

DICTAMEN DEL CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN SOBRE EL DOCUMENTO DE “ESTRATEGIA ARAGONESA DE BIODIVERSIDAD Y RED NATURA 2000. HORIZONTE 2030”.

El Pleno del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, en sesión celebrada el día 20 de diciembre de 2018, y conforme a lo previsto en el artículo 2 del Decreto legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, acordó por unanimidad emitir el siguiente

DICTAMEN

ANTECEDENTES

La Dirección General de Sostenibilidad del Departamento de Desarrollo Rural y Sostenibilidad del Gobierno de Aragón remitió, con fecha de registro de salida 26 de noviembre de 2018, a la Secretaría del Consejo, para su revisión y estudio, el Borrador del documento de “Estrategia aragonesa de biodiversidad y Red Natura 2000. Horizonte 2030”.

Tras las deliberaciones de la reunión de la Comisión de Espacios Naturales y biodiversidad del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, celebrada el 13 de diciembre de 2018, se acuerda:

Emitir el siguiente dictamen sobre el Borrador del documento de “Estrategia aragonesa de biodiversidad y Red Natura 2000. Horizonte 2030”.

Con carácter general, el Consejo valora de interés la elaboración de toda estrategia que aúne en la Comunidad Autónoma de Aragón las futuras líneas de acción en materia de biodiversidad, permitiendo de esta forma dotarse de un instrumento guía que afronte con garantías de éxito los necesarios y ambiciosos objetivos que en materia de conservación y gestión de la biodiversidad se plantean desde la Unión Europea o el Estado Español y que se identifican a su vez en las correspondientes estrategias que han adoptado los correspondientes organismos europeos y nacionales. A juicio de este Consejo, y como premisa de partida, debe constatarse que toda estrategia autonómica que se elabore sobre la materia (como así es el caso de la “*Estrategia de Biodiversidad de la Comunidad Autónoma del País Vasco 2030*” y la “*Estrategia Andaluza de Gestión Integrada de la Biodiversidad*”) debe constituirse como instrumento clave para la elaboración y ejecución de políticas de conservación en materia de biodiversidad a aplicar a largo plazo, siempre dentro del estricto respeto al marco legal aplicable.

La Estrategia debe plantearse como un desarrollo, en el marco de la Comunidad Autónoma de Aragón, del Real Decreto 1274/2011, de 16 de septiembre, por el que se aprueba el Plan estratégico del patrimonio natural y de la biodiversidad 2011-2017. Dicho RD se aprueba en aplicación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, alineándose además con los compromisos asumidos por España en la materia en el ámbito internacional y comunitario, en especial los derivados del Convenio de Naciones Unidas sobre diversidad biológica para el período 2011 2020 y la Estrategia Europea sobre Biodiversidad.

Concretamente y por lo que se refiere a la “Estrategia Aragonesa de Biodiversidad y Red Natura 2000.Horizonte 2030” objeto del presente dictamen, ésta contempla siete objetivos estratégicos, de los que derivan los objetivos específicos y las líneas de actuación recogidas en el Plan de Acción que figura en su Anexo.

Los objetivos estratégicos definidos son los siguientes:

- I. Detener la pérdida y deterioro de la biodiversidad mejorando su estado de conservación.
- II. Mejorar la gestión de los espacios regulados por su interés natural.
- III. Favorecer los equilibrios entre protección de la biodiversidad, desarrollo y bienestar.
- IV. Mejorar la gobernanza y la gestión administrativa de la biodiversidad.
- V. Mejorar la comunicación social de la biodiversidad.
- VI. Garantizar la transversalidad política de la protección de la biodiversidad.
- VII. Promover la contribución de la gestión de la biodiversidad a la I+D+i en Aragón.

El establecimiento de los siete objetivos estratégicos queda desarrollado en treinta y un objetivos específicos. Por lo que respecta al plan de acción que figura en el anexo, éste recoge un ambicioso número de medidas de actuación respecto a cada uno de los objetivos estratégicos y específicos. Dicho plan se formula con carácter preliminar y con el propósito de servir como punto de partida para su revisión antes de finalizar el año 2020, considerando que estas medidas exigen un proceso de análisis detallado y amplia participación, por lo que se les dota de un carácter eventual. Durante este proceso de debate, no obstante, se detallan cuarenta y siete acciones que, por considerarse prioritarias, deben abordarse de manera inmediata.

A juicio de este Consejo la segregación de los objetivos estratégicos planteados en el documento de análisis resulta, en términos generales, acertada, si bien se sugiere reducir el excesivo número de acciones desplegadas y que se concretan en objetivos específicos, prioritarios y acciones recogidas

en el plan de acción. En este sentido se propone que los compromisos de actuación se focalicen en acciones que contribuyan a detener la pérdida de la biodiversidad, considerando en todo caso los usos del territorio y la población local. Se insta en este sentido al órgano competente a aprobar los planes de gestión de RN2000 en Aragón, adoptar adecuados planes de conservación para proteger a las especies amenazadas, particularmente las que albergan en ecosistemas esteparios, o elaborar los correspondientes inventarios.

En cuanto al alcance y vinculatoriedad del documento para las futuras políticas ambientales de ámbito autonómico, se recomienda explicitar su naturaleza jurídica. En este sentido debe especificarse si se trata de un plan con eficacia jurídica o si, por el contrario, es un documento que recoge una voluntad política de carácter orientador, tal y como parece quedar reflejado en el resumen ejecutivo del documento.

Respecto a la estructura del documento, se observa cierta falta de continuidad entre el “*resumen ejecutivo*”, que se plantea como una declaración de intenciones más que como resumen de la Estrategia, y los objetivos estratégicos y demás actuaciones desarrollados a lo largo del documento.

Igualmente resultaría de interés que el documento recogiera las líneas de financiación previstas para su ejecución, así como su vinculación a las medidas contempladas en el Plan de Desarrollo Rural 2014-2020. Remarcar, pues, el necesario apoyo económico a la elaboración de los planes de gestión de la RN2000, que deben constituirse como uno de los principales instrumentos de conservación de la biodiversidad.

CONSIDERACIONES GENERALES

Como premisa de partida, se agradece la específica consideración al Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón recogida en el borrador de Estrategia, al que se le dota de una serie de funciones de coordinación como órgano asesor en materia ambiental del Gobierno de Aragón.

DIAGNOSTICO

En relación al estado de conservación de los recursos ambientales de Aragón se recomienda identificar metas alcanzables y objetivos de carácter específicamente aragonés. Para ello se hace necesario ahondar en el estado de conservación de la biodiversidad aragonesa, incidiendo en cuales son los riesgos de pérdida de biodiversidad en nuestra comunidad y valorándolos con objeto de poder establecer prioridades de gestión, y de definir el marco de general de actuación en materia de gestión de la Red Natura 2000, del catálogo de especies amenazadas de Aragón o de los planes de recuperación y conservación de Especies Amenazadas.

En ésta línea de acción, este Consejo valora positivamente la creación de un banco de datos que suministre y organice la información disponible, en aras a poder elaborar un adecuado diagnóstico con datos contrastados y organizados en el sentido expuesto.

En relación al Plan de Acción, se entiende que podría incluirse de forma explícita un programa de inventario y monitorización de la biodiversidad, al menos para sus elementos prioritarios (especies catalogadas, hábitats de interés comunitario...). El modelo metodológico para ello podría ser el proyecto LIFE-RESECOM (IPE-Gobierno de Aragón), extendiéndolo a flora, fauna y hábitats. Su diseño e implementación debería hacerse con la participación de entidades científicas reconocidas (Universidades, CSIC), así como de recursos humanos propios (Agentes de Protección de la Naturaleza) asesorados y coordinados por expertos.

En relación al estudio y documentación del estado de la biodiversidad se debería analizar también las interacciones entre los distintos elementos de los ecosistemas, más allá de la mención a especies de fauna y flora. De esta forma y de a modo de ejemplo, en la tabla recogida en el apartado 3.1.2 (página 36) muestra la actual Red de ENP y su relación con los sistemas naturales presentes en Aragón, pero ello sólo explicita su relación con los sistemas de vegetación y obliga a una mención repetitiva de los espacios. Podría sugerirse una tabla de doble entrada (sistemas naturales vs. EPN), considerando los sistemas naturales en sentido amplio e incluyendo en ellos otros aspectos no contemplados: unidades del relieve, tipos de paisajes, entre otros.

Finalmente se sugiere incorporar en el documento una referencia a los resultados obtenidos del Plan de acción forestal y de conservación de la biodiversidad en Aragón 2000-2006, aprobado en Consejo de Gobierno de 18 de septiembre de 2001.

OBJETIVO ESTRATÉGICO I: “Detener la pérdida y deterioro de la biodiversidad mejorando su estado de conservación”.

Este Consejo opina que deberían ampliarse las acciones concretas para detener la pérdida de biodiversidad, integrar la conservación en los usos del territorio, y adoptar acciones relacionadas con el cambio climático o indicadores de estrés de la biodiversidad. En este sentido, y sin perjuicio de una serie de acciones en materia de biodiversidad recogidas en el Plan de acción que aparece como anexo, el resto del documento del borrador de Estrategia debería dedicar una mayor atención a la conservación de la biodiversidad aragonesa desarrollando criterios de conservación de ciertos hábitats y especies que requieren de una especial protección (desarrollo del Catálogo de especies amenazadas, aprobación de los planes de gestión de RN2000, conservación de especies amenazadas, etc).

Este órgano consultivo considera que el borrador de Estrategia otorga demasiado peso a las técnicas de conservación *ex situ*, aportando como ejemplo las experiencias en ciertas especies como el quebrantahuesos o *Margaritifera auricularia*. A este respecto conviene matizar que se evidencia una incorrecta apreciación sobre la importancia de las técnicas *ex situ* en el éxito indudable en la conservación del quebrantahuesos en Aragón. Éste se ha fundamentado hasta ahora casi exclusivamente en acciones de conservación *in situ* desarrolladas durante los más de 20 años de vigencia del Plan de recuperación. Las acciones de conservación *ex situ* sobre esta especie están ayudando, y mucho, a su dispersión más allá del Pirineo, pero no han tenido apenas incidencia sobre la población aragonesa.

Por otra parte, y de manera más conceptual, si bien es cierto que las técnicas de conservación *ex situ* han demostrado beneficios en el reforzamiento de las poblaciones silvestres de algunas especies, en opinión de este Consejo la Estrategia debería ampliar las acciones de conservación *in situ* como base para la preservación y fomento de la biodiversidad, en consonancia con la propia Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, cuyo artículo 62 expresa que la conservación *ex situ* debe ser tratada “*como complemento a las acciones de conservación in situ, para las especies incluidas en el Catálogo Estatal de Especies Amenazadas...*”. Este planteamiento no deja de ser reflejo de lo que ya recoge el propio Convenio de Diversidad Biológica, que, aunque reconoce el interés de la adopción de medidas *ex situ*, señala en su preámbulo que “*...la exigencia fundamental para la conservación de la diversidad biológica es la conservación in situ de los ecosistemas y hábitats naturales y el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales.*”

Además, cabe considerar que la Estrategia no debería fundamentarse en el análisis de casos particulares para establecer las directrices de una política global. En este sentido, la parte introductoria focaliza su atención en el caso del cernícalo primilla, que no parece representativo de lo que puede estar ocurriendo con el resto de la biodiversidad aragonesa.

En otro orden de cosas, el borrador de Estrategia considera la despoblación como un índice para valorar el estado de biodiversidad. Así, el documento se plantea como un elemento clave para luchar contra la despoblación, siendo uno de sus ejes fundamentales la adopción de medidas para evitar el abandono de los territorios donde la actividad humana ha modelado los paisajes y forma parte de los ecosistemas. Este Consejo entiende que no necesariamente y en todos los supuestos existe una relación causal entre despoblamiento rural y pérdida de diversidad. Así y de forma concreta, en la frase (p. 78) “*Aceptar que, en muchos de los territorios aragoneses de menor densidad demográfica, la despoblación puede conllevar el abandono del territorio y consiguiente deterioro de los ecosistemas (antropizados) que pretenden conservarse*” debería suprimirse el adjetivo ‘consiguiente’, porque da una idea un tanto determinística de dicha relación.

El despoblamiento rural está produciendo un asilvestramiento de la naturaleza, una recuperación de la vegetación y fauna que muestra que la naturaleza es funcional, está viva. Este proceso conlleva

algunas disfunciones, como la pérdida de algunos ecosistemas humanizados que necesitan del manejo tradicional (pastos arbolados, chopos cabeceros). Su solución pasa por activar la gestión del monte, que redundaría en la generación de empleo en el medio rural. Pero este Consejo considera que los orígenes y las posibles soluciones para la despoblación trascienden con mucho a las actuaciones en conservación de la biodiversidad, debiendo implicar de manera decidida también a otros sectores económicos o sociales.

OBJETIVO ESTRATÉGICO II y III: “Mejorar la gestión de los espacios regulados por su interés natural” y “ Favorecer los equilibrios entre protección de la biodiversidad, desarrollo y bienestar”

En el ámbito de los Espacios Naturales Protegidos, el Plan de Acción despliega una serie de actuaciones que tienen por objeto la consolidación de la red de espacios desde un punto de vista de conservación, así como la mejora de la calidad de vida de la población inserta en sus Áreas de Influencia Socioeconómica.

Se valora como positivo el impulso contemplado en el borrador de Estrategia al Plan Director de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Aragón por cuanto con su aprobación contribuirá a mejorar la coordinación general de toda la Red de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, instaurando criterios homogéneos en la gestión de los espacios que conforman dicha red. Se sugiere extender las futuras declaraciones de Espacios Naturales Protegidos de Aragón a las zonas esteparias por ser uno de los hábitats más frágiles en Aragón.

No obstante, y en lo que respecta a la Red de Espacios Naturales Protegidos, se estima que la Estrategia dota de un alto peso específico a los ENP respecto al resto de la biodiversidad aragonesa.

Igualmente resulta acertado, a juicio de este Consejo, la elaboración de planes de desarrollo sostenible en cada espacio protegido que promuevan la conservación de la biodiversidad como un activo en el desarrollo socio económico y que dinamicen las estructuras socio económicas del tejido social y empresarial de la zona, salvaguardando, en todo caso, la estabilidad ecológica ambiental.

Por otro lado, se observa que el documento programático pretende potenciar el valor socioeconómico dentro de la política de conservación. Si bien este Consejo valora positivamente la necesidad de integrar a la sociedad, y en especial a la población local, en la puesta en marcha de la política ambiental, sostiene igualmente que la conservación y el desarrollo socioeconómico son dos conceptos coadyuvantes e interrelacionados entre sí, por lo que en ningún caso deben ser tratados como cuestiones antagónicas ni deben ser analizados en procesos aislados.

Finalmente es opinión de este Consejo que la política de conservación no debe ser evaluada exclusivamente con los parámetros de coste/beneficio, dado que existen otra serie de factores que

deben de ser considerados. Conviene en este sentido expresar el valor intrínseco que tiene el medio natural en la sociedad aragonesa.

OBJETIVO ESTRATÉGICO IV, V y VI. VII: “Mejorar la gobernanza y la gestión administrativa de la biodiversidad” “Mejorar la comunicación social de la biodiversidad” y “Garantizar la transversalidad política de la protección de la biodiversidad” y “Promover la contribución de la gestión de la biodiversidad a la I+D+i en Aragón”.

Uno de los aspectos desarrollados en el plan de acción centra su atención en la mejora de la coordinación intra e inter administrativa, tanto entre los distintos departamentos del Gobierno de Aragón como entre las diferentes Administraciones de ámbito estatal o local con competencias que inciden sobre la biodiversidad. A su vez, recalca la necesidad de fomentar la coordinación efectiva entre la Administración y los demás agentes sociales del territorio, profundizando en el análisis de las relaciones existentes entre sociedad y ecosistemas.

Respecto a estos objetivos estratégicos se efectúan una serie de consideraciones por parte de este órgano consultivo.

En cuanto a la reorientación de las estructuras administrativas del Gobierno de Aragón a través de la mejora de la eficacia de las estructuras de gestión del Gobierno de Aragón en materia de espacios naturales protegidos, se trae a colación, de acuerdo con anteriores dictámenes de este Consejo, la necesidad de explorar nuevas fórmulas de cooperación que permitan la mejora de la coordinación de las Administraciones y usuarios implicados, siempre en el estricto respeto de la competencia exclusiva en la gestión de Espacios Naturales Protegidos atribuida estatutariamente al Gobierno de Aragón.

Así, resulta de interés para este Consejo que estas nuevas fórmulas de gestión ambiental, de carácter flexible y adaptadas a las circunstancias, se materialicen en la suscripción de acuerdos de custodia con los usuarios del territorio (entidades locales, asociaciones conservacionistas, propietarios, titulares de cotos o explotaciones ganaderas, agricultores...) y en la suscripción de convenios de colaboración (artículo 44.3 del TR LEPA).

Se valora de interés, igualmente, mejorar el funcionamiento de los actuales Patronatos, que se deberán mantener, en todo caso, como órganos de carácter consultivo, por quedar así recogido en el artículo 46 TR LEPA.

Se valora de gran relevancia la constitución de una comisión de coordinación intersectorial en materia de biodiversidad y desarrollo sostenible, detallada en el objetivo 5.1. De acuerdo con la Estrategia, este órgano será el encargado de integrar las medidas en ella recogidas en las políticas sectoriales, de analizar el grado de incorporación de la conservación la biodiversidad en los distintos instrumentos de la política sectorial y de promover la cooperación y la coordinación entre las

distintas Administraciones implicadas en la aplicación de los instrumentos de planificación y de gestión en materia de biodiversidad, además de impulsar la puesta en marcha de los planes de desarrollo sostenible de los espacios naturales, y la ejecución priorizada de las medidas contempladas en los planes de gestión de la Red Natura 2000.

De esta forma, y con la creación de este órgano, se garantizaría la coherencia y transversalidad de la política ambiental en las políticas sectoriales buscando cauces de estrecha colaboración entre todos los implicados en la puesta en marcha de la Estrategia: Departamentos del Gobierno de Aragón, Administración General del Estado, entidades locales, representantes de organizaciones de defensa de la naturaleza, representantes de Grupos de Desarrollo Local, organizaciones agrarias, sindicales y empresariales.

Por otra parte, se valora de interés la intención de mejorar los cauces de comunicación y participación de toda la sociedad civil implicada en la conservación de la biodiversidad. Es sentir de este Consejo que el futuro desarrollo del Banco de Datos de Biodiversidad de Aragón contribuirá a cumplir, sin duda alguna, dicha exigencia.

Finalmente, y en opinión de este Consejo, el objetivo estratégico VII, denominado "*Promover la I+D en materia de gestión*", requeriría de un mayor desarrollo en cuanto a las actuaciones dirigidas a la adaptación al cambio climático de especies y hábitats, usos y gestión.

CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Primera.- El documento estima que el declive de la biodiversidad en esta última década es consecuencia de ciertas orientaciones aplicadas en materia ambiental, proponiendo para el futuro la aplicación de nuevas fórmulas de gestión descentralizada de recursos, así como la reducción del presupuesto destinado a la conservación. A juicio de este Consejo, y sin entrar a valorar este tipo de consideraciones, se sugiere que esta premisa sea matizada, implicando y valorando también las sinergias con otras políticas como la agrícola, ganadera, forestal o energética.

Segunda.- Según el espíritu del documento, deberían considerarse en la política pública otra serie de criterios complementarios a los estrictamente científicos, basados en la participación y el consenso político y social. Este Consejo comparte ese planteamiento general, pero no ve positivo que, en cierto modo, se presente la ciencia como un factor limitante para una eficaz gestión de la política pública. Así, sugerimos suprimir del documento todas aquellas referencias peyorativas a la ciencia y la comunidad científica, y en particular la expresión "*fundamentalismo cientifista*" que figura en el penúltimo párrafo de la página 7 del documento. Respecto a esta cuestión el Consejo valora conveniente y necesario contar con los adecuados cauces de participación ciudadana a la hora de aplicar la política pública, si bien nunca en perjuicio de criterios técnicos basados en la recogida de

datos del territorio que permitan tener un conocimiento exacto y constante de la realidad. Un ejemplo claro de esta necesidad de completar y tener actualizados los datos es que, cada 6 años, se realiza de manera obligatoria el informe de seguimiento de los hábitats y especies de interés comunitario en cumplimiento del artículo 17 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres y en la que se solicita a los Estado miembros (Administración General del Estado, CCAA) los datos actualizados de las especies y hábitat correspondientes para remitirlos a la Comisión europea. Al mismo tiempo cabe expresar que esta necesidad de tener actualizada la información viene recogida en la propia Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, y así en su artículo 74. punto 1a) expresa que se *“preservarán, mantendrán y fomentarán los conocimientos y las prácticas de utilización consuetudinaria que sean de interés para la conservación y el uso sostenible del patrimonio natural y de la biodiversidad”*.

Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza, a 20 de diciembre de 2018, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, CERTIFICO:

VºBº:

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO



Fdo.: Francisco Javier García Ramos

EL SECRETARIO DEL CONSEJO



Fdo.: Manuel Alcántara de la Fuente