ley estatal califica como "Sensibles a la alteración de su hábitat" son denominadas en la ley vasca "Vulnerables", mientras que las que en el primer código se consideran "Vulnerables", en el segundo se califican como "Raras". Las "Especies en peligro de extinción" y las "De interés especial", mantienen idéntica forma.

En cuanto a los órganos de control, gestión y consejo; los documentos preceptivos; las multas y faltas, etc. se siguen los mismos esquemas que los propuestos por la ley estatal.

Por último, la CAPV también cuenta con alguna otra característica propia que explica un sistema con ciertas peculiaridades. Como se recogía en la Directiva Hábitats, cada estado miembro era responsable de la creación de una serie de figuras de protección de espacios, los famosos lugares de interés comunitario (LIC) que, sin embargo, en el ejemplo de España, no recae siempre en manos estatales y sí en muchas ocasiones en las distintas autonomías. En el caso del País Vasco, además de las figuras de protección marcadas por la Ley 16/1994, que automáticamente pasan a considerarse como LIC, se requieren nuevos territorios de cara a su protección, responsabilizándose de la nominación de estas zonas al Gobierno Vasco junto a las tres Diputaciones y aprovechando la ocasión para que éstas puedan hacer sus propias

propuestas. No obstante, la mayor parte de los espacios nuevos provienen de la reciente planificación territorial del País Vasco. Efectivamente, la CAPV lleva varios años realizando una serie de documentos de ordenación como son los Planes Territoriales Parciales (PTP) y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS). Mientras los primeros generan las directrices de ordenación para cada una de las comarcas funcionales en las que se divide la propia Comunidad Autónoma, los segundos planifican los diferentes sectores (Ferrocarriles, Carreteras, Zonas húmedas, Espacios agroforestales...). Aprovechando el trabajo de redacción de estos diferentes planes, se pidió a los equipos redactores que hicieran, para cada una de sus comarcas, sus propias propuestas. En los PTS, también se realizó esta petición aunque sólo en aquellos que presentaban una afinidad mayor con la temática medioambiental.

En la actualidad comienzan a aparecer los Avances de todos estos documentos parciales o sectoriales de ordenación y, con ellos, también van apareciendo propuestas serias para la creación de esa red de espacios protegidos que se inserte en la estatal y ésta, a su vez, en la Europea, verdadera filosofía de la Directiva Hábitats.

### **3.3.1.- Ley 16/1994, de 30 de Junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco**

La presente ley se justifica a través de un preámbulo que recoge la preocupación por la conservación de la naturaleza de los ciudadanos y los poderes públicos, tanto a escala local como regional, nacional e internacional, en relación con la cual parece obligatorio armonizar un sistema para la conservación de los recursos naturales, los procesos ecológicos esenciales y la belleza paisajística del territorio vasco. También se hace referencia a la necesidad de llegar a un desarrollo sostenible.

En cuanto a la articulación, ésta comienza con los principios básicos y los instrumentos para conseguir una buena conservación de la naturaleza. Al respecto, se hace una especial mención sobre la necesidad de conservar los valores medioambientales, la correcta utilización de los recursos naturales, la preservación de la biodiversidad y los paisajes singulares, así como la minimización de los impactos derivados de la necesaria actuación antrópica.

De cara, precisamente, a la consecución de todos estos principios se deben poner en marcha tres figuras básicas:

- 1) El Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN).
- 2) La Red de Espacios Naturales Protegidos (RENP).
- 3) El Catálogo de Especies Amenazadas (CEA).

El primero debe, al igual que ocurría con la ley estatal, delimitar los territorios a conservar, determinar su estado actual, discriminar entre usos permitidos y prohibidos, iluminar con criterios de conservación el resto de figuras de ordenación, dictaminar un plan de seguimiento y evaluación e incluso, especificar su propia vigencia y los mecanismos de automodificación. Es el Gobierno Vasco el que elabora y aprueba los PORN a través de un documento previo al plan generado por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. Sin embargo, con anterioridad, existirá un informe previo de las Diputaciones e interesados particulares afectados y, como es preceptivo, todo un sistema de consultas públicas y asesoramiento de organismos como el Consejo Asesor de Conservación

de la Naturaleza del País Vasco-Naturzaintza (CACNPV) y la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV).

En lo que respecta a la segunda, la RENP se debe configurar precisamente con aquellas zonas que cuenten con valores medioambientales interesantes. Sin embargo, existe una novedad importante que es la toma en consideración de las necesidades de la población local y su entorno socioeconómico, respecto a lo cual se apuesta porque la generación de esta red sirva de elemento dinamizador. Los objetivos de la red deben ser la coordinación y promoción de estos espacios, así como la colaboración con programas estatales, comunitarios e internacionales de conservación y colaboración intercambio de información con otras redes. La RENP, además debe gestionarse por el Gobierno Vasco en coordinación con los entes forales.

Cada uno de estos espacios protegidos, al igual que ocurría con la legislación estatal, debe contar con el instrumento de planificación y ordenación que lo regule, es decir, un PRUG propio. No obstante, la tipología de estos espacios protegidos es diferente a la propuesta por el estado. En el caso del País Vasco estas son las figuras previstas:

**Parque Natural:** Áreas no transformadas sensiblemente por la explotación u ocupación humana, identificable por la belleza de sus paisajes, la representatividad de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, su fauna o sus formaciones geomorfológicas, y que requieren, a fin de hacer compatible con el aprovechamiento ordenado de sus recursos naturales y el uso público con la conservación o recuperación de sus valores ecológicos, estéticos o educativos, de una actuación preferente de los poderes públicos.

**Biotopo Protegido:** Aquellos espacios naturales que en la legislación básica reciben la denominación de reservas naturales, monumentos naturales y paisajes protegidos. Su creación tiene como fin la protección de ecosistemas, comunidades, elementos biológicos, áreas de interés geológico, así como lugares concretos del medio natural y formaciones de notoria singularidad, rareza, espectacular belleza o destacado interés científico que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial.

**Árbol Singular:** son aquellos ejemplares arbóreos que por sus características extraordinarias o destacables (tamaño, edad, historia, belleza, situación, etc.) merecen una protección especial.

Otra de las novedades es la forma de gestión y gobierno de cada uno de los parques naturales. Al respecto, la presente ley configura perfectamente cuales son los organismos que toman parte y las funciones de cada uno, destacando figuras como el patronato y el director-conservador.

En lo que respecta a la conservación de las especies, el protocolo de actuación se redacta posteriormente a la protección de los espacios, quedando establecido como una declaración de las prioridades. A grandes rasgos, lo más importante pasa por proteger los hábitats que los diferentes taxones silvestres en algún estado de peligro utilizan, así como evitar la proliferación de especies alóctonas y priorizar los taxones endémicos, finícolas, específicos, migratorios, etc. Para ello, se dará una especial importancia a elementos vitales como ríos, ribazos de separación de campos, setos, estanques, zonas húmedas, bosquetes, etc. Las administraciones públicas competentes, además, velarán por conservar, mantener y restablecer superficies amplias y diversidad para las especies de flora y fauna silvestres de la CAPV, siendo esto igualmente válido para los espacios y especies marinas.

La ley también recoge cuales deben ser las especies que pueden considerarse como



amenazadas. Al efecto y, dependiente del Gobierno Vasco, más concretamente del Departamento de OT y MA, se crea la tercera figura recogida al comienzo de este epígrafe: el *Catálogo Vasco de Especies Amenazadas* (CVEA). En él aparecerán todos los taxones amenazados de la Fauna y Flora Silvestre y Marina, y que, por lo tanto, requieran protección según las diferentes categorías. Con este sentido, aparecen cuatro figuras de amenaza diferentes.

A) En peligro de extinción (PE): Taxones cuya supervivencia es poco probable si siguen actuando los factores causales.

B) Vulnerables (V): Taxones con riesgo de pasar a la categoría anterior si siguen actuando los factores causales.

C) Raras (R): Taxones con poblaciones de pequeño tamaño, con áreas de distribución restringidas, dispersas, y no catalogadas bajo las anteriores dos categorías.

D) De Interés especial (IE): Sin estar en las otras tres categorías merecen una atención especial por su valor científico, ecológico, cultural, etc.

Para decidir en que categoría aparece cada taxón hay que determinar los factores de la amenaza en todo el área de distribución, con independencia de cuestiones locales. La propia ley también dictamina cuales son las medidas de protección adecuadas para cada grupo. Además, para cada una de las catalogadas se redactará y aprobará, por parte del departamento y los órganos forales competentes, un plan de gestión con las directrices y medidas para la recuperación, conservación o manejo adecuado de cada taxón y sus poblaciones, así como la protección y mantenimiento de sus hábitats.

Por último, el presente código legal pasa a determinar cuáles deben ser los taxones que sean susceptibles de ser cazados o pescados y cómo y cuándo deben realizarse estas actividades, así como las sanciones que deben aplicarse en caso de ser necesario. A tal efecto, las infracciones y sanciones aparecen pormenorizadas y clasificadas en cuatro grupos: leves, menos graves, graves y muy graves.

Como se puede observar, la ley vasca, aunque con diferencias más de forma que de fondo, traduce fielmente lo recogido y dictaminado por la ley española, así como lo marcado por las dos directivas analizadas anteriormente. Se puede observar perfectamente el vínculo existente entre los tres escalones jurídicos y competenciales.

#### **4.- CONCLUSIONES**

A continuación se detallan, de forma sucinta, cuales son las conclusiones que pueden dictaminarse a la vista del análisis y la evolución de los textos legales analizados y sintetizados.

\* Todos los textos legales analizados cuentan con una característica común: defienden que la conservación de las especies viene precedida de la conservación de los hábitats que las albergan.

\* Existen tres escalones claros en la protección del medio ambiente en cuanto a la producción de los necesarios textos legales: la Unión Europea, el Estado español y la Comunidad Autónoma del País Vasco.

- \* Aunque las directivas europeas no cuenten con un carácter ejecutivo claro y a corto plazo, han influido y controlan, de diferentes formas, la redacción, forma y fondo de los textos legales nacionales y autonómicos.
- \* Todos los textos legales han contado con una evolución relativamente rápida en los últimos años, derivada de las exigencias, presiones y sensibilidades sociales.
- \* La Ley sobre Protección de la Naturaleza del País Vasco, cuenta con una línea argumental, unos objetivos y una articulación muy similar a la determinada por la Directiva Aves, la Directiva Hábitats y la ley homónima estatal.
- \* Existe una coordinación bastante seria entre los tres ámbitos jurídico-administrativos analizados. Al respecto, se da una comunicación de resultados desde la escala intermedia hacia las escalas superiores hasta llegar a la Unión Europea que, a la vista de las proposiciones y resultados obtenidos por los estados y sus administraciones inferiores, vuelve a dictaminar las medidas necesarias. Dentro de estas últimas se encuentran los espacios y las especies a proteger.
- \* Aunque la ley vasca cuenta con figuras de protección, para los espacios y las especies, cuya denominación es diferente a lo propuesto por la ley estatal, las funciones, el grado de conservación y los resultados son muy parecidos.
- \* Las cuatro leyes analizadas cuentan con un nivel de resolución y concreción ciertamente remarcable, de manera que las especies y los ecosistemas quedan clasificados bajo diferentes figuras dependiendo de una serie de características que siempre responden a un criterio claro: la conservación de las características medioambientales con mayor grado de peligro de desaparición.
- \* Todos estos textos legales cuentan con un carácter global de manera que, además de contener las medidas necesarias para la protección de la naturaleza, también se toman los aspectos derivados de la caza y la pesca deportiva. En este sentido, la ley vasca recoge el espíritu de la directiva hábitats a la hora de clasificar a las especies, dictaminar cuales son las susceptibles de explotación y con que métodos y en que medida lo deben ser.

## 5.- BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES

DELIBES DE CASTRO (2001): *Vida. La naturaleza en peligro*. Edit. Temas de Hoy, Col. Tanto por saber. Madrid. 316 p.

GOBIERNO VASCO (2002): *Programa marco ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Estrategia Ambiental Vasca de Desarrollo sostenible*. Gobierno Vasco, Departamento de Medio Ambiente y Ordenación Territorial. Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (1994): Ley 16/1994, de 30 de Junio, de Conservación de la Naturaleza del País Vasco. Vitoria-Gasteiz.

LOVELOCK, James (1993): *Las edades de Gaia. Una biografía de nuestro planeta vivo*. Tusquets editores; Metatemas, Libros para pensar la ciencia. Barcelona

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (en prensa): *Estrategia Española sobre Desarrollo*

*Sostenible*. Ministerio de Medio Ambiente. Madrid. ([www.esp-sostenible.net/presentacion.asp](http://www.esp-sostenible.net/presentacion.asp))

MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (1989): Ley 4/1989, de 27 de Marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y reformas posteriores; Ley 40/1997 de 5 de Noviembre y Ley 41/1997 de 5 de Noviembre. Madrid.

MYERS, Norman (1992): *El futuro de la Tierra. Soluciones a la crisis medioambiental en una era de cambio*. Celeste ediciones. Madrid.

ODUM, Eugene O. (1992): *Ecología: Bases científicas para un nuevo paradigma*. Vedra. Barcelona.

PUJADAS, Romà y FONT, Jaume (1998): *Ordenación y Planificación Territorial*. Editorial Síntesis. Madrid.

UNIÓN EUROPEA (1998): Directiva 79/409/CEE del Consejo, de 2 de Abril de 1979, relativa a la Conservación de las Aves Silvestres. Bruselas.

UNIÓN EUROPEA (1992 y 1997): Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, modificada y actualizada posteriormente por la Directiva 97/62/CE del Consejo de 27 de Octubre de 1997 por la que se adapta al progreso científico y técnico la Directiva anterior. Bruselas.

UNIÓN EUROPEA (2001): *Libro Verde CSR*. 366, 18/07/01. Bruselas.

UNIÓN EUROPEA (1999): *Estrategia territorial europea (ETE)*. Comisión de Desarrollo Territorial, Unión Europea. Bruselas.

WILSON, Edward O. (1994): *La diversidad de la vida*. Crítica, Dracontos. Barcelona.

La presente aportación se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación: "Estrategias de Cooperación y Desarrollo Territorial Sostenible en el País Vasco y Navarra" dependiente del Ministerio de Ciencia y Tecnología, con referencia: BSO2002-04233-C10-04.