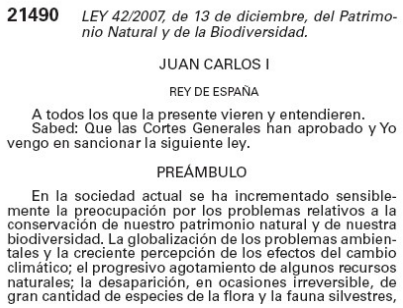
A propòsit de la Llei de Biodiversitat (1)

Cèsar Blanché

Des del **Portal del BioC**, s'ha anat informant del procés d'aprovació de la Llei espanyola de Biodiversitat , finalment publicada al BOE del 14 de desembre de 2007 . Ja han passat dos mesos llargs i podem començar a valorar el seu contingut i les conseqüències que ha de tenir per a la implantació de mesures efectives de conservació de la flora.



21490 *LEY 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.*

JUAN CARLOS I

REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.
Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley.

PREÁMBULO

En la sociedad actual se ha incrementado sensiblemente la preocupación por los problemas relativos a la conservación de nuestro patrimonio natural y de nuestra biodiversidad. La globalización de los problemas ambientales y la creciente percepción de los efectos del cambio climático; el progresivo agotamiento de algunos recursos naturales; la desaparición, en ocasiones irreversible, de gran cantidad de especies de la flora y la fauna silvestres,

La Biologia de la Conservació és, per definició (Meffe *et al*., 2006) , una ciència multidisciplinar i un dels àmbits més rellevants que cal abordar per dur a la pràctica les accions de conservació que els estudis biològics recomanen és, precisament, el jurídic, sovint poc considerat pels nuclis d'investigadors. En canvi, la traducció efectiva de les propostes científiques en accions de conservació realitzables depèn, en gran mesura, dels instruments legals i de la manera com aquests són aplicats. De fet, en més d'una ocasió, la Society for Conservation Biology s'ha preocupat d'avaluar el grau d'execució real del conjunt de mesures de conservació que els treballs científics aconsellen. En una revisió relativament recent (Fazey *et al.* , 2005) dels més de 600 articles publicats a les tres principals revistes internacionals del camp de la Biologia de la Conservació (*Conservation Biology, Biological Conservation* i *Biodiversity and Conservation*) al llarg de tres anys, el percentatge de treballs de rellevància significativa per a la política de

conservació no era pas més del 20% i, per a la gestió, de poc més del 30 %. En conclusió, em sembla que ens cal prestar una mica més d'atenció a la pràctica de la conservació si, com a científics, volem incidir en una millora efectiva del grau de protecció de les espècies vegetals.

La Llei espanyola de Biodiversitat (Llei 42/2007, de 13 de desembre, del *Patrimonio Natural y de la Biodiversidad* , en endavant, **LPNyBD**) és, sens dubte, un dels instruments jurídics que més determinaran les polítiques de conservació de la flora en els propers anys al nostre país. Es tracta d'una llei molt extensa, que amb els annexos ocupa 53 pàgines del Butlletí Oficial de l'Estat i, per tant, complexa i amb conseqüències encara difícils d'avaluar a hores d'ara. En aquesta **E-Opinió** en farem una valoració general i, en un segon article, mirarem de destriar-ne les conseqüències concretes i els mecanismes d'aplicació derivats del seu posterior desenvolupament.

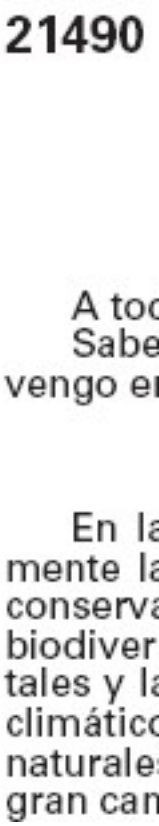
Una Llei de bases?

La primera cosa que hom pot deduir de la lectura de la **LPNyBD** és que ha volgut integrar en un sol text jurídic la multiplicitat de normatives relatives a conservació de la diversitat biològica pre-existents, i no només actualitzar la Llei 4/1989, de Conservació d'espais naturals i de flora i fauna silvestres, amb prop de dues dècades de vigència. Llevat dels àmbits de regulació de la pesca, exclosos expressament de la nova llei, s'hi inclou la transposició de la normativa comunitària europea, l'aplicació dels tractats internacionals signats per Espanya, els llistats i catàlegs d'espècies protegides a escala estatal, els instruments organitzatius (òrgans, comissions, etc.), la participació ciutadana, els règims de sancions, el dipòsit de l'inventari de biodiversitat, els objectius i accions d'un Pla estratègic estatal de conservació, les directrius d'ordenació de l'ús de recursos naturals, els corredors ecològics, la catalogació d'hàbitats, el règim de protecció d'espais naturals (terrestres i marins), la xarxa Natura 2000, les espècies invasores, la promoció de l'ús sostenible i l'accés als recursos genètics de la BD, entre d'altres. Per si fos poc, la **LPNyBD** inclou 8 annexos amb llistes d'espècies actualitzades. Aquesta extensa i variada composició de la Llei té la virtut d'agrupar en un sol text moltes normatives disperses, però també el fa complex i desigual.

Tanmateix, la prolixitat i el grau de detall de molts dels aspectes tractats a la nova Llei 42/2007 fan dubtar del caràcter de normativa "bàsica" que es propugna ja des del preàmbul. Més aviat, hom té la impressió que s'intenta regular amb molta precisió tots el àmbits possibles i mirar de deixar el mínim marge a la reglamentació posterior (i, encara, s'hi estableixen mecanismes de desenvolupament ben detallats amb terminis, finançament i composició dels organismes ben definits).

Per una banda, és cert que aquest elevat grau de concreció pot permetre evitar els endarreriments i els incompliments derivats de la poca eficiència o del desinterès d'organismes i institucions que haurien d'aplicar els preceptes de la llei, tal com s'ha pogut comprovar, malauradament, en la pràctica real del darrer quart de segle. Però per l'altra, també em sembla

força clar que, tot i la declaració formal de normativa bàsica, la **LPNyBD** fixa amb un excés de detall extrems que, fins i tot, podríen vulnerar les competències de les Comunitats Autònomes en aquesta matèria i encara podríem veure la presentació d'algun recurs davant del Tribunal Constitucional.


21490

A toc
Sabe
vengo e

En la
mente la
conserva
biodiver
tales y la
climático
naturale
gran can

Inici de la Llei 42/2007, tal com apareix al BOE

Una llei nacionalitzdora

I és que diversos paràgrafs de la **LPNyBD** semblen aprofitats per eixamplar al màxim les competències de l'estat, vorejant la tutela i la limitació de les competències autonòmiques, en especial en l'àmbit, tan sensible, de les competències compartides, dinàmica que s'ha fet habitual al llarg de les darreres legislatures. En qualsevol cas, si la **LPNyBD** no té finalment cap entrenbanc, serà a causa del marge que deixa la (segons el meu entendre) deficient redacció de l'Estatut de Catalunya, que en la versió vigent (recordem-ho, pendent de la resolució del Tribunal Constitucional) estableix, a l'art. 144, en un precari equilibri conceptual, les competències de la Generalitat en matèria de conservació de la biodiversitat (vegeu Nota 1)

Així, el preàmbul ja estableix que aquesta Llei substitueix la Llei 4/1989 de *Conservación de*

espacios naturales y de flora y fauna silvestres
“
que introdujo en España [...] el Derecho de de conservación de la naturaleza internacionalmente homologable
”, omentent, per exemple, l’existència de la Llei catalana 12/1985 d’espais naturals, força anterior, i de tota la legislació que se n’ha derivat (recorreguda al seu dia, per cert, al Tribunal Constitucional i que ja va ser motiu de conflicte de competències).

El Títol I de la **LPNyBD**, que estableix definicions i organismes, inclou la creació (art.7.) d’una *Comisión estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad*, com a mecanisme de cooperació entre administracions públiques, Estat i Comunitats Autònomes (CCAA) –com si aquestes no fossin part de l’estat- però a l’art 8 es defineix un *Consejo Estatal* anàleg, amb participació de professionals, científics, empresaris, sindicats i ecologistes, on les CCAA s’integraran “*con voz pero sin voto*”. Això sí, la semàntica dels organismes els qualifica sempre d’” *Estatales* ” (i no de “*Nacionales*”, com venia essent habitual).

Aquesta mateixa línia es va repetint al llarg de tota la **LPNyBD** (*cf.* Nota 2).

Un aspecte important per al cas de Catalunya, és que hi és prevista la possibilitat de fórmules de col•laboració entre CCAA amb espais protegits a cavall de dues comunitats (Art 36.2), pensant en les adjacents del País Valencià i d’Aragó, així com l’establiment de convenis transfronterers per a territoris també contigus (art. 40), en relació a la Catalunya Nord o Andorra. No hem d’oblidar que moltes espècies de flora rares, endèmiques i/o amenaçades de Catalunya tenen àrees que abracen més d’un d’aquests territoris administratius. Pel que fa a Natura 2000, ja és coneguda la participació de l’estat en tota tramitació executada en els darrers anys, que a la **LPNyBD** es veu reforçada ara per unas *Directrices de conservación de la red Natura 2000* elaborades pel MIMAM que seran el marc de planificació i gestió dels espais de la Xarxa. (art 41), també per a les CCAA.

El Títol IV s’ocupa de les Reserves de la Biosfera, derivades dels programes UNESCO i, doncs, amb un fort component d’arrels culturals de l’ús de la biodiversitat. Malgrat la reivindicació tradicional de presència directa de Catalunya als òrgans de la UNESCO, la Llei especifica clarament que aquestes Reserves de la Biosfera (com ara el Massís del Montseny) seran supervisades i avaluades per un *Comité español MAB* (aquest, de composició no regulada per la **LPNyBD**).

Finalment, al Títol V, que inclou els instruments financers de tota la política de conservació es on es crea el *Fondo para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad* "[..] *que actuará como instrumento de cofinanciación dirigido a asegurar la cohesión territorial* [...]" (Art. 74, i repetit, al Preàmbul: 51279). No s'oculten pas, doncs, les intencions, precisament a l'apartat de finançament. Aquest tipus de raonament, que ha dut a la vulneració de l'Estatut en d'altres disposicions recents segons dictamen del Consell Consultiu de la Generalitat de Catalunya (com ara la Llei de Dependència), es basa en la pràctica d'aprofitar una situació d'insuficiència econòmica per oferir finançament addicional, sempre que sigui sota la supervisió de l'estat (d'altres exemples els podem trobar a l'àmbit cultural, amb l'aportació de fons estatals, a canvi de l'entrada de l'estat als consorcis gestors de grans museus o del Teatre del Liceu, això sí, amb l'aquiescència de l'actual -i de l'anterior- administració catalana). Alguns detalls d'aplicació d'aquest fons financer de la

LPNyBD

són ben clarificadors. Així, el fons ha de servir per posar en pràctica programes com: suport a gestió forestal sostenible, prevenció estratègica d'incendis forestals, custòdia del territori i protecció d'espais naturals i forestals on participi financerament l'Administració de l'Estat. Fins i tot, aquest fons ha de permetre la concessió d'ajuts a associacions sense ànim de lucre " *de ámbito estatal* ", en un nou intent de regular i de controlar les ONGs (semblantment amb el que ja ocorre amb el destí del percentatge de la creueta de la declaració de renda). Diverses organitzacions i associacions de defensa de la natura de Catalunya, del País Valencià o de les Illes Balears es veurien excloses d'aquests ajuts perquè no són entitats d'" *ámbito estata* l", de manera que la consistència de llurs propostes no s'acredita pas per la seriositat del treball de molts anys, sinó per l' *ámbito* . Per descomptat, la gestió de les subvencions serà de les CCAA, però el funcionament del fons serà regulat per decret (art. 74.3 i 74.4).

Les causes i les conseqüències

Em sembla que ha quedat prou clara, doncs, la reiterada inclusió de detalls centralitzadors en la redacció a la nova Llei de Biodiversitat (paradoxalment de diversitat?), que només es poden entendre des d'una posició de recel i de desconfiança cap a la realitat plurinacional de l'estat espanyol i, per tant, d'una presa de posició política a la qual, que jo tingui coneixement, no s'ha produït cap resposta de les institucions catalanes.

No obstant, em temo que cal atorgar a l'estat una raó per a aquesta desconfiança. I és la poca eficiència d'algunes comunitats autònomes per posar en funcionament mesures efectives de conservació de la biodiversitat durant la vigència de l'antiga llei. I, més precisament, la pràcticament nul•la implicació de la Generalitat de Catalunya en la conservació de la flora en tots aquests anys. La manca de desplegament legislatiu (encara avui, tan sols cinc espècies de flora protegides a tot el Principat i una llista força deficient i antiquada de protecció local parcial en alguns espais del PEIN), la manca de cap mena de programa estratègic (prioritzat i finançat) per la conservació de plantes i, fins i tot, l'incompliment de la llei vigent (obligatorietat de plans de recuperació per a les espècies catalanes incloses al *Catálogo Nacional de Especies Amenaçades* , encara inexistents després de 18 anys de la seva publicació al BOE!), són motius de pes per al recel.

Lamentablement, des d'un punt de vista nacional, la poca cura del propi patrimoni biològic vegetal (tan propi com el patrimoni cultural) ha anat caracteritzant els diversos governs de Catalunya (CiU, govern tripartit, fins i tot amb consellers de partits pretesament "verds") i, encara avui, el servei responsable de conservació de les espècies de flora no hi té destinat ni tan sols un funcionari a temps complet. Catalunya és ja l'única Comunitat Autònoma espanyola sense un catàleg de flora protegida, només equiparable a la situació de Ceuta i Melilla.

En aquesta situació, nacionalment desoladora, no sabria pas dir què em causa més consternació, si l'acceptació d'una nova llei com aquesta o la manca de diligència del nostre govern. Naturalment, la *Ley de Biodiversidad* s'haurà d'acabar aplicant, de manera que en una propera **E-Opinió**, n'analitzarem el contingut i les possibilitats d'aplicar-la per a una efectiva conservació de les plantes del nostre país. Sens dubte el promès Decret de flora amenaçada de Catalunya o la futura llei catalana de biodiversitat no tenen ara altre remei que inscrure's en el desplegament de la **LPNyBD** o Llei 42/2007. En sentirem a parlar!

Bibliografia

LEY 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. (pdf)

Fazey, I., & Fischer, J. & Lindenmayer D.B. 2005. What do conservation biologists publish? *Biological Conservation* 124:63-73

Meffe, G.K., Ehrenfeld, D. & Noss, R.F. 2006. Conservation Biology at Twenty. *Conservation Biology* 20 (3), 595-596.

NOTES

(1) Diu l'Art. 144.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya que "Corresponen a la Generalitat la competència compartida en matèria de medi ambient i la competència per a l'establiment de normes addicionals de protecció" i per aclarir, s'especifica que "Aquesta competència compartida inclou en tot cas [...] 3. La regulació dels recursos naturals, de la flora i la fauna, de la biodiversitat, del medi ambient marí i aquàtic si no tenen per finalitat la preservació dels recursos pesquers marítims" (per cert, com si biodiversitat no inclogués flora i fauna) i "[...] 12. Les mesures de protecció de les espècies i el règim sancionador"

Mentre que segons l'art 144.2, "Correspon a la Generalitat, en matèria d'espais naturals, la competència exclusiva que, respectant el que disposa l'article 149.1.23 de la Constitució inclou, en tot cas, la regulació i la declaració de les figures de protecció, delimitació, planificació i gestió d'espais naturals i d'hàbitats protegits situats a Catalunya", és a dir, tot allò que no és legislació bàsica, que l'article 149 de la Constitució reserva com a competència exclusiva de l'estat. El que no és definit enlloc, precisament, és l'abast del concepte de legislació bàsica.

(2) Així, per exemple, es preveu un *Plan Estratégico Estatal del PNyBD*, que serà elaborat pel Ministeri de Medi Ambient (MIMAM) amb col•laboració amb altres ministeris (en l'elaboració hi participaran les CCAA , però no diu pas que aquesta participació hi sigui rellevant) i, en tot cas, s'aprovará mitjançant Reial Decret (art. 13.4), deixant ben clar qui en té la competència. En diversos passatges, les CCAA són situades a l'alçada (simplement) dels particulars: per exemple en l'elaboració de plans sectorials que desenvolupin el *Plan Estratégico Estatal* (art. 14.2), seran "consultades" les CCAA, al mateix nivell que los "*sectores implicados*", de manera semblant al que s'estableix (art. 24) sobre inclusió d'hàbitats al *Catálogo Español de Hábitats en Peligro* que pot ser proposada per les CCAA igual que qualsevol ciutadà o organització. Al Títol I, també s'hi indica que és el MIMAM qui elaborarà i actualitzarà l' Inventari del Patrimoni Natural i de la Biodiversitat "*con la colaboración de las Comunidades Autónomas*" i que el planejament sobre recursos naturals haurà de ser a través dels *Planes de Ordenación de Recursos Naturales* que seran els instruments específics de les CCAA, sense possibilitat de normativa diferenciada; és més, tot preveient l'aparició de conflictes, l'art. 18.3 estableix que "*los Planes de Ordenación de los recursos naturales serán determinantes respecto a cualesquiera otras actuaciones* [...] *sin perjuicio de lo que disponga al respecto la legislación autonómica*".

Al títol III s'estableix, com si d'un menor d'edat es tractés, que és aquesta llei la que obliga a les CCAA a adoptar les mesures de conservació de la biodiversitat i, a més, com ho han de fer. També, que la inclusió d'un espai al *Catálogo Español de Hábitats* obliga a l'actuació de les CCAA per a prendre les mesures que estableix aquesta Llei (art. 25). Es fixa una classificació de tipus d'espais naturals protegits (art. 29), en possible conflicte amb l'art. 144.2 de l'Estatut de Catalunya (*cf.* Nota 1), que resta mig resolt amb l'art. 36, que deixa a les CCAA la declaració i determinació de la fórmula de gestió (en el que ja és habitual ús expansiu del concepte de normativa bàsica per part de l'Estat).

Pel que fa als llistats i catàlegs i d'espècies, s'explicita que n'hi ha de tipus informatiu (amb les dades que subministrin les CCAA), i d'altres d'executius, on sí que queda clar qui té en la clau (perquè "*no se limitan a centralizar* [*sic*: podria dir coordinar, distribuir, organizar, però diu *centralizar*] l*a información procedente de las comunidades autónomas sino que, además se constituyen como un elemento necesario para garantizar complementariamente la consecución de los fines inherentes a la legislación básica* [llarga justificació de nou per al concepte de llei bàsica] " i "*se reserva para aquellas categorías de espacios o especies cuyo estado de conservación presenta un mayor grado de amenaza o deterioro y, en consecuencia, para los que es*

necesario asegurar unas normas mínimas y homogéneas que aseguren la correcta protección ", en referència al
Catálogo de Hábitats en Peligro de desaparición
o al
Listado de especies en régimen de protección especial
inclosos a la
LPNyBD
que detallarem en un segon article.