



SEGUNDA PARTE: ESTRATEGIAS AUTONÓMICAS, PLANES SECTORIALES, LÍNEAS DIRECTRICES Y MEDIDAS



1. INTRODUCCIÓN	80
2. LOS PLANES SECTORIALES Y SUS LÍNEAS DIRECTRICES	81
2.1 LOS PLANES SECTORIALES	81
2.2 LAS LÍNEAS DIRECTRICES DE LOS PLANES	83
2.3 DESARROLLO OPERATIVO DE LOS PLANES	87
3. MEDIDAS	89
3.1 ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	89
3.2 CONSERVACIÓN <i>IN SITU</i>	90
3.2.1 LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y OTROS ESPACIOS MUNICIPALES Y PRIVADOS	90
3.2.2 LA CONSERVACIÓN FUERA DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS	93
3.2.3 LA CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES	94
3.2.4 LA CONSERVACIÓN DE LOS HÁBITATS	97
3.2.5 LOS HUMEDALES	97
3.2.6 EL MEDIO MARINO	97
3.2.7 LOS ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS	98
3.3 CONSERVACIÓN <i>EX SITU</i>	98
3.4 ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS Y A LAS TECNOLOGÍAS, CONOCIMIENTOS TRADICIONALES	100
3.5 REFORMAS INSTITUCIONALES	101
3.6 REFORMAS LEGISLATIVAS	102
3.7 REFORMAS ECONÓMICAS	103
3.8 EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	104
3.9 EDUCACIÓN Y CONCIENCIA PÚBLICA	104
3.10 INVESTIGACIÓN	106
3.11 COOPERACIÓN INTERNACIONAL	108
4. SÍNTESIS DE LOS PLAZOS DE EJECUCIÓN DE LAS PRINCIPALES ACTUACIONES	110
4.1 UNIDAD TÉCNICA DE SEGUIMIENTO	110
4.2 PLANES SECTORIALES	110
4.3 ESTRATEGIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONÓMAS	110
4.4 MEDIDAS PRINCIPALES	110

Las acciones que deban aplicarse para asegurar la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica revisten variados grados de urgencia, afectan a la totalidad de la sociedad española (tanto a las administraciones públicas como al sector privado) y pueden y deben ponerse en práctica haciendo uso de muy distintos instrumentos.

Ciertamente, la presente Estrategia debe ser interpretada siempre como el marco flexible a partir del cual las Comunidades Autónomas elaboren sus propias estrategias de conservación de la biodiversidad, dado que ostentan las competencias para su conservación. Es más, también sería recomendable la elaboración de estrategias, planes o programas por parte de las Corporaciones Locales para su ámbito de actuación.

Las estrategias autonómicas deberían estar aprobadas en un plazo máximo de tres años a partir de la aprobación definitiva de la Estrategia Nacional, sin que ello implique un retraso en la elaboración de los planes sectoriales ni en la aplicación de las medidas que contienen los apartados siguientes, y cuya reformulación a su escala territorial y aplicación también corresponde a las Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales y resto de instituciones.

La presente Estrategia Española es, pues, la descripción de hacia donde entienden el conjunto de instituciones y la sociedad civil españolas que deben orientarse las actuaciones tendentes a conservar y fomentar el uso sostenible de la diversidad biológica. Las Comunidades Autónomas pueden encontrar en ella un referente a la hora de plantear las actuaciones en sus estrategias. El principio de subsidiariedad informa, pues, de la elaboración e implementación de las diversas estrategias de las distintas nacionalidades y regiones.

Las líneas directrices tienen por función avanzar los criterios, de naturaleza horizontal, a los que deberían ajustarse los planes sectoriales, ya que su carácter neutral las hace aplicables a todos o casi todos los sectores. Tras ellas, se recogen medidas y actuaciones que no necesitan de un plan de acción posterior para ser puestas en práctica. Muchas de ellas pueden ser iniciadas inmediatamente, dado el detalle del consenso reflejado en el proceso de elaboración. Otras necesitan un período de reflexión adicional o mayor certeza en las posiciones que se adoptarán en el marco supranacional, como son las referentes al acceso a los recursos genéticos o a la introducción de la categoría de especies de interés general, por ejemplo.

La puesta en marcha de muchas de estas acciones es impensable sin la activa colaboración, o incluso protagonismo exclusivo, de diversas instituciones públicas y privadas y de la sociedad en general. En este sentido, las Comunidades Autónomas tienen una especial responsabilidad, al recaer sobre ellas las competencias en cuyo ámbito se enmarcan estas medidas.

2.1 LOS PLANES SECTORIALES

El análisis crítico de las afecciones negativas que sobre la diversidad biológica han venido causando y causan los diferentes sectores de actividad, que se exponen brevemente en los anejos del I al XII, junto con el replanteamiento de la política forestal que supondrá la aprobación de la Estrategia Forestal y de la Ley Básica de Montes y Aprovechamientos Forestales (véase anejo II), no implica descalificar actuaciones históricas, que estuvieron condicionadas en cada momento por menores grados de conocimiento y sensibilidad sobre esta materia, sino la constatación necesaria de los impactos generados sobre la biodiversidad, a los efectos de establecer diagnósticos claros y adoptar medidas efectivas para evitar, o al menos paliar, esas afecciones negativas en el futuro.

Para conseguir la participación de los agentes y sectores con la incorporación activa en sus políticas sectoriales de los principios de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, éste análisis de afecciones e identificación de sectores responsables se deberá complementar con la evaluación ambiental y valoración económica de sus efectos.

Los diferentes agentes protagonistas de la actividad sectorial objeto del plan deberán participar necesariamente en su elaboración e incorporar sus resultados como variable de la actividad cotidiana del sector. Deberán, también, internalizar los costes que, para el conjunto de la sociedad, impliquen tanto la pérdida como la conservación de la biodiversidad que resulte de su actividad. Para ello, estos procesos y sus efectos deberán ser jerarquizados, evaluados y, a ser posible, valorados en los correspondientes planes sectoriales. En este sentido, el protagonismo tanto en los diagnósticos como en la determinación de la capacidad y modo de asimilar la aplicación, en su ámbito, de las medidas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad corresponde en primer lugar a cada sector implicado, que debe considerarlo como un objetivo propio. Por otra parte, las actividades sectoriales interactúan entre sí con efectos sinérgicos, por lo que resulta de especial importancia la coordinación adecuada entre los diferentes planes sectoriales e iniciativas estratégicas.

Además, debe tenerse en cuenta que la estrategia comunitaria (véase el anejo XIV) adopta la misma metodología y similares planes de acción, por lo que la coordinación con ellos de nuestros planes sectoriales deberá ser un indicador de seguimiento importante.

Respecto a los planes sectoriales, cuya elaboración y aplicación debe ser necesariamente coordinada y participativa, puede apuntarse la necesidad de al menos los siguientes:

1.- Por razones obvias de coherencia serán los necesarios para cubrir los sectores tratados en el diagnóstico de esta Estrategia: agrario, forestal, de pesca y acuicultura, cinegético y piscícola, energético, turístico, industrial, de planificación territorial, del transporte, de la política hidrológica, de la sanidad y comercial, identificados todos ellos como generadores de procesos que tienen efectos adversos sobre la diversidad biológica. Su finalidad consistirá en un análisis, por parte de los sectores económicos implicados, de las reformas legislativas o códigos de prácticas o de conducta necesarios para concienciar y sensibilizar a sus operadores y protagonistas acerca de qué medidas y prácticas concretas minimizan los impactos sobre la biodiversidad. Deberá garantizarse la comunicación total con las Comunidades Autónomas, quienes participarán en la elaboración de los planes sectoriales estatales, para que tengan la opción de incorporar los logros sectoriales en sus estrategias autonómicas. Dada la amplitud de algunos de ellos, cabría la posibilidad de elaboración y aplicación de más de un plan por sector, o, por el contrario y por razones de afinidad, de uno para varios sectores.

Estos planes deberán incluir, al menos, los siguientes apartados:

- Análisis de la situación general del sector.

- Análisis de las repercusiones de las actividades del sector en la conservación de la diversidad biológica.

- Análisis de los posibles cambios en las actuaciones del sector para que éstas sean respetuosas con los principios del desarrollo sostenible.

- Acciones particulares a llevar a cabo.

- Plazos para las distintas acciones, responsables de cada una de ellas y presupuestos necesarios.

- Vigencia del Plan, mecanismos de seguimiento y proceso de revisión.

2.- Los necesarios para cubrir los campos que se relacionan en el apartado de instrumentos de esta Estrategia: sociales, científicos, institucionales y legislativos, y económicos. Estos planes deberán incluir al menos los siguientes apartados:

- Análisis de las herramientas utilizadas desde ese ámbito con vistas a la conservación y el desarrollo sostenible de la diversidad biológica.

- Análisis de las carencias en el ámbito tratado para mejorar el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia.

- Acciones particulares a llevar a cabo para la mejora de los instrumentos.

- Directrices o criterios orientadores metodológicos y de principios sobre cómo realizar las evaluaciones de impacto ambiental que afectan al correspondiente sector.

- Plazos para las distintas acciones, responsables de cada una de ellas y presupuestos necesarios.

- Vigencia del Plan, mecanismos de seguimiento y proceso de revisión.

3.- Todos aquellos necesarios para responder a graves problemas específicos o que correspondan a temas con una relación importante con la conservación, y que no queden cubiertos por los mencionados anteriormente. En el primer caso estaría, por ejemplo, un plan de acción contra la desertificación, mientras que al segundo respondería el Plan Sectorial de Humedales, cuya elaboración es además obligada según resolución de las partes contratantes del Convenio de Ramsar.

Los planes no deben quedarse en mero *desideratum*, sino que deben estar elaborados en un plazo máximo de tres años a contar desde la aprobación definitiva de la Estrategia y contener su propio calendario de aplicación, que debe ser efectiva en el marco de la presente Estrategia, es decir, con un horizonte máximo del 2010.

Por otra parte, dichos planes deben sentar las bases para constituir foros de negociación y consenso a escala territorial más reducida, especialmente de Comunidad Autónoma, donde la cercanía al territorio y la realidad del medio socioeconómico permitirán mayores concreciones. Las Comunidades Autónomas, pues, podrán conservar y poner en práctica planes sectoriales que no sólo adapten a su territorio las medidas y compromisos alcanzados a escala estatal, sino también aquellos que en su globalidad y conforme a métodos de evolución comparables y compatibles puedan suponer mejoras en cuanto a la sostenibilidad del sector aunque partan de estrategias o tácticas diferentes a las acordadas a escala sectorial estatal.

2.2 LAS LÍNEAS DIRECTRICES DE LOS PLANES

Se señalan a continuación una serie de líneas directrices que se han identificado como básicas para la elaboración de los Planes Sectoriales.

A. Integración de los métodos de utilización sostenible de los recursos en los diferentes sectores productivos y en todas las fases de la producción, incluyendo la extracción, la transformación, la distribución y la comercialización.

Este apartado debe estar siempre regido, sea cual sea el ámbito de actuación de cada medida propuesta, por la participación activa y la negociación con todos los sectores y agentes sociales implicados en cada fase de los procesos de utilización de la diversidad biológica, así como de los sectores que de forma directa o indirecta inciden sobre el estado de conservación y posibilidad de uso de tales componentes. Por otra parte, el uso sostenible de los componentes de la diversidad biológica requiere la aplicación a los sectores afectados, mencionados de diversas formas en el desarrollo de este capítulo, de los procesos de evaluación necesarios. Como medidas particulares para los sectores más relevantes se plantean las siguientes:

A.1 Fomento del desarrollo de las actividades agrarias bajo formas de uso sostenible de la diversidad biológica, favoreciendo la implantación de la agricultura biológica, o en cualquier caso de mínimo impacto ambiental, y el mantenimiento de sistemas extensivos adaptados al territorio.

A.2 Mantenimiento y fomento de sistemas silvopastorales que permitan la viabilidad del sistema ganadero extensivo equilibrado y compatible con los sistemas naturales.

A.3 Promoción de la articulación de medidas económicas para fomentar la producción con variedades vegetales y razas ganaderas tradicionales e incentivar su consumo.

A.4 Fomento y mantenimiento de las actividades cinegéticas y piscícolas bajo formas de uso sostenible del recurso.

A.5 Integración del concepto de uso y función múltiple (ecológica, económica y social) de los bosques en la ordenación de sus recursos.

A.6 Incorporación a la gestión de los recursos hídricos de los requisitos necesarios para garantizar la conservación y mantenimiento de la diversidad en los sistemas acuáticos.

A.7 Incorporación del principio de pesca responsable en el uso de los recursos pesqueros.

A.8 Regulación y ordenación de las actividades mineras y extractivas de forma que se eviten, mitiguen, corrijan o compensen, según los casos, las posibles consecuencias negativas sobre la diversidad biológica.

A.9 Planificación y establecimiento de las infraestructuras e instalaciones industriales con criterios de mínimo impacto y de medidas preventivas y correctoras cuando se requieran.

A.10 Reorientación de la actividad turística hacia modelos de mínimo impacto hacia la diversidad biológica. Como aplicación inmediata de esta directriz, se deben conservar estricta y urgentemente los fragmentos de costa sin urbanizar, en particular en el litoral mediterráneo y sectores de la costa atlántica (casos de Andalucía occidental y de Canarias).

A.11 Incorporación de tecnologías limpias a los procesos productivos.

A.12 Toma de medidas precautorias en las infraestructuras energéticas y en sus redes de distribución para salvaguardar la diversidad biológica.

A.13 Sustitución en la medida de lo posible del uso de las energías no renovables por las renovables.

A.14 Adopción por el tejido productivo de procedimientos y modos presididos por criterios donde lo ambiental prime como factor de calidad.

A.15 El sector de la distribución comercial prestará especial atención a aquellos productos y bienes elaborados con respeto al medio ambiente, para su promoción en el mercado.

A.16 Disminución de la producción de residuos en cada una de las etapas de los procesos productivos.

A.17 Disminución del uso de recursos implicados en los procesos productivos.

A.18 Desarrollo y aplicación de programas de control y seguimiento de las directrices planteadas, incluyendo la constitución de organismos específicos con participación social amplia.

A.19 Realización de análisis de evaluación de sostenibilidad de planes y programas sectoriales e intersectoriales.

A.20 Adopción de las medidas legislativas y administrativas necesarias para controlar los riesgos derivados de la utilización y liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología. En este sentido deben cumplirse estrictamente las disposiciones del Protocolo de Bioseguridad.

B. Ajuste de la intensidad de explotación de cada recurso a su nivel sostenible.

B.1 Armonización y planificación de los procesos de explotación que aseguren la tasa de renovación natural.

B.2 Mejora de las tecnologías y sistemas de explotación para una utilización equilibrada de los recursos bióticos y abióticos.

B.3 Establecimiento de medidas legales y administrativas, o armonización de las existentes, para garantizar una utilización equilibrada y duradera de los recursos.

B.4 Diseño y aplicación de mecanismos e instrumentos de promoción del cumplimiento de la legislación existente, financieros, institucionales y sociales, entre otros.

B.5 Incorporación de los principios de la Gestión Integrada de las Zonas Costeras en los planes y acciones que afecten al litoral.

B.6 Desarrollo y aplicación de programas de control y seguimiento de las directrices planteadas, incluyendo la constitución de organismos específicos con participación social amplia.

B.7 Potenciación de prácticas agrarias, forestales, pesqueras, cinegéticas y de cultivos de organismos acuáticos compatibles con la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica a través de su regulación y el establecimiento de los mecanismos financieros adecuados. Incorporación de criterios de conservación de la biodiversidad a los planes de ordenación forestal.

B.8 Fomento de producciones agropecuarias diferenciadas atendiendo a criterios tales como geográficos, de apoyo a los métodos de producción, de genotipo y otros.

B.9 Apoyo a los procesos de certificación de tercera parte independiente, mediante un etiquetado que dé al consumidor la garantía de una gestión sostenible en la producción, extracción y comercialización de los recursos naturales.

C. Desarrollo de medidas institucionales y de coordinación para la utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica.

C.1 Respuesta adecuada, en términos institucionales, a las necesidades de integración de los criterios de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en las políticas, planes y programas sectoriales.

C.2 Establecimiento de medidas de coordinación, intercambio de información y de órganos de participación aplicables a planes y programas que afecten a varias administraciones, en particular para planes nacionales cuya ejecución implique a las administraciones autonómicas.

C.3 Dotación humana y material adecuada para el desarrollo de tal respuesta institucional y las tareas de coordinación necesarias.

C.4 La respuesta institucional y coordinación planteadas deben desarrollarse en los ámbitos técnico, legislativo y administrativo.

C.5 Fomento y articulación de mecanismos que favorezcan la participación de los agricultores, ganaderos, selvícultores y gestores de caza y pesca en la conservación de los recursos.

D. Optimización de la aplicación de la evaluación de impacto ambiental

D.1 Ampliación de la normativa de evaluación de impacto ambiental a los planes y programas sectoriales e intersectoriales de ámbito nacional y autonómico, así como a los marcos generales en los que se inscriben tales planes y programas.

D.2 Promoción de esta medida en la participación española en la definición de políticas, planes y programas de la Unión Europea.

D.3 Ampliación de la normativa de evaluación de impacto ambiental a los planes y programas sectoriales e intersectoriales de ámbito nacional y autonómico financiados por la Unión Europea.

D.4 Adopción en la legislación nacional y autonómica de la obligatoriedad de efectuar evaluación estratégica previa para planes y programas.

D.5 Actualización de procedimientos y mecanismos de evaluación de impacto ambiental para todos aquellos programas, proyectos y actividades que puedan tener efectos adversos para la diversidad biológica.

D.6 Estudio de la ampliación de los supuestos del Real Decreto Legislativo de Impacto Ambiental con los no incluidos actualmente. Para todos ellos, el proceso de evaluación de impacto ambiental debe incluirse desde las primeras fases de esos programas, proyectos y actividades.

D.7 Fomento de la participación pública, y especialmente de las administraciones ambientales, en las declaraciones de impacto ambiental y en las evaluaciones estratégicas previas de planes y programas.

D.8 Mejora del seguimiento y control del cumplimiento de las declaraciones de impacto y las medidas correctoras y compensatorias dictadas, incluyendo la creación de órganos específicos para ello.

D.9 Elaboración de análisis de efectos acumulativos y/o sinérgicos sobre el medio natural de planes, programas y proyectos.

D.10 Desarrollo de protocolos de evaluación de impacto ambiental de aplicación sencilla y rápida.

E. Acceso a los recursos genéticos y a las tecnologías.

E.1 Revisión, y en los casos necesarios creación, de la regulación del acceso a los recursos genéticos, de forma que permita la sostenibilidad en el uso de los componentes de la diversidad biológica. Esta regulación debe proporcionar el acceso a los recursos y evitar su apropiación indebida o inadecuada.

E.2 Definición de un sistema justo y equitativo en el campo de la transferencia de tecnología y el reparto de los beneficios derivados del uso sostenible de los recursos.

F. Fomento de la educación y la conciencia pública.

F.1 Acceso público garantizado a la información sobre la diversidad biológica, los métodos para su conservación y los beneficios potenciales que de ello se derivan.

F.2 Promoción e incremento de la cooperación y la colaboración entre las administraciones públicas y las instituciones de carácter público o privado para desarrollar actuaciones encaminadas al fomento de la conciencia ciudadana.

F.3 Integración efectiva de la participación de los ciudadanos en los procesos que promuevan la incorporación de los principios de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en las políticas, planes y programas sectoriales a través de instrumentos legislativos, financieros, institucionales, técnicos, educativos y formativos.

F.4 Creación de los marcos participativos necesarios, así como de los mecanismos informativos que garanticen una participación útil y eficaz.

F.5 Promoción de comportamientos proambientales en la vida cotidiana a través del desarrollo de programas de educación ambiental integrales, dirigidos a la educación formal, no formal y a la formación para el empleo (escuelas taller y similares).

F.6 Fomento del conocimiento de la diversidad biológica en los programas educativos.

G. Investigación y formación.

G.1 Potenciación de los programas de investigación orientados a la ampliación del conocimiento, inventario y seguimiento de la diversidad biológica, que se deben desarrollar especialmente en el marco del Plan Nacional de I+D, de los Programas Sectoriales y de los de las Comunidades Autónomas.

G.2 Incorporación de las responsabilidades sectoriales en las líneas de investigación dirigidas al mantenimiento y uso sostenible de la diversidad biológica en el ámbito de las correspondientes competencias.

G.3 Impulso de los programas de investigación aplicada a la conservación, utilización y valorización de los recursos genéticos.

G.4 Fomento de la cooperación en la investigación entre las administraciones competentes, los centros de investigación y los diferentes sectores implicados, y en particular de la participación de las organizaciones agrarias, ganaderas, forestales y pesqueras en el diseño, gestión y aplicación de los programas de investigación de los sectores correspondientes.

G.5 Promoción de la formación de especialistas en las áreas de interés para el conocimiento y gestión de la diversidad biológica.

G.6 Creación de un sistema de indicadores para evaluar el estado de la diversidad biológica y su gestión y utilización por parte de los diferentes sectores.

H. Cooperación internacional.

H.1 Incorporación de los principios de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en los programas de cooperación internacional.

H.2 Fomento de la realización de evaluación de impacto ambiental en los programas de cooperación internacional.

H.3 Establecimiento de programas de intercambio internacional de expertos en materias científica, técnica y jurídica.

H.4 Aumento del apoyo institucional y de recursos humanos y financieros a las organizaciones no gubernamentales en planes y programas de cooperación internacional.

2.3 DESARROLLO OPERATIVO DE LOS PLANES

Llevar a la práctica lo recogido en esta Estrategia y potenciar y poner en marcha los Planes de Acción requiere de varias actuaciones inmediatas:

1.- El establecimiento de una unidad técnica de seguimiento de la elaboración y de la puesta en práctica de los Planes de Acción Sectoriales, adscrita a la Subdirección General de Conservación de la Biodiversidad de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, Secretaría General de Medio Ambiente. Será misión fundamental de esta unidad proporcionar el impulso necesario y coordinar todo el proceso de realización de los planes de acción por parte de las administraciones, instituciones o grupos sociales que tengan las competencias de las acciones que se deban llevar a cabo. Para ello, es imprescindible contar con los recursos humanos, materiales y económicos suficientes, que deben especificarse con tal finalidad en los presupuestos correspondientes.

2.- Como primera misión de la unidad mencionada, la elaboración de su propio proyecto de trabajo, en el que deberán priorizarse los Planes Sectoriales a desarrollar, señalar los interlocutores y responsables para la elaboración de cada uno y establecer los plazos para su realización, respetando el máximo fijado de tres años a partir de la aprobación de esta Estrategia. Deberá también desarrollar criterios e indicadores, así como directrices de seguimiento, sobre la gestión de la conservación de la diversidad biológica una vez que estén en marcha los Planes Sectoriales.

3.- La publicación periódica por parte de la unidad técnica de un informe sobre la situación de la elaboración de los planes o el grado de cumplimiento, en su caso, de los que estén en marcha y la aplicación de los criterios de seguimiento a la propia gestión de todo el proceso mencionada en el punto anterior, y la creación y actualización de un centro documental sobre biodiversidad en conexión con dicha unidad y dependiente del Centro de Biodiversidad de Sevilla.

4.- La coordinación, colaboración e intercambio de información entre todas las partes interesadas en todo lo referente a la puesta en práctica de la Estrategia, de manera similar a como se ha hecho durante su redacción, para lo cual es fundamental el mantenimiento de la participación de las mesas de trabajo constituidas para la propia elaboración de la presente Estrategia. Además, es imprescindible para los objetivos marcados una estrecha relación tanto del grupo téc-

nico como de dichas mesas con la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, el Consejo Asesor de Medio Ambiente, la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza y las mesas de coordinación entre el Ministerio de Medio Ambiente y otros ministerios. De manera especial, en la elaboración y seguimiento de todos los planes de acción deberán participar tanto las Consejerías correspondientes interesadas en cada uno en concreto como las autoridades ambientales de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de lo señalado en el apartado correspondiente a dichos planes acerca de su dimensión territorial.

El proceso participativo basado en las mesas constituidas debe mantenerse a lo largo de la aplicación de la Estrategia de forma especial en torno a determinados hitos, como es en particular la elaboración de los informes nacionales sobre la aplicación del Convenio que se presenta periódicamente a la Conferencia de las Partes.

Tanto el proceso de elaboración de los Planes como su puesta en práctica deben financiarse básicamente mediante la reorientación de presupuestos dentro de cada unidad responsable. En este sentido, las necesidades económicas y de medios para el funcionamiento de la Unidad Técnica de Seguimiento deben cubrirse mediante los propios presupuestos de la Subdirección General de Conservación de la Biodiversidad, mientras que otras administraciones, tanto los departamentos de la Administración General del Estado como los de las diferentes Comunidades Autónomas, deben cubrir las necesidades organizativas y de medios para la elaboración de los planes de acción en los que participen. Una vez elaborados éstos, los costes de aplicación de la estrategia deben ser asumidos a través de ellos por los propios sectores mediante la reorientación de actividades, y por tanto de los presupuestos implicados en el desarrollo de las mismas.

En cuanto al plazo de finalización de la redacción de dichos planes de acción, deberán estarlo en no más de tres años a partir de la aprobación de la presente Estrategia, y las medidas que incluyan deben encontrarse plenamente en ejecución en el año 2010.

Enmarcadas en las líneas directrices establecidas y en respuesta a la necesidad de comprometer la puesta en práctica de una serie de acciones que se consideran de gran importancia, se especifican a continuación aquellas que deberán aplicarse de manera urgente una vez aprobada esta Estrategia, e independientemente del proceso de elaboración, en los plazos establecidos, de los planes de acción sectoriales y de las estrategias autonómicas.

Es responsabilidad básicamente de las administraciones públicas la aplicación de estas medidas, por lo que es necesaria una cooperación eficaz y estable entre la Administración General del Estado, con su responsabilidad de coordinación, y las Comunidades Autónomas, que detentan las competencias para la ejecución de muchas de ellas.

3.1 ORDENACIÓN DE RECURSOS NATURALES Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

La conservación de la biodiversidad se basa en la prevención de riesgos de deterioro ambiental no asumibles, es decir, que excedan los umbrales establecidos para los parámetros de seguimiento del estado de conservación que se determine. Con esta perspectiva entran en juego varios mecanismos a distintas escalas. Por una parte, una escala de grano grueso intersectorial que puede o no plasmarse sobre el territorio, donde deben operar las Directrices para la ordenación de los recursos naturales y la planificación sectorial y territorial, complementadas por una evaluación ambiental estratégica. Estos instrumentos procurarán un nivel de conservación aceptable en todo el territorio y facilitarán el éxito de las medidas de protección a una escala más reducida, convirtiéndose así en herramientas idóneas para la necesaria planificación de la ordenación de los recursos a escala local. En segundo lugar, una escala de grano fino, en la que la política de protección adquiere su máximo exponente, y que corresponde con la protección de espacios y especies.

Dada la importancia de la temática que aquí se plantea, que incide sobre las diferentes políticas sectoriales, se creará un comité especial en la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza dedicado a la prevención de riesgos para la conservación de la biodiversidad. Dicho comité se coordinará en la Subdirección General de Conservación de la Biodiversidad de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, Secretaría General de Medio Ambiente, a través de un área específica de Prevención y seguimiento. De esta manera se dará cobertura a unas importantes lagunas de conocimiento, asesoramiento y coordinación ahora existentes, poniendo en marcha los siguientes proyectos:

- Proyecto de diagnóstico del estado de conservación de la biodiversidad. Trabaja conjuntamente con el Banco de Datos de la Naturaleza, incorporando capas de información relativas a puntos rojos de alta biodiversidad, fragmentación de hábitats, variabilidad genética *intra* e interespecífica, tamaños y distribución de poblaciones de especies amenazadas y especies indicadoras (clave, ingenieras de ecosistemas, etc.), así como capas de información sobre el trazado, localización y dispersión de los factores de riesgo. Se efectuarán análisis de la información para prever situaciones de conflicto o rangos de riesgo y tender los mecanismos para la búsqueda y evaluación de alternativas de solución.

- Proyecto de seguimiento de la biodiversidad. Pondrá en marcha un sistema de seguimiento basado en modelos funcionales con objeto de identificar los parámetros más adecuados para medir los cambios que se produzcan y que afecten a la biodiversidad. Se conectará con sistemas de seguimiento de ámbito más amplio, nacional e internacionalmente.

- Proyecto de elaboración y revisión de Directrices para la ordenación de los recursos naturales, tal y como indica la Ley 4/1989. Las directrices emanarán de las recomendaciones aportadas por los proyectos anteriores, las recomendaciones de carácter sociológico y económico y las derivadas del Comité de Prevención de Riesgos para la Conservación de la Biodiversidad. Estas

directrices, por su carácter básico, serán de obligado cumplimiento, y afectarán tanto a la gestión sobre el territorio como al uso o tratamiento de los recursos naturales. Las directrices abordarán temas como el exceso de gasto de agua, fertilizantes y fitosanitarios, formas de cultivo y pastoreo inadecuadas, medidas de conservación de cultivos abandonados, transporte accidental y liberación de organismos alóctonos, venenos, materiales y sustancias peligrosas que se liberan al medio natural, limitaciones al freno de la dispersión de organismos, en relación con la multifuncionalidad de los bosques, clasificación protectora de los suelos, utilidad pública e interés social, incentivos para la conservación, incentivos para el desarrollo de las empresas dedicadas a objetivos y técnicas de prevención, entre otros.

- Proyecto de colaboración en la Estrategia Territorial Europea y de implementación del futuro Convenio del Consejo de Europa relativos al paisaje.

- Proyecto, coordinado con el anterior, para consagrar jurídicamente el paisaje como componente esencial del marco de vida de las poblaciones y expresión de su patrimonio cultural, ecológico, social y económico. Se elaborará una Lista de Paisajes de Interés Europeo.

- Proyecto de implantación española del programa Geosites de puesta en valor del patrimonio geológico. En el marco del proyecto IUGS-GEOSITES de la UNESCO, vinculado a la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial, se elaborará una lista Indicativa Global de Lugares Geológicos (Lista GILGES).

CONSERVACIÓN *IN SITU* 3.2

La conservación *in situ* se basa tanto en la red de espacios naturales protegidos como en la gestión del territorio fuera de ella. Desde esta concepción global, deben planificarse, tanto a escala estatal como autonómica, revisiones periódicas del estado de conservación de las especies y de los tipos de hábitats, en las que se establezcan prioridades para las propuestas legales de protección y para la investigación sobre conservación.

3.2.1

LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS Y OTROS ESPACIOS MUNICIPALES Y PRIVADOS

Debe consolidarse un sistema de áreas protegidas representativo de la diversidad biológica española, sus ecosistemas, paisajes y hábitats, así como de las especies terrestres y acuáticas, dotado de los instrumentos adecuados de planificación, uso y gestión. Esto requiere en primer lugar la identificación de las áreas de importancia para la conservación de la biodiversidad en España, completando los trabajos realizados para la estructuración de la Red Natura 2000, para lo cual se constituirá un banco de datos sobre biodiversidad y espacios naturales como instrumento básico de apoyo a la política de planificación territorial.

Por otra parte, se incrementará la participación en las iniciativas internacionales que pretenden establecer sistemas de espacios protegidos en otros ámbitos biogeográficos, como por ejemplo el Convenio de Ramsar y el Consejo de Europa, así como en los diferentes grupos de trabajo y foros establecidos en el marco de la Federación Europea de Parques Naturales y Nacionales, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, Wetlands International, la Unión Europea, etc.

A la cabeza del conjunto de espacios protegidos y como muestra de la diversidad biológica española está la Red de Parques Nacionales. En aplicación de la reciente Ley 41/1997, es necesario acelerar la implantación del nuevo sistema que establece para que la Red sea operativa cuanto antes. En este sentido, debe procederse a constituir los nuevos órganos (Comisiones Mixtas en cada Parque y Consejo de la Red) y a adaptar los actualmente existentes (Patronatos, Directores-Conservadores y el propio Organismo Autónomo) a los nuevos criterios de cogestión.

El Plan Director, ya elaborado y pendiente de informe por el nuevo Consejo de la Red será la pieza básica que dé coherencia al conjunto de los Parques Nacionales, cuyo contenido podrá completarse mediante su desarrollo sectorial con otros planes tales como el del Voluntariado.

Los espacios naturales protegidos autonómicos seguirán siendo el instrumento habitual de protección de hábitats. Dado que su implantación ha dado lugar a un proceso lento pero firme, se considera prioritario también en estos años de aplicación de la Estrategia consolidar las redes autonómicas existentes.

Dado el elevado número de figuras de protección establecido por las diferentes Comunidades Autónomas, se estima recomendable que se asimilen lo más posible a las categorías establecidas por la UICN, en la medida en que se quiera recurrir al apoyo internacional para mejorar la gestión o realizar las inversiones necesarias.

Pese a ser las competencias estatales prácticamente inexistentes, pero dado que los principales problemas a que se enfrentan las Comunidades Autónomas son similares, se estima necesario la pervivencia, a pesar de no haber desarrollado hasta el momento prácticamente ninguna función, del Comité de Espacios de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, el cual se vería notablemente engrosado en contenido y actividad al asimilar las nuevas tareas que traerá consigo el establecimiento de la futura Red Natura 2000.

Se elaborará y mantendrá actualizado el Catálogo de Espacios Naturales Protegidos de España, a cuyo amparo se finalizará el cartografiado de todos los espacios incluidos en él y se integrará esta información en el Banco de Datos de la Naturaleza.

Desde un punto de vista técnico, se concederá mayor importancia a la presencia de ecotipos autóctonos como criterio de protección y gestión de los recursos florísticos y faunísticos. Se considerará igualmente la restauración de la estructura natural de la comunidad de depredadores y presas en ciertos espacios protegidos para la regulación ecológica de los herbívoros silvestres.

Se crearán reservas integrales en los espacios protegidos con el fin de mantener zonas en las que los procesos relacionados con la diversidad biológica sigan su curso natural, de modo que permitan la existencia de laboratorios naturales para el estudio de dichos procesos. Podría considerarse la posibilidad de constituir una red con estas áreas de especial interés científico.

Se identificarán las zonas susceptibles de formar parte de la lista de Zonas Especialmente Protegidas por su Importancia en el Mediterráneo (ZEPIM) según el cuarto Protocolo del Convenio de Barcelona, así como para las áreas marinas que corresponda en el proceso de aplicación del anexo V de la Convención para la prevención de la contaminación marina (OSPAR), y crear un banco de datos de tipo técnico-administrativo para estas zonas.

Se fomentará el mantenimiento en los espacios naturales protegidos de la adecuada incentiación de las actividades agrarias tradicionales que contribuyen a la conservación de la diversidad biológica, evitando la presión que está ejerciendo en estos sistemas la terciarización.

Las Administraciones ambientales participarán en la elaboración y el diseño de programas agroambientales y de reforestación en tierras agrarias a aplicar en el ámbito de los espacios naturales protegidos.

Se dará prioridad a la difusión de la información sobre la biodiversidad a la población local desde las áreas protegidas, sus sedes, centros de interpretación e incluso centros de información y aulas de la naturaleza, y se incorporarán en los programas sectoriales de desarrollo para dichas poblaciones los instrumentos necesarios para el uso sostenible de la biodiversidad.

Se reforzarán los cauces de coordinación entre las diferentes administraciones implicadas,

en especial las Comunidades Autónomas, en cuanto a políticas, normativas y actuaciones. La futura Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, que será delegada de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente, debe jugar un papel primordial en esta labor.

Se diseñará una metodología común de seguimiento del estado de conservación y evaluación de los riesgos potenciales aplicable a los espacios naturales protegidos.

Respecto de las Zonas de Especial Protección para las Aves (ZEPA) de la Directiva de Aves, su peculiar –por inexistente formalmente- transposición al derecho interno y su constante aumento de fuerza jurídica por la acumulación por goteo de sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, hace necesario dar el salto definitivo y proceder a su reconocimiento formal como figura de protección, siguiendo el ejemplo de algunas Comunidades Autónomas. Se estima totalmente necesario proceder a publicar –como acto declarativo- en el Boletín Oficial del Estado tanto las zonas como su delimitación territorial exacta y a consolidar jurídicamente –regulando el procedimiento- los procesos de modificación o constitución de nuevas ZEPA, sean o no, además, Lugares de Interés Comunitario (LIC) por albergar otras especies o ecosistemas adicionales a los de la Directiva de Aves.

Algunas Comunidades Autónomas han decidido replantear la situación de sus ZEPA añadiendo algunas, mientras que otras estiman que el proceso originario se hizo con excesiva premura, por lo que opinan que deben ajustarse a la realidad. La jurisprudencia más reciente, especialmente la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 19 de mayo de 1998 (asunto C-3/96, la Comisión contra Holanda), brinda también la ocasión de consolidar el sistema a efectos de incorporar, de manera que se maximice la seguridad jurídica, todo el contenido de la Directiva de Aves, teniéndose en cuenta todo el aporte científico ya generado por las administraciones y organizaciones no gubernamentales, en especial la Sociedad Española de Ornitología.

Respecto a la Red Natura 2000, las actuaciones a seguir en cumplimiento de esta Estrategia están necesariamente vinculadas al contenido de la Directiva Hábitats. Deben completarse las listas de LIC, para que adquieran carácter definitivo, y empezar las actuaciones necesarias para su constitución como Zonas Especiales de Conservación (ZEC). Dado que parece que no habrá un instrumento financiero específico europeo, deberán canalizarse los máximos fondos estructurales posibles (en especial los de desarrollo rural) hacia sus inversiones iniciales de capital que aseguren que los costos queden reducidos en el futuro a los de mantenimiento. Es conveniente poner estos espacios en valor mediante una incentivación de actuaciones privadas, de manera que contribuyan al mantenimiento de una economía sostenible de las zonas circundantes.

Urge crear modelos de estimación de los impactos económicos en los municipios y poblaciones de las zonas y, mediante la adecuada regulación de la evaluación de impacto ambiental, los mecanismos para que los costos adicionales de mantenimiento o compensación de los espacios se imputen a los proyectos específicos de infraestructuras que producen su menoscabo. El proceso de amplia publicidad que los LIC están teniendo en algunas zonas (y la recogida de observaciones que han sugerido los Departamentos y Consejerías de infraestructuras) parece ser el comienzo de este tipo de actuación estratégica. Sería conveniente garantizar al máximo la seguridad jurídica de los propietarios privados y de todas las Administraciones mediante el cumplimiento de los trámites de información pública en la elevación de las propuestas autonómicas de LIC.

En cualquier caso, la aportación española a la Red Natura 2000 debe ser, a largo plazo, una de las columnas vertebrales de la ordenación territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas, pudiendo el Estado mantener la coordinación que actualmente existe. Para ello, el Comité de Espacios en la Comisión Nacional delegada de la Conferencia Sectorial promulgará unas directrices orientadoras (modificando el Real Decreto 1997/1995) aplicables a esta red. Este mismo Comité deberá evaluar el coste de las medidas de conservación derivadas de la aplicación de la Red, considerando el marco de financiación necesario, y realizar el seguimiento, evaluación e información periódicos sobre el desarrollo, aplicación y consecución de los objetivos. Dichos criterios deberán tender a afianzar el principio de seguridad jurídica en la determinación de los usos

posibles para los propietarios privados de terrenos comprendidos dentro de las zonas integradas en la Red.

La existencia de estas figuras formales de espacios no debe impedir la utilización, por las Comunidades Autónomas que así lo deseen, de otras estrategias basadas en políticas con fines en principio ajenos a la conservación. Nada impide la utilización de la legislación del suelo para proteger espacios (sacándolos del flujo de desarrollo urbanístico) o de la legislación de montes de utilidad pública (especialmente en Comunidades Autónomas donde sus espacios han podido ser declarados tales porque existían gracias a la catalogación de sus montes).

En aquellos espacios donde haya un grado considerable de estructuras típicas del desarrollo económico clásico (ciudades, polígonos industriales) se potenciará la figura de reserva de la biosfera, previendo su marco básico en la nueva Ley que sustituya a la Ley 4/1989 de manera ajustada al programa MaB de la UNESCO, después de la filosofía introducida en 1995 en la Reunión de Sevilla.

La presente Estrategia apoya abiertamente la constitución de espacios protegidos municipales. La utilización de la figura de suelo no urbanizable de protección especial se ha mostrado a veces de gran eficacia, por lo que se recomienda su uso especialmente en terrenos de propiedad municipal. Sería recomendable, en cualquier caso, que la legislación autonómica diera carta de naturaleza a las reservas municipales, integrándolas (sin absorber competencias) en sus redes de espacios.

Un caso especial es el planteado por las reservas privadas, que diversas organizaciones no gubernamentales han empezado ya a constituir. Algunos municipios también gestionan así bienes inmuebles patrimoniales. La utilización del derecho privado se ve entorpecida, sin embargo, por los costos de transacción (se contemplan los negocios *inter vivos* o *mortis causa* como si fueran negocios mercantiles con ánimo de lucro y se gravan fiscalmente de la misma manera) y por los clásicos límites de los efectos reales de las limitaciones de la propiedad (límites de las sustituciones fideicomisarias, por analogía). Todos los ordenamientos que modernamente se han replanteado sus sistemas de espacios han admitido plenamente las reservas privadas con o sin propiedad (acuerdos entre propietarios y las ONG) y la reforma de la Ley 4/1989 debe hacerlo también, regulando su régimen de derecho civil, pero dejando a las Comunidades Autónomas la potestad normativa suficiente para elaborar los modelos de aplicación en su territorio de este principio permisivo de las reservas privadas. La Dirección General de Conservación de la Naturaleza, Secretaría General de Medio Ambiente, debería comenzar a inventariarlas para plasmarlas en la cartografía, con vistas a proponer a las Comunidades Autónomas su integración como Red a medio o largo plazo. Desde luego, deben pervivir las subvenciones previstas en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 4/1989 y darse preferencia a las reservas privadas cuya gestión se integre voluntariamente en mayor grado con las redes autonómicas de espacios.

LA CONSERVACIÓN FUERA DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS

3.2.2

La especial atención concedida a la política de espacios protegidos debe complementarse con asegurar la conservación de los recursos biológicos fuera de ellos. Para ello, deben articularse las medidas y normas legales necesarias para garantizar dicha conservación. Desde este punto de vista, es imprescindible, entre otras cosas, el fomento de los agrosistemas que soportan una gran diversidad biológica y la potenciación de medidas agroambientales para la regeneración de agrosistemas degradados por prácticas abusivas. Los planes de ordenación forestal requieren una actualización de sus instrumentos y la elaboración de planes de seguimiento. En el apartado siguiente constan numerosas medidas cuya aplicación se realizaría sobre todo el territorio, tanto dentro como fuera de los espacios protegidos.

Debería impulsarse una política de patrimonialización pública de aquellos enclaves del territorio con mayor concentración de diversidad biológica endémica y/o amenazada, para facilitar la conservación de la misma. Sin embargo, la aplicación de esta medida no debe nunca generali-

zarse, sino limitarse a los casos en que esta opción resulte sin duda la forma más eficaz de asegurar los objetivos pretendidos.

Un caso particular a considerar desde la perspectiva de la conservación fuera de los espacios protegidos es el ámbito urbano. En este sentido, el medio urbano debe interpretarse como un factor de influencia en la biodiversidad, encuadrándolo en los planes sectoriales, bien como un sector *sui generis* o bien participando en varios de los sectores considerados (energético, turístico, industrial y de ordenación del territorio o urbanismo). Sería muy interesante que a partir de esta Estrategia se constituyera un grupo de trabajo que elaborara un manual u ordenanza tipo para enfocar las actuaciones en el entorno local respecto a la diversidad biológica y desarrollara directrices y sugerencias de actuación respecto a diversos aspectos característicos de este entorno, entre los que se encuentran:

- La propia peculiaridad de la biodiversidad urbana (por ejemplo la excesiva proliferación de algunas especies) y de los problemas que las urbes suponen para la biodiversidad en un entorno más amplio (efecto barrera sobre corredores).

- El papel de los jardines botánicos y los parques zoológicos en la conservación de la biodiversidad.

- La regulación y el control de ejemplares utilizados como mascotas, tanto en el caso de especies amenazadas sometidas a regulación especial como en el de cualquier especie susceptible de ser liberada al medio.

- La actividad de la jardinería como un factor de influencia en la biodiversidad, en dos sentidos: cuantitativo, porque una gran cantidad de pequeñas actuaciones suponen una gran superficie transformada, y cualitativo, por la gran cantidad de especies y variedades nuevas que se están introduciendo con fines de jardinería desde otros países.

- La implicación que deberán tener los municipios en la definición y gestión de los espacios de la futura red Natura 2000, y en general de todos los espacios naturales protegidos.

En cualquier caso, y al margen de estas consideraciones particulares, la conservación fuera de los espacios protegidos debe estar siempre regida por la ordenación de los recursos naturales, especialmente importante en el ámbito local. Para ello, deben desarrollarse y potenciarse canales de información desde el Ministerio de Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas a los municipios para que, desde el conocimiento de su importancia dentro de zonas integradas por ellos, sean capaces de desarrollar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, siendo a su vez fuente de información hacia los ciudadanos.

3.2.3

LA CONSERVACIÓN DE LAS ESPECIES

La técnica primordial para la conservación de las especies será, como resulta ya obvio, la protección adecuada de los espacios que incluyen sus hábitats. Sin embargo, la articulación de medidas aplicables al territorio con otras aplicables a la abstracción hecha del territorio, por medio de la técnica de la catalogación, sigue siendo imprescindible. Por ello, la protección de especies amenazadas seguirá basándose en los catálogos de especies amenazadas, con lo que la elaboración de los correspondientes planes de recuperación, conservación y manejo de estas especies deberá realizarse por las administraciones competentes en unos plazos razonables, estableciendo prioridades y desarrollándolos de manera coordinada. Dichos catálogos, nacional y autonómicos, deben por tanto revisarse y actualizarse periódicamente. Las Administraciones locales que lo consideren necesario podrán elaborar listados de especies de flora y fauna, como instrumentos de gestión propios para orientar sus políticas de conservación, pero no podrán catalogar nuevas especies desde estas figuras, ni cambiar de categorías las ya existentes en los catálogos nacional o autonómicos.

Sin embargo, la puesta en marcha del Catálogo Nacional (la agilidad en la clasificación-desclasificación) ha sido un proceso penoso y seguirá probablemente siéndolo dada la conveniencia de ajustar las categorías a las nuevas de la UICN, ajuste que se está mostrando, además, especialmente dificultoso con especies de flora e invertebrados. La nueva Ley que modifique la Ley

4/1989 tendrá que replantearse las categorías, habida cuenta de la poca funcionalidad de las cuatro actuales.

En cualquier caso, lo urgente no consiste en reestudiar las categorías (y las especies incluíbles), sino en dotar de eficacia a las consecuencias que de ello se derivan. Puede decirse (se deriva del diagnóstico) que se han aprobado muy pocas veces planes de recuperación. Muchas Comunidades Autónomas prefieren articular medidas distintas, a veces reconocidas por el ordenamiento –medidas agroambientales o de caza–, otras veces de pura incentivación económica de conductas de los agentes que influyen en la mortalidad de individuos. Por otra parte, los tribunales han reconocido a dichos planes de recuperación una enorme fuerza vinculante, incluso superior a cualquier otro tipo de planes o zonificaciones del suelo.

Para devolver la credibilidad al sistema podría estudiarse la posibilidad de crear una categoría especial de medidas para especies amenazadas mediante su declaración de interés general por el Gobierno o las Cortes. Dicha declaración podría conllevar la obligación de aportar presupuesto adicional y/o de crear un régimen fiscal excepcional para incentivar las medidas de apoyo, tales como, por ejemplo, deducciones en la cuota del IRPF para propietarios de terrenos en los que habiten dichas especies. La propuesta debería partir siempre de la Conferencia Sectorial. Esta figura sólo sería aplicable a especies emblemáticas y endémicas declaradas de interés general y, por tanto, claramente en riesgo de extinción total en el planeta. Por supuesto, la declaración de interés general desaparecería o caducaría cuando el plan de recuperación hubiera probado su eficacia.

Con independencia de profundizar en el estudio de si esta idea de declarar algunas especies de interés general tiene más o menos ventajas o inconvenientes, parece claro que sí existe ya un cierto consenso en el sentido de que la declaración de especies en peligro de extinción no necesariamente conlleve en el futuro la aprobación formal de un plan de recuperación con efectos jurídicos vinculantes e imponiendo obligaciones estrictas, sino que las Comunidades Autónomas podrían articular planes consistentes en pactos o acuerdos generales con los sectores implicados o en la aplicación de otras medidas económicas, sociales o jurídicas (basadas en otras fuentes jurídicas, por ejemplo, en un programa LIFE, en la aplicación en determinada zona de medidas agroambientales, etc.). Así pues, se cumpliría lo exigido por la catalogación como especie en peligro de extinción con la articulación de un paquete de medidas que no necesariamente tendrían que revestir la forma de decreto aprobando un plan formal de recuperación. Esta última posibilidad siempre existiría, de manera que las Comunidades Autónomas podrían utilizarla sin tener que consensuarla. La posibilidad de que las Comunidades Autónomas pudieran siempre aprobar planes formales de recuperación les dotaría de una gran capacidad de negociación. De esta forma, si no se consensúan otras medidas que, siendo menos ablativas de derechos, garanticen la recuperación de la especie, se podría imponer siempre el Plan de Recuperación formal haciendo uso de la potestad reglamentaria administrativa.

En cualquier caso, el reconocimiento que se cumple con las exigencias derivadas de la catalogación con una serie o paquete de medidas no necesariamente juridificadas debería condicionarse a que el paquete de medidas sociales, pactadas privadamente, económicas o científicas, tuviera un sistema de autocontrol de su seriedad y de evaluación permanente de sus resultados. Quizás sería necesario que estos planes de recuperación no juridificados fueran informados favorablemente por los grupos de trabajo correspondientes del Comité de Fauna y Flora u otro organismo técnico administrativo similar. En cualquier caso, el conjunto de medidas debería tener un reflejo documental y ser transparente. La mera posibilidad de articular planes mediante negociación con el entorno social que influye sobre el hábitat de la especie en peligro de extinción incentivaría la cultura de la participación y responsabilidad colectiva en el diseño del plan y, desde luego, facilitaría los costos de implementación, ya que siempre es más barato y eficaz depender del autocumplimiento de un plan por ser protagonistas del mismo que poner en marcha mecanismos de ejecución forzosa, inspección y sanción administrativa para imponer el cumplimiento de normas jurídicas estrictamente obligatorias.

También parece claro que existe consenso en mantener y potenciar la figura de los Criterios Orientadores, a aprobar por la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, cuando las especies o grupos de especies catalogadas y afectadas por los planes autonómicos de recuperación sean interautonómicos, tal y como establece en la actualidad el artículo 8.1 del Real Decreto 439/1990, que regula el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas.

El tipo de medidas que los Criterios Orientadores podrían incorporar deberá definirse con más detalle en la futura Ley que modifique la Ley 4/1989 (vinculaciones –convenidas o no con los poseedores– de uso de territorio privado, establecimiento de corredores, prohibición de vallados, venenos o métodos de caza de otras especies que afecten a los individuos de la especie amenazada, reintroducción de especies que sirvan de alimento, captura para cría en cautividad, inversiones en infraestructuras que supongan puntos negros de mortalidad), que deberá contener una abstracción del elenco de la normativa básica que los Criterios Orientadores aplicarían a la especie concreta.

En cualquier caso, no parece oportuno el mantenimiento de una situación que, sin dejar de haber producido resultados con enorme éxito (reintroducción del quebrantahuesos, reintroducción del ferreret en Mallorca, recuperación de la malvasía sin perjuicio de los problemas todavía pendientes, supervivencia –siendo tan difícil– de los osos), no parece funcionar para otras especies emblemáticas (lobo al sur del Duero, lince) ni para la flora. Por ello parece necesaria la revisión del sistema previsto en la Ley 4/1989 y desarrollado reglamentariamente en 1990.

Todo ello no obstaría a la existencia de catálogos autonómicos con la eficacia que prevén o puedan prever las normas autonómicas o, incluso, a la de catálogos locales.

Otras acciones cuya necesidad debe destacarse son las siguientes:

- Evitar la fragmentación de las poblaciones silvestres y facilitar el intercambio genético entre ellas a través de una red de corredores ecológicos y la consecución de una mayor conectividad entre espacios a través de su consideración en la planificación y gestión del territorio, políticas en las que deben jugar un papel primordial los ecosistemas fluviales. Las vías pecuarias podrían ser igualmente evaluadas a estos efectos y, en su caso, gestionadas como posibles corredores, regulando su utilización en función de la consecución de tal objetivo. Deben fomentarse los paisajes intersticiales (setos, ribazos, linderos), especialmente en ambientes simplificados.

- La elaboración y armonización de los mecanismos jurídicos y técnicos necesarios para controlar, y en su caso impedir, la introducción de especies exóticas que amenacen sistemas, hábitats, especies o poblaciones autóctonas.

- La elaboración y desarrollo de planes para la recuperación de variedades domésticas o cultivares y razas ganaderas autóctonas, amenazadas o en peligro de desaparición, otorgando especial atención a la participación ciudadana a través del mantenimiento de huertos y explotaciones ganaderas debidamente incentivados.

- La designación de zonas para la conservación *in situ* de flora autóctona local y comarcal en el entorno urbano y periurbano, y el estudio de la potencialidad de los últimos como corredores útiles a tal fin.

- La elaboración de planes de conservación de los recursos paleontológicos.

- Finalmente, se aplicará la Ley de 1994 sobre bioseguridad, asegurándose las Comunidades Autónomas de que se realicen correctamente los ensayos en laboratorios y campo abierto y la Administración General del Estado de que las condiciones de comercialización limiten al máximo posible los riesgos de impactos o hibridación con otras especies silvestres o domésticas.

LA CONSERVACIÓN DE LOS HÁBITATS

3.2.4

Las asociaciones vegetales, como combinaciones florísticas originales, ligadas a unos medios precisos y con historias concretas, forman parte de la diversidad de hábitat que es necesario conservar. Por ello, con independencia de la conservación de los medios, se ha de procurar la conservación de las unidades tipológicas de vegetación que los conforman. En este sentido, el catálogo de asociaciones incluidas en el documento de aplicación de la Directiva Hábitat en España constituye la referencia obligada para la conservación de la vegetación en España.

Por otro lado, deben elaborarse planes de restauración para los hábitats naturales terrestres, marinos y de agua dulce degradados, para lo cual es necesario el desarrollo previo de las directrices necesarias para su elaboración y aplicación.

LOS HUMEDALES

3.2.5

Pese a su temprana protección, anterior a la Ley 4/1989, en la Ley de Aguas (artículo 103) y el Reglamento de Dominio Público Hidráulico (artículos 275 y siguientes) no hay todavía una política coherente respecto a los humedales, ya que ni siquiera el inventario está realizado. La reciente aprobación de los planes de cuenca (que contienen los humedales a proteger), la decisión de integrar en uno sólo ambos inventarios (de la Secretaría de Estado de Aguas y Costas y de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, Secretaría General de Medio Ambiente) y la decisión de poner en marcha un plan sectorial para los humedales a desarrollar a partir de esta Estrategia, indican las líneas directrices de la política a aplicar. El Comité de Humedales de la actual Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza debe continuar sus funciones en el futuro como delegado de la Conferencia Sectorial. La Dirección General de Obras Hidráulicas y Calidad de las Aguas, la Dirección General de Costas, el Instituto Tecnológico Geominero y la Dirección General de Conservación de la Naturaleza de la Secretaría General de Medio Ambiente, conjuntamente con el mencionado Comité, elaborarán un Plan Sectorial que coordine la planificación de la gestión de los humedales con la hidrológica. Se participará activamente, además, en el Grupo Mediterráneo regional del Convenio de Ramsar (MedCom) y se articularán las medidas para que el amplio conocimiento y saber hacer del sector (España es mundialmente puntera en técnicas de gestión de humedales) se traduzca en un ejercicio de liderazgo en dicho grupo y en las esferas internacionales. El anejo XV recoge un avance de tal Plan Estratégico de Conservación y Uso Racional de los Humedales que se contempla, finalmente, en el Libro Blanco del Agua.

EL MEDIO MARINO

3.2.6

Como medida general, debe planificarse el uso del territorio y del espacio marítimo, garantizando la conservación de la diversidad biológica, y recoger este principio en la legislación del suelo y en la relativa a ordenación del territorio. Se deberán concretar igualmente medidas de protección del paisaje, como modo de preservación de hábitats y especies, fuera de las Zonas de Especial Conservación, tal y como establece el artículo 7 del Real Decreto 1997/1995.

El diagnóstico ha puesto de relieve la existencia de numerosas figuras en la protección de los espacios marinos. Una serie de hechos, como que en las propuestas de LIC haya bastantes más espacios que los hasta ahora protegidos, la reciente firma del anejo V de diversidad biológica del Convenio OSPAR para el Atlántico Norte, la inminente ratificación por España del IV Protocolo del Convenio de Barcelona, de Zonas Especialmente Protegidas y de la Diversidad Biológica en el Mediterráneo y del Acuerdo para la Protección de Pequeños Cetáceos en el Mediterráneo en el marco del Convenio de Bonn, y la reciente finalización del inventario nacional de cetáceos por la Dirección General de Conservación de la Naturaleza de la Secretaría General de Medio Ambiente hacen que la gestión de la biodiversidad de este medio sea un imperativo urgente.

Se carece realmente de experiencia de gestión en este campo, por ser muchas veces estos espacios de características muy diferentes a los gestionados hasta el momento, como es el caso de

los pelágicos o los bentónicos, o los afloramientos que concentran en medio de altamar a los individuos de las especies protegibles. Por ello, la nueva Ley que modifique la Ley 4/1989 debe crear la figura de reservas o santuarios marinos, que dé pie para desarrollar las líneas básicas para su gestión. Aunque en aguas exteriores el Estado debe ejercer sus competencias, nada impide realizar convenios de gestión con las Comunidades Autónomas costeras. En este sentido será de gran utilidad la prevista creación de un Centro de Biodiversidad Marina del Mediterráneo, para lo que se ha ofrecido la Comunidad Autónoma del País Valenciano. Este centro deberá coordinar sus esfuerzos con los del recientemente creado Instituto de Biodiversidad y Biología Evolutiva José Cavanilles de la Universidad de Valencia, el centro SEHUMED, el Instituto de Ecología Litoral del Campello (Universidad de Alicante), el Instituto Español de Oceanografía y el Instituto de Ciencias del Mar (CSIC; Barcelona).

Urge, pues, la creación de un Comité con representantes de los ministerios de Medio Ambiente y de Agricultura, Pesca y Alimentación, en particular del Instituto Español de Oceanografía, y de las Comunidades Autónomas costeras del Mediterráneo para la aplicación de los Convenios de Mónaco y Barcelona y para la articulación de medidas aplicables en las reservas y santuarios del Mediterráneo, red en la que se integraría el Parque Nacional de Archipiélago de Cabrera y la Reserva de las Islas Chafarinas.

Un sistema equivalente se institucionalizaría posteriormente en el Atlántico cuando se negocie el Protocolo de Biodiversidad en el marco del Convenio para la prevención de la contaminación marina (Oslo-París) de 1993, y muy probablemente un tercero en colaboración con la Comunidad Autónoma de Canarias que podría extenderse a todo el ámbito de la región macaronésica.

En este sentido, será interesante tener en consideración la comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el *Informe sobre la aplicación de las conclusiones de la reunión ministerial intermedia sobre la integración de las políticas pesquera y medioambiental celebrada los días 13 y 14 de marzo de 1997 en Bergen*.

3.2.7

LOS ORGANISMOS VIVOS MODIFICADOS

Respecto a los organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología, deben establecerse los medios necesarios para la aplicación del acuerdo fundamentado previo con respecto a los movimientos transfronterizos de estos organismos, incluyendo la designación de un punto focal y una o varias autoridades responsables. Deben desarrollarse prioritariamente programas de evaluación de riesgos y de prevención en general, de estudio de los efectos a largo plazo que su introducción en el medio pueda tener sobre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, e instaurarse la necesidad de Evaluación de Impacto Ambiental previa al uso de organismos vivos modificados.

Por otra parte, toda información disponible sobre transferencia, manipulación y uso de organismos vivos modificados debe ser pública.

CONSERVACIÓN *EX SITU* 3.3

El diagnóstico ha puesto de relieve la existencia de una serie de bancos de germoplasma y acervos genéticos de flora, así como de conocimientos relacionados con ellos. La Estrategia recomienda aquí la coordinación y eficaz intercambio de información entre todas estas fuentes.

Más problemas plantea la conservación *ex situ* de fauna. Los zoológicos españoles, con muy pocas excepciones, no contemplan que la reintroducción o la utilización de sus individuos con vistas a ayudar a las especies que se encuentran en estado silvestre sea parte integrante de su función (los programas dirigidos a la conservación son hoy componentes de las certificaciones de calidad de los zoológicos en todo el mundo). En este sentido, se debería incentivar mediante cer-

tificaciones de calidad a los zoológicos y jardines botánicos cuyas políticas se ajusten a esta Estrategia.

A su vez, las experiencias de cría en cautividad no programadas formalmente como parte de la gestión de planes de recuperación no son muy satisfactorios, al llevarse a cabo en un cierto vacío jurídico-institucional a caballo entre la gestión y la investigación. Las capturas para cría en cautividad de individuos de especies en peligro de extinción deben ser excepcionales y contemplarse necesariamente en los Criterios Orientadores, Planes de Recuperación o medidas alternativas autorizadas por la Conferencia Sectorial o sus comités o grupos de trabajo, que remitirán a los protocolos correspondientes, de manera que todos los investigadores, gestores y centros implicados se coordinen a través de esos protocolos. No necesariamente tendrá que existir un programa de cría en cautividad para la aprobación de los criterios, planes o medidas.

Desde el campo de la investigación deben desarrollarse técnicas inocuas (tanto para la especie como, en el máximo grado posible, para los individuos de la especie) de recolección y de conservación *ex situ* de los recursos biológicos autóctonos, principalmente de los amenazados, incluyendo los del ámbito marino, y diseñar y poner a punto técnicas de reproducción y aclimatación que posibiliten el fortalecimiento y restitución de las poblaciones naturales, así como las técnicas apropiadas para efectuar tales restituciones.

Por otra parte, como medidas de aplicación en este campo se consideran las siguientes:

- La reglamentación, allí donde no lo esté, de la recolección de material genético autóctono y de aquel incorporado al patrimonio genético español, para su conservación, reproducción y reintroducción en el medio natural, teniendo en cuenta el cumplimiento del artículo 8j del Convenio sobre la Diversidad Biológica en lo relativo a los derechos de las comunidades locales y agricultores, y procurando armonizar las reglamentaciones. En este sentido, se fomentará el estudio y conocimiento de los usos y técnicas tradicionales de aprovechamiento de los componentes de la diversidad biológica.

- La ampliación de la cobertura nacional y aumento de la capacidad de los bancos de germoplasma, jardines botánicos, zoológicos y centros de recuperación y rescate de fauna dedicados a la conservación de recursos genéticos, incluyendo los marinos.

- La caracterización del material almacenado en los bancos de germoplasma y la elaboración de un inventario detallado de las colecciones mediante una coordinación interministerial nacional y con las Comunidades Autónomas que integre las actividades que se vienen realizando por parte de diversas instituciones.

- En el caso de los recursos fitogenéticos para la agricultura y la alimentación (se tendrán en cuenta las recomendaciones contenidas en las publicaciones 'Normas para bancos de genes' y 'Código internacional de conducta para la recolección y transferencia del germoplasma vegetal'), se deberán incluir en el inventario, además de las variedades cultivadas, las silvestres afines y las especies silvestres de uso directo.

- El establecimiento de colecciones nucleares, cuando sea conveniente, que contengan la máxima variación disponible en un pequeño número de muestras, que permitan su mayor y más eficaz utilización.

- La adopción de medidas para controlar la erosión genética en los bancos de germoplasma, producida tanto durante la conservación propiamente dicha como en las actuaciones de multiplicación y regeneración. En este sentido, las colecciones de semillas se deben someter a evaluación, comprobación y, en su caso, sustitución de los métodos de conservación utilizados.

- Los bancos de semen, ovocitos y embriones garantizarán el origen genético y geográfico del material conservado, así como el mantenimiento de índices de fertilidad apropiados.

- La puesta a punto de técnicas de cultivo y de reproducción de especies de interés etno-biológico, tanto para proveer a los usuarios como de soporte a los posibles programas de restitución de las poblaciones naturales.

- El fomento del mantenimiento de zonas para la conservación *ex situ* de flora autóctona local y comarcal en el entorno urbano y periurbano.

- Para las variedades domésticas y especies cinegéticas se constituirán grupos de trabajo que recomienden, las medidas a adoptar.

ACCESO A LOS RECURSOS GENÉTICOS Y A LAS TECNOLOGÍAS. CONOCIMIENTOS TRADICIONALES

3.4

Las medidas que se proponen para la regulación del acceso a los recursos genéticos son las siguientes:

- La elaboración de normativa específica sobre el acceso a los recursos genéticos que recoja el espíritu del Convenio sobre Diversidad Biológica en lo relativo a acceso, utilización y beneficios asociados a dicha utilización, considerando de forma particular a los agricultores. Esta regulación debe tener en cuenta las directrices que está preparando la Unión Europea, así como la coordinación con el Reglamento 338/97 del Consejo relativo a la aplicación del Convenio de Washington en la Unión Europea. En el caso de los recursos fitogenéticos utilizados en agricultura y alimentación, se aplicarán los criterios del Compromiso Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación, si bien España potenciará en este marco, en el ámbito doméstico y en la formación de la voluntad internacional, los mal denominados 'privilegios de los agricultores', es decir, el derecho por parte de los agricultores al uso y conocimiento asociado de variedades y plantas que forman parte del patrimonio agrogenético, en reconocimiento a su labor de conservación y mejora durante generaciones, lo que ha posibilitado que actualmente sea posible acceder a tales recursos.

- La articulación de un sistema administrativo de control del acceso a los recursos genéticos españoles. El sistema controlaría todas las peticiones de exploración / explotación de recursos y diferenciaría entre accesos 'no comerciales' (jardines botánicos, zoológicos, universidades, investigación científica...) y 'accesos comerciales' (empresas privadas, compañías multinacionales, agentes, individuos).

- La constitución de una Red de Recursos Genéticos. La red deberá coordinarse en todo el ámbito nacional e incluir la necesidad de sujetar bajo sus directrices todos los bancos y colecciones de germoplasma, semillas y microorganismos, tales como jardines botánicos, centros de investigación agrícola, viveros de producción de variedades selectas y herbarios. La Red se coordinará por una Comisión Mixta de los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente y las Comunidades Autónomas.

- La incorporación a la Red, bajo la responsabilidad directa de las Comunidades Autónomas, de los recursos bajo explotación en estado silvestre y en coordinación con la aplicación de la Directiva Hábitats, que ha identificado las especies y ecosistemas en peligro de extinción en el ámbito europeo.

- La constitución de un subsistema de la Red para la incorporación de los conocimientos tradicionales (etnoecológicos, medicinales o de otro tipo). Se fomentará la recogida de dichos conocimientos mediante un proyecto especial que seguirá las pautas internacionales de mecanismos de puesta en valor de dichos conocimientos, para fomentar los retornos a las comunidades depositarias históricas de los mismos.

- La creación de una base de datos dentro de la Red para identificar los potenciales usuarios españoles de los recursos, tales como empresas de biotecnología y los centros de investigación y Universidades que potencialmente exploren las aplicaciones de estos recursos, en colaboración con la Oficina de Patentes.

- La reactivación y actualización del Catálogo de Variedades Comunes establecido por la Ley 11/1971 de semillas y plantas de vivero, como herramienta de apoyo a la conservación y gestión de las variedades vegetales de menor valor comercial actual.

- La aplicación de estas medidas de la Estrategia, a través de la infraestructura y recursos del Centro de Biodiversidad de Sevilla y colaboración con la oficina de BIOTRADE.

- El establecimiento de los instrumentos necesarios para garantizar la adecuada transferencia de tecnología y el reparto de los beneficios derivados del uso sostenible de los recursos genéticos según los postulados del convenio. Estos instrumentos serán de tipo legislativo, institucional, financiero, de participación social, de investigación, de formación, de educación, de comunicación y de coordinación entre administraciones y otros presuntos implicados.

- La constitución de un grupo de trabajo para el desarrollo y seguimiento de la aplicación de las medidas expuestas. Como primera tarea desarrollaría una ley española de acceso a los recursos genéticos una vez que las actuales discusiones internacionales sobre el tema establezcan caminos claros y consensuados de avance. Establecería igualmente un plan de investigaciones y estudios básicos necesarios para la mejor puesta en práctica de las medidas expuestas.

3.5 REFORMAS INSTITUCIONALES

La aplicación de la Estrategia requerirá que la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, para no duplicar sus funciones con los órganos delegados de la Conferencia Sectorial, se constituya en órgano delegado de ésta, debiendo también racionalizarse los Comités existentes. Deberían mantenerse los de Flora y Fauna y de Humedales, y el de Espacios Naturales Protegidos deberá asumir las funciones a que obligue el establecimiento de la Red Natura 2000.

La elaboración y puesta en servicio del Banco de Datos de la Naturaleza a la que obliga el Real Decreto 1894/96, de estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente, requiere la creación de unidades específicas para tareas de información al exterior. La aplicación de la Ley de Libre Acceso a la Información Ambiental deberá garantizar, mediante el sistema de tasas y precios públicos, la financiación de estos servicios.

Como órganos de apoyo a la presente Estrategia y tras los correspondientes convenios o acuerdos con las instituciones implicadas, se podrían crear los siguientes centros:

Un Centro de Biodiversidad en Sevilla que aglutinaría las siguientes funciones:

- Sede de la oficina de BIOTRADE, programa de la UNCTAD dirigido a articular los intercambios de recursos derivados de la biodiversidad entre los países del Norte y del Sur y entre el sector privado y las Administraciones Públicas que gestionan estos recursos.

- Sede del Centro Permanente de formación de funcionarios de países en vías de desarrollo encargados -como autoridad administrativa o científica- de la aplicación del Convenio de Washington (CITES).

- Sede filial del Programa Araucaria de Cooperación con Latinoamérica en materia de

conservación de biodiversidad fruto del Convenio entre la Agencia Española de Cooperación Internacional y el Ministerio de Medio Ambiente.

- Gestión del programa MAB de reservas de la biosfera.

- Cualquiera otras que pudiera delegarle la Subdirección General de Conservación de la Biodiversidad.

Un Centro de Biodiversidad del Medio Marino Mediterráneo (en el que se ayudaría a formular la política de reservas y santuarios marinos, de protección de cetáceos y de humedales mediterráneos), que podría estar localizado en la Comunidad Valenciana y un Centro de Excelencia para estudios y proyectos piloto de desarrollo rural y socioeconómico y de gestión de las ZEPA y LIC que constituyen la Red Natura 2000, que podría estar localizado en La Rioja.

Los tres centros serán centros de excelencia especializados en los tres sectores de la biodiversidad antes enunciados (internacional, Sevilla; medio marino Mediterráneo, Valencia; y desarrollo rural-espacios interiores de la Red Natura 2000, La Rioja).

Por otra parte, se podría crear en Canarias otro Centro de Biodiversidad especializado en la región macaronésica. Sus funciones serían las siguientes:

- Establecimiento de un banco de datos de especies, hábitats y espacios naturales protegidos, marinos y terrestres, de la Macaronesia.

- Coordinación permanente con los otros centros mencionados anteriormente.

- Apoyo a la aplicación de la Estrategia española en el ámbito macaronésico nacional.

- Fomento y coordinación de políticas, planes y programas de conservación e investigación de las especies y ecosistemas característicos de la Macaronesia.

- Impulso de la cooperación con otros países del ámbito macaronésico.

Finalmente, la UICN ha propuesto, además, que la oficina Mediterránea (integración de los programas de toda la cuenca), diferente en el mandato constitutivo de la oficina europea de Holanda (integración de Europa Occidental, Central y Oriental), esté en España. La localización en nuestro país, posiblemente en Málaga, de esta oficina (con orientación hacia el Mediterráneo y el Magreb) acabará por situar a España como uno de los puntos focales mundiales de gestión de la biodiversidad.

Ante la presencia creciente de entidades privadas y organizaciones sin ánimo de lucro en la gestión y conservación de recursos naturales, debe potenciarse el establecimiento de convenios de colaboración entre las Administraciones públicas y estas organizaciones, articulando para ello los mecanismos institucionales y legislativos necesarios para hacer posible la colaboración inmediata. Así, por ejemplo, podrían apoyarse foros como el que constituye la Sección Española de la Federación Europea de Parques Nacionales y Naturales, que ha ofrecido hasta la fecha un excelente marco informal de encuentro e intercambio de experiencias entre técnicos autonómicos y estatales dedicados a la gestión de espacios naturales protegidos, o los foros que constituyen organizaciones internacionales tales como Wetlands International o Eurosite.

De las medidas ya expuestas se deduce la necesidad de acometer la puesta al día de la parte de la Ley 4/1989 con contenido ajeno al que motivó las reformas de las Leyes 40/1997 y 41/1997.

Urge adaptar la normativa vigente al espíritu del Convenio sobre la Diversidad Biológica, incorporando a su texto las figuras de protección que no lo están (especialmente las ZEPA y la Red Natura 2000, así como las reservas de la biosfera), permitiendo y regulando las figuras de derecho civil privado de gestión de espacios, y las nuevas reservas o santuarios marinos, replanteando las técnicas operativas para la gestión de especies amenazadas (Criterios Orientadores, Planes de Recuperación, Conservación y Manejo, y Medidas Alternativas), integrando, en su caso, la Red de espacios con los municipales, autonómicos y privados, regulando la conservación *ex situ* y los accesos a recursos genéticos, y creando los órganos de coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas que sustituyan a la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza, haciéndole delegada de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente.

La nueva Ley también preverá los incentivos económicos y regulará la evaluación de impacto en la biodiversidad, aspectos que se analizan más adelante, fijando el marco de la acción exterior del Estado en la materia y de la planificación por sectores.

Por otra parte, los planes sectoriales deben incluir las recomendaciones de reformas legislativas pertinentes, tanto de ámbito estatal como autonómico, a efectos de la mejor aplicación de los mismos.

3.7 REFORMAS ECONÓMICAS

Ciertamente debe dotarse de mayores recursos a la gestión de la biodiversidad, cuyo origen debe ser tanto público como privado.

Con independencia de mantener las actuales subvenciones a ONG y Comunidades Autónomas, de cuantía casi simbólica, se integrará al máximo posible la gestión de la biodiversidad en los resquicios de la Agenda 2000 y los nuevos fondos estructurales. España mantendrá la postura de defender un Programa LIFE III más amplio y eficaz que el actual.

Sin embargo, deberá también incentivarse al sector privado. Las medidas fiscales de incentivación de reservas privadas pueden ser múltiples (por ejemplo, exención del impuesto de transmisiones patrimoniales de la adquisición de terreno para reservas privadas, exención de tasas de inscripción registral de vinculaciones a perpetuidad de usos conservacionistas de la propiedad privada, tasas notariales más bajas, facilidades a quienes acrediten gestionar su suelo privado de la forma más favorable a la conservación de la biodiversidad -los *conservation easements* del derecho anglosajón-, facilidades para conectar las redes privadas con los espacios autonómicos, etcétera).

Como medida concreta, es necesaria la coordinación para homogeneizar las compensaciones por daños producidos por la vida silvestre tanto entre Comunidades Autónomas como para el conjunto del territorio, esté protegido o no, para evitar las marcadas diferencias actuales.

Orientar el desarrollo rural hacia estas figuras de protección puede producir una terciarización de actividades en generaciones de jóvenes, terciarización hacia la que puede tener sentido canalizar las subvenciones y ayudas de los artículos 18.2 y 22 quater de la Ley 4/1989.

El Centro de La Rioja deberá especializarse en el apoyo a estas actividades de manera que la biodiversidad española se ponga en valor con técnicas de mercado.

En la esfera internacional BIOTRADE basará sus actuaciones en la búsqueda del equilibrio Norte-Sur regulada en los artículos 8j, 11, 15, 16 y 19 del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

En cualquier caso, la filosofía de esta Estrategia se basa en que sus principios y medidas se pueden y deben aplicar abstracción hecha de la existencia de fondos públicos *ad hoc* (véase el anejo XVI).

EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL 3.8

Es difícil configurar un sistema de indicadores *rojos* que señalen con claridad cuándo un proyecto puede *a priori* afectar a la biodiversidad de manera que se haga entonces obligatorio realizar estudios o evaluaciones de impacto ambiental.

Desde luego, debe mantenerse a toda costa en la modificación de la Ley 4/1989 la posibilidad actual de que sean los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales los que determinen qué actividades deben someterse a evaluación o estudio. Igualmente parece claro que la modificación de la Ley 4/1989 o del Real Decreto Legislativo 1302/1986 también dispongan que deben ser sometidos a evaluación de impacto ambiental todos los proyectos listados en el Anexo II de la Directiva 337/1985 cualquiera que sea el umbral cuando el proyecto esté dentro de un espacio protegido o de un lugar de la Red Natura 2000.

Finalmente, también los Criterios Orientadores y los Planes de Recuperación, Conservación y Manejo podrán determinar geográfica o sectorialmente qué actividades de las susceptibles de afectar negativamente a la especie concreta protegida de que se trate deben someterse a estudio o evaluación de impactos ambientales, siempre que esta obligación sea expresamente reflejada en una norma publicada en diarios oficiales. Así debe recogerlo la nueva Ley que modifique la Ley 4/1989.

Los planes sectoriales a que hace referencia el apartado 3.13 también determinarán, para su reconocimiento posterior, en una norma publicada oficialmente, las actividades o los condicionantes que motivarán la necesidad de realizar un estudio o evaluación de impactos.

Internamente, la función de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, Secretaría General de Medio Ambiente, no se limitará al informe previo establecido en el Real Decreto 1131/1988, sino que coordinará la información del proyecto con los departamentos administrativos competentes en materia de conservación de la naturaleza de las Comunidades Autónomas, para proporcionar al órgano que esté planificando el proyecto u obra o al órgano competente que vaya a realizar la declaración de impacto ambiental cuanta información sobre el medio natural y la biodiversidad provenga, tanto de su Banco de Datos como de los citados departamentos de las Comunidades Autónomas.

Es de destacar el papel que habrá de cumplir la Red de Autoridades Ambientales, establecida al amparo del Reglamento Marco 2081/93 de los Fondos Estructurales, que está constituida por representantes de las Comunidades Autónomas, del Estado y de diferentes unidades de la Comisión, con el objetivo general de garantizar la integración del medio ambiente en la realización de las iniciativas financiadas con Fondos Estructurales. Esta Red se configura como un elemento preventivo de primer orden, e igualmente como una herramienta privilegiada para realizar el seguimiento de los efectos que la aplicación de los Fondos va teniendo sobre la biodiversidad, a través de la utilización de indicadores coherentes con el sistema EIONET, especialmente en una etapa en que estos fondos se perfilan como la única fuente sólida de financiación de la Red Natura 2000.

EDUCACIÓN Y CONCIENCIA PÚBLICA 3.9

La necesaria asunción de responsabilidades por parte del conjunto de la sociedad en materia de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica requiere en primer lugar una información abundante y adecuada, así como las necesarias actividades de educación y formación para conseguir la participación social que demandan los objetivos planteados. Estos aspectos se desarrollarán a través de las siguientes medidas:

- Desarrollo de sistemas de información pública sobre la diversidad biológica, que incluyan desde la creación física de bases documentales y bancos de datos hasta los mecanismos particulares de acceso público y distribución de información.

INFORMACIÓN

- Información a los consumidores y usuarios, empresarios e implicados en las redes de distribución y comercialización sobre los productos, servicios o actividades que puedan amenazar la diversidad biológica.

- Incorporación de información sobre el estado de la diversidad biológica en los informes sobre la situación del medio ambiente. Esta información debe producirse en coordinación con los agentes socioeconómicos de los sectores implicados.

- Creación de puntos de información *in situ* en áreas de diversidad biológica especialmente relevante, ya sean espacios naturales protegidos o no.

La Estrategia de Educación Ambiental promovida desde el Ministerio de Medio Ambiente contendrá un apartado especial para planificar la educación ambiental para la conservación de la biodiversidad, que deberá cubrir los tres aspectos de educación, sensibilización y formación. Dicha Estrategia propondrá las medidas concretas a adoptar por el Centro Nacional de Educación Ambiental, así como los mecanismos para implicar a la población en general en los problemas que la conservación de la biodiversidad plantea.

EDUCACIÓN
Y FORMACIÓN

Como medidas particulares a desarrollar están las siguientes:

- Incorporación de la formación en temas sobre la diversidad biológica y metodología para su conservación en el desarrollo curricular de los estudiantes en todos los ámbitos educativos.

- Desarrollo, mediante la dotación de los instrumentos adecuados, de las funciones educativas y divulgativas de los valores de la diversidad biológica contenidos en el medio rural español y especialmente en los espacios naturales protegidos.

- Valorización de los componentes de la diversidad biológica, especialmente entre la población rural, como elementos esenciales de su cultura material.

- Impulso a la formación especializada sobre diversidad biológica en todos los sectores y niveles relevantes de las diferentes administraciones públicas.

- Promoción de la educación ambiental y formación sobre el conocimiento de la biodiversidad desde las administraciones locales, en particular incorporándolas a sus programas de desarrollo.

- Fomento de la participación del sector privado en planificación y ejecución de actividades de educación y comunicación ambientales.

- Establecimiento de los cauces necesarios para la necesaria coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de educación y sensibilización.

PARTICIPACIÓN

- Incremento de la participación social, principalmente de agentes locales, económicos y sociales, en la gestión de las áreas protegidas y conservación de especies.

- Creación de los mecanismos adecuados de integración de los contenidos específicos producto de la participación en la planificación, la gestión y las actividades derivadas.

- Regulación de las formas de participación del voluntariado social en materia de conservación.

- Fomento de la participación de las organizaciones no gubernamentales en la formulación y el seguimiento de las actividades relativas a la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, y creación de los marcos participativos y mecanismos adecuados para la aplicación de esta medida.

- Establecimiento y desarrollo de figuras de concertación en materia de conservación de especies y espacios protegidos entre instituciones, organizaciones no gubernamentales, sector privado y centros de investigación.

- Promoción de la participación del sector público y privado en la creación de asociaciones y programas de desarrollo local que favorezcan la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.

INVESTIGACIÓN 3.10

Es necesario incrementar los conocimientos básicos como garantía de las pautas de conservación elegidas. En este sentido, la conservación debe ser una de las áreas prioritarias en la financiación de la investigación por parte de los organismos encargados de promover la ciencia en nuestro país, que necesita además el desarrollo de las infraestructuras y mecanismos administrativos necesarios para garantizar la investigación a medio y largo plazo, en cooperación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas.

Con independencia de los avances necesarios en investigación básica señalados, la conservación necesita una rápida transferencia de los conocimientos actuales y los que se produzcan en el futuro para ser aplicados en la conservación de la diversidad y el uso sostenible de los recursos. Las administraciones ambientales deben abrir líneas específicas de acción para la realización de trabajos directamente orientados a la identificación y clarificación de los problemas ambientales, así como a su solución concreta

El volumen actual de conocimientos no rinde los frutos necesarios por falta de coordinación y ausencia de bancos de datos normalizados asequibles. Los grupos de investigación tienden en la actualidad a trabajar en ámbitos geográficos estrechos y dentro de su propia especialidad, pero los problemas ambientales son amplios y complejos, por lo que es necesario promover los equipos multidisciplinares, el análisis de los problemas desde perspectivas generales y sobre la base de la adecuada coordinación y cooperación.

Como medidas prioritarias de aplicación de todo lo anterior se plantean las siguientes:

- La elaboración por parte de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza de un Plan de Investigación en materia de Biodiversidad que identifique la materia a incluir en las áreas científico-tecnológicas (hoy todavía potenciales) de la Propuesta para la Identificación de las Áreas Científico-Tecnológicas y Sectoriales del Plan Nacional de I+D (2000-2003) de la Oficina de Ciencia y Tecnología de la Presidencia del Gobierno. Dicha actuación irá dirigida a concretar el contenido de las Áreas Científico-Tecnológicas de Recursos Naturales (área 4), Recursos Agropecuarios (área 5) y Biotecnología (área 6), con más incidencia en la gestión de la biodiversidad. Igualmente se identificarán los contenidos necesarios relacionados con la biodiversidad en las potenciales áreas sectoriales del futuro Plan de I+D (2000-2003): 1.- Turismo y Ocio (turismo y Red Natura 2000, turismo y humedales, turismo de Espacios Naturales Protegidos, impacto del turismo clásico en la biodiversidad); 3.- Patrimonio Histórico y Cultural (integración del patrimonio en el concepto de patrimonio cultural, proyectos integrados de desarrollo turístico de puesta en valor de espacios con componentes patrimoniales natural e histórico inseparables); 4.- Transporte (incidencia de las redes de transporte en la conectividad de hábitats de especies amenazadas, tanto terrestres como marinas); 7.- Educación (tecnologías de educación ambiental en la biodi-

versidad); 9.- Sistemas de Salud (puesta en valor de plantas medicinales y conocimientos tradicionales con retornos equitativos conforme al artículo 15 de la Convención de Diversidad Biológica); 10.- Urbanismo y Ordenación del Territorio (proyectos estratégicos de cartografía integrada como expresión de los condicionantes bióticos y abióticos de la utilización del territorio); 11.- Bienestar Social (proyecto estratégico de modelos de generación de rentas para la población rural a través de la puesta en valor de la biodiversidad); 13.- Energía (impacto de las energías en la biodiversidad); 14.- Construcción Civil (construcción tradicional en espacios protegidos); 15.- Sociedad de la Información (proyecto de información sobre la diversidad biológica); y 16.- Medio Ambiente (gestión correcta de humedales; cría en cautividad de especies amenazadas; tecnología de censado de poblaciones ...). La Subdirección General de Conservación de la Biodiversidad mantendrá una unidad técnica de enlace constante con la Oficina a efectos de tener plenamente informada a la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza de las actuaciones y programas de la citada Oficina.

- El desarrollo del Banco de Datos de la Naturaleza bajo pautas precisas y bien definidas.
- La creación de bases de datos sobre diversidad biológica, así como apoyo a las ya existentes, en conexión con los centros de investigación que permitan la rápida toma de decisiones.
- El impulso de la cartografía temática ambiental, como herramienta adecuada para sintetizar y actualizar la información sobre el medio físico relevante para el estudio de la biodiversidad, así como para completar los conocimientos actuales sobre la clasificación y distribución de los hábitats y las comunidades vegetales.
- La promoción de la cooperación entre las administraciones competentes y los centros de investigación en redes y bases de datos sobre diversidad biológica de fácil acceso.
- El fomento de la transferencia de los conocimientos científicos y técnicos sobre la diversidad biológica a los responsables de la ordenación del territorio y de los recursos naturales, así como a los de la gestión de los espacios naturales protegidos.
- La creación de redes temáticas, y apoyo a las ya existentes, para la integración de los resultados de investigación en diversidad biológica con el fin de evitar duplicidades, cubrir insuficiencias y propiciar la elaboración de trabajos de síntesis.
- La potenciación del mantenimiento y la constitución de colecciones científicas de referencia completas y significativas, como los bancos genéticos de flora y fauna silvestres, los herbarios y diferentes colecciones animales, así como los bancos de datos pertinentes, y establecimiento de los mecanismos adecuados para facilitar el acceso a tal información y al uso de esos recursos, estableciendo en su caso criterios sobre niveles de acceso por razones de conservación.
- La creación de una red de instituciones de depósito de materiales genéticos de flora y fauna silvestres y domésticas para su cuidado, conservación, inventariación y puesta al servicio público de la sociedad, de forma regulada y bajo las diferentes modalidades en que esto sea posible.
- La promoción y apoyo a las organizaciones asociativas entre centros de investigación sobre la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.
- La promoción de la incorporación de sectores empresariales a proyectos cofinanciados de investigación.
- La promoción de la formación de especialistas, mediante la creación de programas de perfeccionamiento en centros o institutos de investigación nacionales o extranjeros, abordables desde diferentes campos del conocimiento y dirigidos a la constitución de equipos multi e interdisciplinares que integren el más amplio espectro posible de puntos de vista.

- El Centro de Sevilla creará un *mecanismo de facilitación* (más conocido por la expresión en inglés *clearing house*) de la investigación en España, de manera que sean fácilmente identificables las personas y centros especializados en los distintos campos y áreas implicados en la gestión de la biodiversidad.

Finalmente, el seguimiento de la gestión de la diversidad biológica requiere la definición y normalización de indicadores aplicables a sus diferentes componentes y procesos, los cuales deberán revisarse y actualizarse periódicamente a través de sistemas que constituirán, por otra parte, información de acceso público.

COOPERACIÓN INTERNACIONAL 3.11

De una forma general, e implicando tanto a las diversas administraciones públicas como a todos los sectores sociales interesados, la cooperación internacional en materia de conservación y uso sostenible de la diversidad biológica se desarrollará a través de las siguientes medidas:

- El desarrollo de programas de cooperación para el diseño y establecimiento de redes integrales de áreas protegidas. Se debe conceder especial atención a las áreas comunes transfronterizas y a zonas comunes que actúen como corredores ecológicos o presenten potencial para ello.

- El desarrollo de programas de cooperación en torno a especies de ámbito internacional (tortugas marinas, cetáceos, etc). En este sentido se debe actuar en estrecha cooperación con las actuaciones derivadas del Convenio de Bonn y otros acuerdos aplicables.

- La coordinación permanente con las autoridades administrativas y científicas del Convenio de Washington (sobre comercio internacional de especies amenazadas) y consideración previa de las obligaciones emanadas de su cumplimiento en todo proyecto de cooperación internacional.

- El desarrollo y aplicación de los mecanismos de cooperación internacional que faciliten la integración de los sistemas nacionales de conservación *ex situ* en las redes internacionales.

- El desarrollo de programas de cooperación para la mejor aplicación posible del Convenio sobre la Diversidad Biológica en términos de acceso a los recursos genéticos, transferencia de tecnologías y reparto justo y equitativo de los beneficios derivados del uso de tales recursos.

- La colaboración con los países en desarrollo para la identificación de sus prioridades ambientales mediante la asistencia técnica.

- La participación en programas de cooperación con países en desarrollo para evitar o minimizar los efectos adversos sobre su biodiversidad y promover su uso sostenible.

- La evaluación de los impactos negativos para la biodiversidad en todo proyecto de ayuda al desarrollo, incorporando la necesidad de eventuales medidas correctoras y/o compensatorias

- La colaboración activa con organizaciones de agentes sociales en torno al desarrollo de las mejores prácticas para la aplicación del Convenio sobre Diversidad Biológica.

- El incremento del apoyo institucional y de recursos humanos y financieros a las organizaciones no gubernamentales en actividades de cooperación internacional. En este sentido son necesarias medidas legislativas que establezcan criterios claros y permitan tramitaciones ágiles.

- El establecimiento de programas de cooperación y de intercambio de expertos en los campos científico, técnico y jurídico.

- La cooperación con la comunidad científica internacional en programas de investigación dirigidos al conocimiento, conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

- La planificación y ejecución de forma participativa del programa Araucaria, de manera que la cooperación de la sociedad española tenga un impacto real sobre la conservación de la biodiversidad *in situ* en Iberoamérica, y que sea apreciada por las comunidades locales, tradicionales e indígenas como un aporte real a su desarrollo humano.

Por su parte, la Administración General del Estado tendrá una política activa de cooperación internacional basada en las directrices y acciones siguientes:

- Participación leal y proactiva en los convenios actualmente en vigor (Mediterráneo, Bonn, Berna, Ramsar, CITES, Derecho del Mar, Diversidad Biológica, etc.).

- Consolidación de la línea de cooperación iniciada con la Agencia Española de Cooperación Internacional mediante el programa Araucaria y la formación de funcionarios que aplican el CITES.

- Centro de referencia en el diálogo Norte-Sur al acoger a las oficinas de BIOTRADE y de la UICN para el Mediterráneo, consolidando la oferta conjunta realizada a la UICN en su día por la Administración General del Estado, la Junta de Andalucía y la Alcaldía de la ciudad de Málaga.

- Fomento de la cooperación en los ámbitos mediterráneo (MedCom, protección de Cetáceos, oficina de la UICN, Centro de Valencia), macaronésico (con Portugal, Cabo Verde y países del norte de África) y atlántico (conservación marina con los países ribereños).

- Orientación liderazgo en la puesta en valor de la Red Natura 2000, dado el alto porcentaje de aportación de España a la red europea.

UNIDAD TÉCNICA DE SEGUIMIENTO 4.1

- **Constitución:** un máximo de tres meses a partir de la aprobación definitiva de la Estrategia.
- **Elaboración del Plan de Trabajo para la redacción de los Planes Sectoriales:** dos meses a partir de su constitución.

PLANES SECTORIALES 4.2

- **Aprobación:** tres años a partir de la aprobación definitiva de la Estrategia.
- **Aplicación:** inmediatamente tras su aprobación, en acción claramente reconocible hacia el 2003-4 y ejecutados plenamente (o en casi todo su contenido) en el 2010.

ESTRATEGIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS 4.3

- **Aprobación:** antes de tres años a partir de la aprobación definitiva de la Estrategia Española.

MEDIDAS PRINCIPALES 4.4

- **Modificación de la Ley 4/1989 y constitución de la nueva Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza delegada de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente:** a lo largo de 1999.
- **Inauguración del Centro de Biodiversidad de Sevilla:** 1998/99.
- **Banco de Datos de la Naturaleza en pleno funcionamiento:** a lo largo del año 1999.
- **Elaboración de Directrices para la red Natura 2000:** antes de un año a partir de la aprobación de las listas de lugares definitivas.
- **Constitución del Grupo de Trabajo de 'Acceso a los Recursos Genéticos':** primer semestre de 1999.
- **Elaboración por parte de la Comisión Nacional de Protección de la Naturaleza de las prioridades y directrices para el desarrollo de un Programa Nacional de Investigación para la Gestión de la Biodiversidad:** a lo largo de 1999.
- **Elaboración del Programa Nacional de Investigación para la Gestión de la Biodiversidad:** antes del final del año 2001.