

ENCUENTRO CONJUNTO CONSEJO CIENTÍFICO Y CONSEJO DE GESTORES DEL COMITÉ ESPAÑOL DEL MaB

REUNIÓN PRESENCIAL, Castellet i la Gornal (Barcelona), 13-15 de junio de 2013

GUÍA DE TÉRMINOS Y CONCEPTOS. PROPUESTA DE ADECUACIONES NORMATIVAS NECESARIAS. SUGERENCIA DE GLOSARIO PARA LAS RRBB ESPAÑOLAS.

1. PROPUESTA DE MODIFICACIONES NORMATIVAS

Tras un exhaustivo análisis de los actuales documentos de referencia del Programa MaB y de la Ley 42/2007 de Patrimonio Natural y de la Biodiversidad (LPNB), se proponen algunas modificaciones normativas en el ámbito español, señalando que el Comité Español del MaB puede y debe promoverlas. El Documento B de 1ª generación, sobre estándares, contiene argumentaciones detalladas, desde el punto de vista jurídico, que son el soporte a esta propuesta que se eleva al Comité Español del Programa MaB:

- **Modificación del artículo 67 LPNB** para corregir los desajustes existentes en la caracterización legal de las reservas de la biosfera con respecto al Marco Estatutario (ME) y permita superar los problemas conceptuales graves puestos de manifiesto por el Documento B.
- Elaboración del **Real Decreto que ha de regular la fase interna de los procedimientos específicos** de declaración de nuevas reservas de la biosfera, de su revisión periódica e, incluso, de la eventual retirada anticipada de su condición de tal.
- Suscitar un debate sobre la conveniencia de modificar el **Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017** para integrar en él “metas”, “objetivos”, “acciones” e “indicadores” relativos a las reservas de la biosfera.
- Impulsar la elaboración de **las Directrices** que “constituirán el marco orientativo para la planificación y gestión” de las reservas de la biosfera y que “serán aprobadas mediante acuerdo de la Conferencia Sectorial de Medio Ambiente” conforme al artículo 49.4 LPNB. Se entiende que ésta y no otra es la forma que debe adoptar el Plan de Acción de la Red Española de Reservas de la Biosfera que ha de sustituir al PAMO.
- Orientar a las Comunidades Autónomas para que éstas den cumplimiento al compromiso de proceder cuanto antes, al “**desarrollo normativo autonómico** pertinente, tanto en lo relativo a la planificación y a la organización de la gestión de sus reservas de la biosfera como en lo que atañe a la incorporación de modalidades de participación ciudadana temprana, real y efectiva en los procedimientos administrativos relacionados con ellas.

2. PROPUESTA DE INTERPRETACIÓN PARA TÉRMINOS DE USO FRECUENTE EN EL ÁMBITO ESPAÑOL DEL PROGRAMA MaB

En los casos en que la normativa disponible no determina con precisión el alcance de los términos y conceptos que se utilizan habitualmente en la aplicación del Programa MaB en España, nos encontramos con un margen más o menos amplio de indeterminación. Ante ello, los integrantes del Consejo Científico y del Consejo de Gestores de reservas de la biosfera, órganos adscritos al Comité Español del MaB, reunidos en el Castillo de Castellet i la Gonal (Barcelona), proponen las siguientes interpretaciones. Esta propuesta de interpretación tiene por finalidad servir de referente conceptual, sin pretender valorar el grado en que cada reserva de la biosfera se ajusta a los mismos.

TÉRMINOS A DISCUSIÓN	DESCRIPCIONES SUGERIDAS Y/O NOTAS	OBSERVACIONES
<p>Carácter de la zona núcleo</p>	<p>Marco Estatutario (ME): <i>...una o varias zonas jurídicamente constituidas dedicadas a la conservación a largo plazo...</i></p> <p>La LPNB es mucho más restrictiva puesto que desde el año 2007 exige la condición de Espacio Natural Protegido (ENP).</p> <p>Con esta noción estricta de ENP sólo pueden ser zona núcleo, en principio, las siguientes figuras. parque, reserva natural, área marina protegida, monumento natural o paisaje protegido.</p>	<p>Salvo peculiaridades, no se cuestiona la interpretación del concepto sino que, más bien, se muestra preocupación por las consecuencias de su aplicación práctica.</p> <p>Por ello, se propone la modificación del artículo 67 LPNB para poder admitir como zona núcleo otras figuras de áreas protegidas y, muy en particular, los espacios de la Red Natura 2000.</p> <p>Entre tanto, se considera que:</p> <ul style="list-style-type: none"> - esta exigencia no se puede aplicar retroactivamente a las Reservas de la Biosfera ya declaradas con anterioridad a 2007. - el incumplimiento de esta exigencia por las RRBB declaradas después de 2007 no supone incumplimiento del Marco Estatutario por lo que no ha de ser óbice para que puedan superar su correspondiente revisión decenal. - de cara a nuevas declaraciones hay que considerar la normativa autonómica aplicable puesto que puede ampliar la noción estatal básica de ENP.

TÉRMINOS A DISCUSIÓN	DESCRIPCIONES SUGERIDAS Y/O NOTAS	OBSERVACIONES
<p>Carácter de la zona tampón</p>	<p>ME: ... <i>definida,...</i>, donde solo pueden tener lugar actividades compatibles con los objetivos de conservación y donde se apliquen mecanismos para gestionar los usos y actividades humanas.</p> <p>El Derecho español ofrece muchos y muy diversos “mecanismos” ordinarios para atender el fin señalado por este requisito. En ese contexto, la clasificación de las zonas núcleo y de las zonas tampón como suelo no urbanizable de especial protección es el “mecanismo” mínimo indispensable para controlar el cumplimiento de este requisito.</p> <p>En todo caso las actividades incompatibles con los objetivos de conservación deben considerarse inaceptables, sin perjuicio de que puedan añadirse otros “mecanismos” específicos que refuercen la eficacia de estos controles en el territorio de la zona propuesta como reserva de la biosfera.</p> <p>Se estima, sin embargo, que dichos controles son más propios de los “mecanismos” de planificación (ver más abajo).</p>	<p>Aquí se han englobado dos requisitos distintos que son, por una parte, el del carácter de la zona tampón [artículo 4.5.b) ME] y, por otra, el que, al menos en la traducción española del ME, exige el control de usos y actividades en dicha zona [artículo 4.7.a) ME].</p> <p>Con todo, se considera oportuno seguir reflexionando sobre la necesidad de considerar las zona tampón como suelo urbanizable de especial protección.</p>
<p>Carácter de la zona de transición</p>	<p>ME:<i>donde se fomenten y practiquen formas de explotación sostenible de los recursos.</i></p> <p>La zonificación de las Reservas de la Biosfera resulta verdaderamente singular. Ofrece, al menos, dos diferencias muy relevantes respecto de los espacios naturales protegidos en sentido estricto. La primera radica en que allí la existencia de zonas periféricas de protección y aún de áreas de influencia socioeconómica es opcional. Y la segunda en que, de existir, tanto aquellas “zonas” como estas “áreas” quedan fuera del espacio en cuestión. En el caso de las reservas de la biosfera, en cambio, estamos ante una unidad territorial que, en virtud de los dos requisitos restantes, se configura además como una unidad de gestión ya que, como se comprobará de inmediato, se exige un “plan de gestión” que abarque de forma integral las tres zonas y una “autoridad” responsable de su ejecución.</p>	

TÉRMINOS A DISCUSIÓN	DESCRIPCIONES SUGERIDAS Y/O NOTAS	OBSERVACIONES
Planificación de la gestión (esquema teórico)	<ul style="list-style-type: none"> • Estrategia, que engloba diferentes planes. • Plan, que engloba diferentes programas. • Programa, que engloba diferentes proyectos. • Proyecto, que ejecuta las actuaciones programadas. 	<p>Se acepta esta metodología y, por consiguiente, se aconseja:</p> <ul style="list-style-type: none"> - puesto que en realidad, son “estrategias”, reservar el uso del término Plan de Acción para redes (PAM, PAMO, etc.) - y el de Plan de Gestión para el instrumento de planificación de cada Reserva de la Biosfera.
Plan de gestión (o instrumento de planificación) de una RB	<p>ME: <i>...una política o un plan de gestión de la zona en su calidad de reserva de la biosfera.</i></p> <p>Para que se cumplan la exigencia de “<i>plan de gestión</i>” impuesta por el ME basta con un único instrumento de planificación integrado.</p> <p>El artículo 28.2 LPNB, tras su reforma de 2012, impone integrar la planificación en un único instrumento. Por más que sea difícil de aplicar en la práctica, remite, en última instancia, a la ordenación del territorio.</p> <p>Los instrumentos de ordenación del territorio parecen los más adecuados para “unificar” en su seno las determinaciones relativas a la conservación y al uso del suelo de espacios naturales distintos.</p>	<p>Se estima necesario promover la aprobación de las Directrices previstas en el artículo 49.4 LPNB que han de establecer el marco para las regulaciones autonómicas de la planificación y organización de la gestión de las Reservas de la Biosfera.</p> <p>Entre tanto, se reconoce que el instrumento de gestión de cada RB debe ser único por imperativo del artículo 28 LPNB.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se propone instar la modificación de este precepto por estimarlo de muy difícil aplicación. <p>Se entiende que es exigible que el Plan de Gestión sea elaborado a través de un procedimiento que garantice la máxima participación, que incluya en su contenido, como mínimo, los programas necesarios para cumplir las tres funciones esenciales de toda RB así como determinaciones sobre su eficacia espacial y temporal.</p>

TÉRMINOS A DISCUSIÓN	DESCRIPCIONES SUGERIDAS Y/O NOTAS	OBSERVACIONES
<p>Programas de actuación</p>	<p>De acuerdo con el esquema teórico de planificación estratégica adoptado, parece razonable exigir que el Plan de Gestión de cada RB contenga los siguientes programas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programa de conservación. - Programa de desarrollo socioeconómico sostenible. - Programa de apoyo logístico e investigación. - Programa de organización de la gestión. - Programa económico-financiero. 	<p>Cada uno de estos programas debe especificar objetivos concretos. Por cada objetivo se han de prever proyectos o medidas específicas con sus correspondientes calendarios orientativos de ejecución e indicadores de cumplimiento fácilmente mensurables.</p>
<p>Autoridad o dispositivo institucional de gestión (organización de la gestión)</p>	<p><i>ME: Autoridad o dispositivo institucional encargado de aplicar esa política o ese plan...</i></p> <p>LPNB: órgano de gestión. El término órgano de gestión puede resultar equívoco. Para responder al ME, no es necesario que todas las reservas de la biosfera apliquen una figura idéntica. Es el desarrollo normativo autonómico el que debe concretar las fórmulas organizativas que considere más adecuadas para su territorio.</p> <p>Sea quien sea quien asuma la “gestión” de una Reserva de la Biosfera tiene que estar capacitado para realizar una gestión con unas determinadas características puesto que ésta ha de ser “integrada, participativa y sostenible” (artículo 3.31 LPNB).</p>	<p>Se reitera de nuevo que las cuestiones de planificación y organización deben ser aclaradas en las Directrices que han de ser aprobadas mediante Conferencia Sectorial.</p> <p>Entre tanto, y sin perjuicio de la solución que haya de darse a cada propuesta a la vista del caso concreto, se entiende que:</p> <ul style="list-style-type: none"> • gestión integrada. No sin ciertas dudas derivadas del escaso rigor empleado por el legislador, esta exigencia remite al análisis de las competencias asignadas al Gestor para valorar si son suficientes como para garantizar la ejecución del plan de gestión. • gestión participativa. Remite a aprovechar las posibilidades que brinda la participación orgánica (ver más abajo). • gestión sostenible. remite a la adopción de sistemas de eco-gestión o auditoría de la propia organización.

TÉRMINOS A DISCUSIÓN	DESCRIPCIONES SUGERIDAS Y/O NOTAS	OBSERVACIONES
<p>Participación</p>	<p>ME: <i>Aplicar disposiciones organizativas que faciliten la integración y participación de una gama adecuada de sectores, entre otros, autoridades públicas, comunidades locales e intereses privados en la concepción y ejecución de las funciones de la reserva de la biosfera.</i></p> <p>Para dar cumplimiento a este requisito hay que aprovechar al máximo las diferentes modalidades de participación que ofrece el Derecho español y que son las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Participación política: se expresa mediante el ejercicio de los derechos de sufragio activo y pasivo en elecciones democráticas (por ejemplo, municipales). - Participación administrativa: Admite, a su vez, tres clases que han de combinarse: <ul style="list-style-type: none"> - Participación funcional: más allá de los rutinarios trámites de información pública, requiere posibilidades de participación temprana, real y efectiva en los procedimientos para la adopción de decisiones importantes como los de elaboración y revisión del plan de gestión. - Participación orgánica: representantes de agentes sociales se integran en la propia organización administrativa de la RB con derecho a voz y voto. - Participación cooperativa: se aprovechan las posibilidades para que los particulares colaboren voluntariamente en la ejecución de programas mediante incentivos como ayudas públicas, contratos territoriales, custodia del territorio, etc.. 	<p>En relación con la participación política, se muestra preocupación ante el anuncio de una inminente reforma local que podría tener consecuencias negativas para las reservas de la biosfera, dado que la práctica totalidad de ellas están integradas por municipios pequeños e, incluso, muy pequeños que, con dicha reforma, podrían llegar a desaparecer, cuando menos, de facto.</p> <p>Para garantizar la autonomía local que tienen reconocida, los municipios afectados deben poder participar activamente en el procedimiento de declaración de la RB y en la elaboración de su plan de gestión. Una vez expresada su adhesión voluntaria, su representación en la organización de la gestión de la RB será la que establezcan de común acuerdo.</p> <p>En cuanto a la participación orgánica, no puede limitarse a distinguir entre órganos de gestión y órganos de participación, con tareas meramente consultivas. Cabe distinguir, eso sí, entre órganos de gobierno y órganos de administración. La norma organizativa correspondiente ha de concretar en cuál de ellos se integran los representantes sociales y la manera en que contribuyan a formar la voluntad mayoritaria del correspondiente órgano colegiado.</p>