

Política i gestió de la natura a Catalunya.

Del desgovern a la urgència d'un plantejament integral

Àlex Casademunt

Professor titular de Ciència Política i de l'Administració (UAB)

1. INTRODUCCIÓ

Catalunya té una població estable que frega els 7,5 milions d'habitants i rep anualment més de 15 milions de turistes (18 milions el 2016); per altra banda, la seva ubicació geogràfica li permet tenir un mosaic d'ecosistemes molt ric i divers, però, per aquesta mateixa raó, també molt fràgil i vulnerable. Malgrat aquesta combinació de factors tan excepcional, Catalunya no disposa dels recursos institucionals i financers necessaris per a dur a terme una política i una gestió efectives del seu patrimoni natural i de la seva biodiversitat.

Aquesta situació excepcional -repetidament denunciada per una comunitat científica vigilant però massa sovint ignorada- encara sorprèn més si tenim en compte l'existència a Catalunya d'una tradició associativa (entitats excursionistes i conservacionistes) que ha vinculat els valors naturals i patrimonials amb els identitaris. Les restriccions pressupostàries dels darrers anys, els canvis recents en l'ús social dels espais naturals, la situació precària en la que es troba el sector agroforestal, afegeixen nous reptes que fan inajornable un replantejament integral dels referents i les representacions d'aquesta política.

Al llarg d'aquest capítol donarem algunes claus interpretatives per a explicar com s'ha arribat a aquesta situació i com es planteja un possible escenari de futur.

2. ETAPES EN LA POLÍTICA I GESTIÓ DE LA NATURA A CATALUNYA¹

La política i gestió de la natura ha seguit etapes i períodes diferenciats que posen en evidència sensibilitats diverses en relació a la seva consideració (rellevància social) i gestió (recursos, estratègies i instruments). Cada etapa es caracteritza per uns elements comuns en la governança (dispersió de competències, tensions entre administracions i entre governs, relacions públic-privat, etc...). A la vegada, aquestes etapes han estat subdividides en períodes que delimiten i caracteritzen l'acció dels successius governs. El propòsit d'aquest apartat és detectar errors, mancances o inèrcies que condicionen el futur d'una política de la natura a Catalunya.

Primera etapa [1980-1991]: dispersió competencial i separació planificació - gestió.

Primer període (1980-1985): l'eufòria proteccionista

L'any 1980, a l'empara del nou marc normatiu democràtic (CE78, art. 149.1.23 + EAC79, art. 9.10 i 10.1 es produeix el primer el traspass de competències en matèria específica d'espais naturals cap a la Generalitat; aquest es materialitzarà amb una transferència dels serveis de les

¹ Optem per parlar de natura i no de patrimoni natural i biodiversitat (excepte en el casos d'instruments o organismes que porten aquest nom) per a donar un sentit més dinàmic i integral a l'objecte de la política

delegacions provincials del ICONA al Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (DARP). El 1983, però, es produirà un nou traspàs de competències en matèria més general de medi ambient cap al Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DPTOP); en conseqüència, la gestió del patrimoni natural i de la biodiversitat quedarà compartida entre els dos esmentats departaments. Aquest "pecat original" condicionarà la política i gestió de la natura ben bé fins el 1999, provocant tensions entre els òrgans medi ambientalistes i els agroforestals (Carceller, 2017).

Per altra banda, també cal remarcar l'escassa ambició de la Generalitat per assolir l'exclusivitat de les competències en conservació de la natura; una exclusivitat que la Constitució feia possible i que hagués estalviat molts conflictes i contradiccions com els que es varen produir en relació gestió del Parc Nacional d'Aigüestortes.

Malgrat aquestes insuficiències, aquest primer període es caracteritzarà per una intervenció pública decidida i per una producció legislativa rellevant: és el cas de l'emblemàtica Llei 12/1985 d'Espais Naturals que s'avança a la normativa de caire estatal, que fixa els objectius i estableix les categories de protecció dels espais naturals, que preveu l'aprovació d'un posterior Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN) i que crea el Consell de Protecció de la natura, com a òrgan consultiu.

Font (2001: 88) qualifica aquesta primera etapa com "d'eufòria conservacionista" i en destaca alguns factors explicatius: institucionals -la necessitat que té la Generalitat de legitimar la gestió i execució d'unes competències i serveis traspassats; polítics -la voluntat d'associar la protecció del patrimoni natural a elements de caràcter identitari en un context de recuperació de l'autogovern; socials -el prestigi d'un moviment conservacionista que aconsegueix tenir un ressò i una influència política real².

Segon període (1986-1991): l'estancament.

Aquest segon període es caracteritza per un estancament en l'acció de govern de la Generalitat. Per una banda, el desplegament del PEIN s'ajorna set anys (Decret 328/1992) i per l'altra, s'alenteix molt el ritme de declaracions de parcs naturals. Els valors més productivistes associats als interessos dels sectors agrari, forestal i cinegètic dominaran la política del DARP durant aquesta etapa. Una prova d'aquesta reorientació la trobem en la presentació l'any 1990, per part del Consell Executiu, d'un projecte de reducció de la zona perifèrica del Parc Nacional d'Aigüestortes. En aquest mateix període es produeix la incorporació de l'Estat espanyol a la Unió europea i per tant es fa necessària l'adopció de normativa europea en la matèria, especialment la directiva 1979/409 que estableix les Zones Especials de Protecció de les Aus (ZEPA). La manca de diàleg entre el govern de la Generalitat i el govern de l'Estat en l'elaboració de la Llei estatal de Conservació dels Espais Naturals i de la Flora i Fauna Salvatges (Llei 4/1989) posa de manifest un conflicte latent entre les dues administracions que es perllongarà fins a mitjans dels anys noranta, quan la sentència del Tribunal Constitucional (STC102/1995) ratifica la cogestió del Parc Nacional d'Aigüestortes però l'inclou en la xarxa estatal de parcs nacionals. Finalment, cal destacar que la Diputació de Barcelona (DIBA) guanya protagonisme en la protecció d'espais naturals a Catalunya: amb poques competències però força recursos ampliarà la xarxa de Parcs Naturals (Parc del Garraf, 1986; Parc del Castell de Montesquiú, 1986; Parc del Montnegre i el Corredor, 1989).

¹ En aquest sentit podem destacar la publicació del *Llibre Blanc de la Gestió de la Natura als Països Catalans* (1976) i la celebració del *I Congrés de Cultura Catalana* (1975-1977) amb la seva campanya de salvaguarda del patrimoni natural.

Malgrat l'emblemàtica creació del departament de Medi Ambient (DMA) l'abril del 1991, en acabar aquesta primera etapa, la dispersió de funcions i competències en la planificació i gestió dels espais naturals arriba a un punt màxim: tres departaments de la Generalitat (DMA, DPTOP i DARP) i tres Administracions (Estat-Parc d'Aigüestortes; Generalitat-PEIN i DIBA-Xarxa de Parcs Naturals).

Segona etapa [1992-2010]: les oportunitats perdudes.

Primer període (1992-1999): unes expectatives frustrades.

L'inici d'aquesta segona etapa ve marcat per les expectatives favorables que generen, per una banda, la recent creació del Departament de Medi Ambient (DMA) i l'aprovació del Pla d'Espais d'Interès Natural (PEIN) el 1992, i per l'altra, a nivell europeu, l'aprovació de la Directiva 92/43/CEE relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i la flora silvestres, més coneguda com la Directiva hàbitat.

Pel que fa la creació del DMA, cal recordar la seva immediata participació en la Conferència de Nacions Unides pel Medi Ambient i el Desenvolupament (Rio de Janeiro, 1992); tanmateix, la preocupació principal d'aquest nou departament serà la de fer compatibles creixement econòmic i respecte pel medi ambient, és a dir tot allò relacionat amb el que podríem anomenar "medi ambient productiu" (gestió dels residus, millora dels processos productius, restauració de la contaminació, etc...). A més a més, el DMA no adquirirà competències del DARP i, per tant, continuarà -fins al 1999- la separació entre planificació (primer del DPTOP i després del DMA) i gestió (sempre del DARP) del medi natural. Aquesta situació es veurà agreujada per la progressiva pèrdua de centralitat política del DMA en el Govern de la Generalitat i per una distribució pressupostària en el DARP clarament favorable als interessos productius agroforestals i molt perjudicial a la protecció del patrimoni natural.

Pel que fa l'aprovació del PEIN, si bé és cert que la superfície d'espais a protegir comença a ser força relativament elevada (20,5% del territori de Catalunya), la seva gestió efectiva es veurà molt condicionada, des del inici, per les polítiques urbanístiques (especialment POUMS i Plans Directors).

Finalment, en relació a la Directiva 92/43/CEE -i la seva operativitat a través de la Xarxa Natura 2000- cal destacar que estableix per primera vegada un sistema europeu coherent d'àrees protegides que integra mostres representatives dels hàbitats naturals d'interès comunitari. La Xarxa Natura 2000 especificarà dos tipus d'espais: les zones especials de conservació (ZEC) i les zones d'especial protecció per a les aus (ZEPA). Les ZEC són designades pels estats membres d'acord amb la Directiva hàbitats. Prèviament a aquesta designació, però, cal que la Comissió Europea (CE), de conformitat amb els estats membres, classifiqui com a llocs d'importància comunitària (LIC) els espais proposats.³

Malgrat la signatura del Conveni sobre Diversitat Biològica (1996) -que planteja la necessitat d'elaborar estratègies integrals de protecció del patrimoni natural i de la biodiversitat- i les pressions d'algunes entitats com l'ICHN⁴, aquesta qüestió no s'abordarà de forma efectiva.

Finalment, des de l'àmbit privat, cal assenyalar la constitució del Patronat de la Fundació Territori i Paisatge el 1998. Dirigida per Jordi Sargatal, aquesta fundació comptarà amb fons de

³ Com veurem més endavant, Catalunya incomplirà reiteradament els seus compromisos en relació a aquesta directiva.

⁴ Cal recordar el paper que va tenir la Institució Catalana d'Història Natural en la elaboració d'una primera estratègia per a la protecció del patrimoni natural i la biodiversitat Catalunya (Germain, 1996).

l'Obra Social de Caixa Catalunya i el seu objectiu principal serà l'adquisició de territori recollint les experiències del Regne Unit (National Trust), de França (Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres, Conservatoires d'Espaces Naturels) o dels EUA (Nature Conservancy).

Segon període (2000-2003): una racionalització administrativa sense voluntat política.

Aquest segon període ve marcat per unes reestructuracions administratives en el Govern de la Generalitat que haurien pogut racionalitzar la planificació i gestió del patrimoni natural. En efecte, l'aprovació del decret 297/1999 torna assignar les funcions de la Direcció General de Medi natural del DARP a la Direcció General del Patrimoni Natural i Medi Físic del Departament de Medi Ambient; un any després, el decret 224/2000 adscriu el Cos d'Agents Rurals al DMA. El 2002 el decret 181/2002 crea, dins del DMA, la Direcció General d'Activitats Cinegètiques i Pesca Continental i la Direcció General de Prevenció de Riscos del medi natural.

Tot i que aquests canvis suposen una recuperació important de competències i funcions per al DMA, la política del darrer govern Pujol en matèria de protecció del patrimoni natural no canviarà substantivament (Carceller, 2017). Amb l'excepció de la llei de protecció dels animals (Llei 22/2003) -que tanmateix no s'acompanya d'una dotació econòmica suficient- la producció legislativa en aquest període serà escassa i de poca rellevància.

Des de l'àmbit acadèmic, es tornar a plantejar la necessitat d'elaborar una estratègia catalana per a la conservació del patrimoni natural (Carceller; Grau, 2000). Des de l'àmbit privat, cal destacar la Declaració de Montesquiú (2000) que obrirà les portes a l'activitat de custòdia en el nostre país. La Xarxa de Custòdia del Territori es crea el 2003 amb l'objectiu d'impulsar la custòdia del territori com a estratègia de conservació i gestió responsable del territori i la seva biodiversitat; aquesta rebrà el suport del Departament de Medi Ambient de la Generalitat de Catalunya, de l'Àrea de Territori i Paisatge de l'Obra Social de Caixa Catalunya i de la Universitat de Vic.

Tercer període (2003/desembre-2010): el llast d'un conflicte mal resolt.

Aquest tercer període correspon als governs del primer i segon tripartit i es pot caracteritzar per diferents elements. Primer, per l'afinitat entre els governs de la Generalitat (P. Maragall/S. Milà) i de l'Estat (J.L. Rodríguez Zapatero/C. Narbona); segon, per la delimitació i clarificació de competències en la matèria que permet l'aprovació del nou Estatut d'Autonomia (EAC-2006); i tercer, per l'aposta decidida del govern de l'Estat per a impulsar mesures per a la protecció del patrimoni natural com ara l'aprovació de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad que permet la creació de la Comisión Estatal para el Patrimonio Natural y la Biodiversidad.

A nivell de la Generalitat, el decret 296/2003 (desembre) canvia la denominació del DMA per la de Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAH) i li atribueix les funcions relatives a la qualitat i planificació ambiental, l'aigua, els boscos, la biodiversitat i la protecció del medi natural. El decret 68/2004 crea la Direcció General de Medi Natural que concentrarà les funcions abans repartides entre la Direcció General d'Activitats Cinegètiques i Pesca Continental, la Direcció General de Boscos i Biodiversitat i la Direcció General de Prevenció de Riscos del medi natural. El decret 185/2003 crea la Subdirecció General dels Agents Rurals i adscriu la gestió d'aquest cos a la Direcció General de medi natural del DMAH. Malgrat aquests avenços en la racionalització (simplificació i concentració) la política de la natura es veurà molt compromesa per la orientació productivista que, en un context econòmic molt expansiu, prenen altres polítiques sectorials (especialment agroindústria, urbanisme i mobilitat); prova d'això, és la dificultat que va tenir el DMAH en ampliar la Xarxa Natura 2000.

Des que es va aprovar la Directiva hàbitats, el Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAH) va començar a treballar en la definició d'espais LIC (llocs d'interès comunitari) a incloure a la Xarxa Natura 2000. Tanmateix, el desembre de 2004, la CE va trametre a l'Estat Espanyol un dictamen denunciant una aplicació deficient de la Directiva d'aus en relació amb el projecte de regadiu del Canal Segarra-Garrigues.

Per tal de respondre als requeriments de la Unió Europea el conseller de Medi Ambient i Habitatge, Salvador Milà, va presentar una proposta d'ampliació de la Xarxa Natura 2000. Pocs dies després de presentar-la, el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca (DARP) i el Departament de Política Territorial i Obres Públiques (DPTOP) van anunciar que presentarien al·legacions. També va ser airada la reacció dels regants del canal Segarra-Garrigues i, fins i tot, dels empresaris (Cambra de Comerç de Barcelona). Fruit d'aquestes reaccions, va ser necessària la creació d'una comissió interdepartamental per tal de definir la proposta final dels espais a incloure a la Xarxa Natura 2000. (SCOT, 2005).

Tercera etapa [2011-2015]: regressió, marginalitat i subordinació.

Aquesta darrera etapa es veurà condicionada pel context de crisi econòmica i contracció pressupostària i institucional; també i per una reestructuració administrativa en el govern de la Generalitat que torna a dispersar funcions entre departaments i direccions generals i atorga major preeminència a l'administració d'agricultura.

La reducció del nombre de Departaments té unes conseqüències clares en la gestió del patrimoni natural i la biodiversitat: la supressió del Departament de Medi Ambient i Habitatge (DMAH) i el trasllat de la majoria de les seves competències cap al nou Departament de Territori i Sostenibilitat (DTES) dirigit pel conseller Lluís Recoder. Pel que fa a les competències sobre medi natural i biodiversitat, aquestes van passar al Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca, Alimentació i Medi Natural (DAAM), concretament a la Direcció General de Medi Natural i Biodiversitat. Conseqüència d'aquesta reestructuració és també la reducció dràstica d'un 60% dels pressupostos destinats a la gestió del medi natural en el període 2009-2012 (Ecologistes en Acció, 2012).

Pel que fa l'acció de govern i la producció legislativa, la iniciativa provindrà bàsicament del govern de l'Estat: per una banda, s'aprova el Real Decreto 1274/2011 per el que se aprueba el Plan Estratégico del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad 2011-2017, en aplicació de la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Aquest Pla Estratègic incorporarà els compromisos adquirits per l'Estat espanyol en l'àmbit internacional i comunitari en matèria de biodiversitat, en particular els derivats del Pla Estratègic del Conveni de Nacions Unides sobre Diversitat Biològica per al període 2011-2020 (aprovat per la Parts Contractants, l'octubre de 2010) i l'Estratègia europea sobre biodiversitat (adoptada el maig de 2011 per la Comissió Europea). També s'aprova la llei estatal 33/2015 que modifica la 42/2007 incloent, per primera vegada, el principi d'evitar la pèrdua neta de biodiversitat. Amb aquesta llei es persegueix incorporar en l'ordenament jurídic espanyol els principals objectius de l'Estratègia de la Unió Europea sobre la Biodiversitat fins el 2020, i preveu l'aprovació de l'Estratègia Estatal d'infraestructura verda i de la connectivitat, que haurà de ser elaborada conjuntament per l'Administració general de l'Estat i les Comunitats Autònomes.

Al final d'aquesta etapa, per tant, es posa en evidència el retard acumulat en la legislació catalana respecte de l'estatal i l'europea. Aquesta "desídia" deixarà pendent dues assignatures d'obligat compliment: el decret pel disseny dels òrgans rectors i de participació dels Parcs Naturals (mandat de la llei 12/2006) i l'elaboració de l'estratègia catalana del Patrimoni

Natural i la biodiversitat. Aquesta regressió i subordinació serà denunciada per la comunitat científica i el món associatiu en la Declaració del Patrimoni natural de Catalunya de 2014.⁵

Malgrat aquestes crítiques, el govern Mas, a través del DAAM i del Conseller Josep Maria Pelegrí accentua encara més el gir productivista amb l'aprovació (acord de govern 21/2015 de 17 de febrer) del Pla de gestió dels espais naturals de protecció especial de Catalunya 2015-2020; un instrument de gestió que pretén fer compatibles les activitats (tradicionals i noves) que es fan en aquests espais naturals per tal d'impulsar el seu paper com a font de creació de nova activitat socioeconòmica i de creixement econòmic.

Com assenyala Carceller (2017): “La situació va arribar a un punt tan crític que aquell mateix any el Parlament de Catalunya va reprovar el Pla esmentat i poc després van ser retornades al DTES una part de les competències perdudes per l'administració ambiental sis anys abans”.

El quadre 1. recull de forma sinòptica els principals elements que caracteritzen les etapes que acabem de descriure.

⁵ Aquesta Declaració comptarà amb el suport de més de quaranta entitats i organitzacions vinculades amb el món acadèmic, col·legis professionals i empreses.

QUADRE 1: ETAPES EN LA POLÍTICA I GESTIÓ DE LA NATURA A CATALUNYA	PRIMERA ETAPA [1980-1991]: DISPERSIÓ DE COMPETÈNCIES I SEPARACIÓ PLANIFICACIÓ - GESTIÓ			SEGONA ETAPA [1992-2010]: OPORTUNITATS PERDUDES			TERCERA ETAPA [2011-2015]: REGRESSIÓ, MARGINALITAT I SUBORDINACIÓ
	Primer període [1980-1985]	Segon període [1986-1991]	Primer període [1992-1999]	Segon període [2000-2003]	Terçer període [2004-2010]		
	Caracterització	Eufòria proteccionista però contradiccions entre administracions i entre governs	Estantament i manca de voluntat política	Expectatives frustrades	Racionalització administrativa mancada d'ambició política	Més voluntat política condicionada, però, pel llast d'un conflicte mal resolt	
Relacions intra-administratives	Tensió latent entre DARP i DPTOP degut a la separació planificació (DPTOP)/gestió (DARP)	Predomini del DARP sobre el DPTOP. Continua la separació planificació/gestió	Repartiment competències entre DARP i DMA, però predomini DARP (que continua concentrant les competències de gestió)	Predomini DMA (adscripció cos d'agents rurals i adquisició de les competències del DARP)	Predomini DMAH però conflictitat amb DPTOP i DARP ampliació Xarxa Natura 2000	Supressió DMAH i repartiment competències DTES i DAAM (que torna a concentrar les competències sobre protecció del medi natural) A dscripció Agents rurals al DARP	
Govern multinivell	Inici del litigi entre el Govern de l'Estat i la Generalitat (Parc Natural Aiguestortes i STC 64/1982)	Continua el litigi Govern de l'Estat-Generalitat (Llei 4/89) Incorporació de l'Estat espanyol a la CE (1986) Inici govern multinivell: Generalitat/Estat/CE	Resolució litigi Govern de l'Estat-Generalitat (STC 102/1995) Cogestió Parc nacional Aiguestortes	Connivència en la passivitat entre el govern de l'Estat (ministres J. Matas i E. Rodríguez) i Generalitat (consellers F. Puig i R. Espadaler)	Afinitat en l'impuls Govern de l'Estat (J.L. Rodríguez Zapatero/C. Narbona)-Generalitat (P. Maragall/S. Milà).	Continuació litigi UE-Generalitat Connivència en la passivitat entre el govern de l'Estat (ministre M. Arias Cañete) i la Generalitat (conseller J.M. Pelegrí)	
Relació públic-privat	Predomini del sector públic Competències repartides entre DARP, DPTOP i DIBA	Predomini del sector públic Creació DMA (4/1991)	Enfortiment relació públic-privat: Fundació Territori i Paisatge (1998) Institut desenvolupament de les comarques de l'Ebre (1993)	Enfortiment relació públic-privat: creació Xarxa Custòdia del Territori (2003) Creació IDAPA (2002)	Impuls de la comunitat científica per a l'elaboració Estratègia Catalana conservació i ús sostenible de la biodiversitat Consor. E.N. Delta Llobregat. (2009)	Denúncia entitats i comunitat científica: Declaració en Defensa del Patrimoni Natural de Catalunya (2014)	
Normativa més rellevant	Llei catalana 12/1985 d'Espais naturals	Transposició directiva 1979/409/CEE	Aprovació PEIN (1992): superfície protegida 21% Transposició Directiva 92/43/CEE Llei 9/95 d'accés motoritzat al medi natural	Llei 22/2003 de Protecció dels animals (sense dotació)	Aprovació EAC 2006 –art.144.2-6 Llei estatal 42/2007 del Patrimoni natural y de la biodiversidad Avantprojecte de Llei de la biodiversitat i el patrimoni natural	Adopció Estratègia europea sobre biodiversitat Aprovació memòria Avantprojecte de Llei de la biodiversitat i el patrimoni natural	
Acció de govern	Creació Consell de Protecció de la Natura Declaració 4 Parcs naturals (Zona Volcànica Garrotxa, Cadi-Moixeró, Delta de l'Ebre, Aiguamolls Empordà). Ampliació xarxa Parcs DIBA Superfície protegida abans PEIN= 5%	Ajornament PEIN Ampliació Xarxa Parcs Naturals DIBA Declaració de nous parcs naturals (Montserrat) i paratges naturals (Poblet, Albera). Designació primeres ZEPA en espais protegits. Creació CREA (1987)	Participació DMA Conferència Rio/92 Creació de bases de dades i cartografies Designació noves ZEPA i propostes LIC Declaració Parc Natural del Cap de Creus (1998) Creació Anella Verda Metropol.	Traspàs de competències i serveis de Medi natural (DARP) al DMA però amb recursos massa escassos. Creació de 3 parcs naturals (Ports, Montsant, Alt Pirineu)	Retard normativa catalana Intent de creació d'una Agència de la Natura Pla Director Sistema Costaner + 7 Plans territorials parcials Ampliació PEIN fins al 30% del territori català. Catàleg Flora amenaçada (2008) Creació Consorci Gallecs (2009)	Agreujament retard normativa catalana Reducció acumulada del 60%. Gir productivista en el Pla de gestió dels espais naturals 2015-2020. Descapitalització econòmica i humana dels Parcs i altres ENPE	

Font: Elaboració pròpia.

El present: noves oportunitats davant de velles amenaces?

Amb l'actual govern Puigdemont, el Departament de Territori i Sostenibilitat (Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural) recupera les competències perdudes a favor del DARP en els anteriors governs d'Artur Mas.

Tant a nivell parlamentari com en l'acció de govern, destaquen algunes aportacions favorables a un redreçament de la política i gestió de la natura: l'increment substancial de les dotacions pressupostàries per als parcs en els pressupostos per al 2017, la creació del Fons de patrimoni natural, l'activació de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya (en compliment del que estableix el Conveni de diversitat biològica de Nacions Unides, de 1992, el Pla 2011-2020 que el desplega i l'Estratègia 2020 sobre biodiversitat de la Unió Europea), la modificació del Codi Civil català que dona més suport jurídic a la custòdia del territori o les mesures introduïdes per l'article 205 de la Llei 5/2017 que reforcen els mecanismes de gestió dels espais del PEIN (Carceller, 2017). Més important és encara, l'anunci per part del conseller de Territori i Sostenibilitat, Josep Rull, de la creació de l'Agència del Patrimoni Natural, organisme que concentraria definitivament les competències i seria dotat d'una major capacitat operativa. Aquestes qüestions seran tractades en el següent apartat.

Degut als processos d'agencialització i externalització de serveis, la xarxa d'actors involucrats en la protecció del patrimoni natural es fa més diversa i complexa: als actors públics "clàssics" (Departaments/Direccions generals/subdireccions, DIBA) s'afegeixen nous actors públics -com els ajuntaments que tímidament assumeixen la provisió de serveis ambientals- o ens de naturalesa jurídica especial com són les entitats autònomes, de dret públic, societats mercantils i consorcis, fundacions, instituts, etc..

Però la història sembla repetir-se, i quan la política i gestió de la natura vol assegurar-se un futur més prometedori, resorgeix el vell conflicte entre el Departament de Territori i Sostenibilitat i el DARP que podria obrir les portes a una nova involució. En efecte, el Decret 43/2017, de 2 de maig, de reestructuració del Departament d'Agricultura, Ramaderia, Pesca i Alimentació (DAAM) preveu la creació d'una Direcció General d'Ecosistemes Forestals i Gestió del Medi que substituiria l'antiga Direcció General de Forests. Com assenyala Carceller (2017): "Sense tenir una constància sobre el motiu d'aquest canvi, que a priori sembla forçat i innecessari, podria explicar-se com un intent per blindar les competències forestals del DARP o, anant més enllà, com l'inici d'una ofensiva involutiva per a la recuperació, una vegada més, de les competències relatives al medi natural".

En relació a l'Agència del patrimoni Natural, veurem en el proper apartat com determinats sectors de la propietat agrícola i forestal s'estan mobilitzant en contra de la seva creació i "posen el crit al cel" davant la possibilitat d'uns canvis polítics que podrien minvar la seva capacitat d'influència.⁶ Aquestes darreres qüestions seran tractades amb més profunditat en l'apartat següent.

Aquí acaba la primera part d'aquest capítol; ens ha servit per detectar errors, mancances i inèrcies politicoadministratives que poden condicionar el futur de la política i gestió de la natura a Catalunya. Per tal de completar els factors que cal tenir en compte en una proposta de futur, a continuació abordem els condicionants socioeconòmics més rellevants.

⁶ Segons Josep Maria Vila d'Abadal, vicepresident del Centre de la Propietat Forestal i president del Consell Nacional de Demòcrates, el malestar del sector s'explica perquè amb aquesta nova Agència del Patrimoni Natural tots els plans de gestió que s'aprovin "hauran de passar per ella". Fins ara, indica, anava al revés: "Som nosaltres els que teníem l'última paraula". (Declaracions fetes a Nació Digital el 24/05/2017)

3. CONDICIONANTS SOCIALS, CULTURALS I ECONÒMICS DE LA POLÍTICA I GESTIÓ DE LA NATURA

A. Conciliar la visió dels naturalistes amb la del sector agroforestal.

Segons el cadastre, existeixen 2.033.160 hectàrees de superfície forestal que representen el 63% de la superfície total de Catalunya; d'aquesta superfície, un 73% es troba en mans privades. Pel que fa a l'estructura de la propietat privada, aquesta es troba molt atomitzada: un 52% de les propietats privades de Catalunya tenen una superfície inferior a 1 ha (que només representa un 2,8% de la superfície forestal privada total); un 46,8% de les propietats tenen una superfície compresa entre 1 i 100 ha (que representa un 55,7% de la superfície forestal privada total) i finalment, només un 1,2% de les propietats tenen més de 100 ha però, per contra, representen un 41,5% de la superfície forestal privada total (Centre de la propietat Forestal, 2012).

Aquesta estructura de la propietat tan atomitzada afavoreix el domini i la influència dels grans propietaris en la política forestal; per a aquest propòsit disposen d'un veritable grup de pressió: el Consorci forestal de Catalunya (CFC). Aquesta entitat creada 1948, disposa de prop de 1.500 socis amb més de 200.000 hectàrees forestals distribuïdes pel conjunt de comarques catalanes i es defineix com "un lobby de pressió en defensa de la gestió del bosc i dels drets del propietari/silvicultor des d'una òptica professional i sostenible". És des de aquesta entitat privada que, recentment, s'han canalitzat les objeccions i al·legacions a la creació de l'Agència Catalana de la Natura, aduint que aquesta no preveu una col·laboració suficient amb el sector forestal privat. Aquesta entitat mai ha amagat les seves reticències en relació al control de medi natural per part de l'administració ambiental i per tant, la seva aposta per l'administració d'agricultura, ramaderia i pesca, en la que ha pogut "situar" càrrecs polítics de confiança (vinculats majoritàriament a Unió Democràtica de Catalunya): "la divisió de competències que separa l'administració responsable de la gestió del medi natural, de la responsable de la gestió del bosc, aprofundeix en el distanciament i confrontació entre dues visions ben diferents. La primera i dominant a l'administració ambiental, defensa una visió urbana i sovint parcial i utòpica de la gestió i conservació d'aquests espais" (Rosendo Castelló, President del CFC, 2017).

Més enllà d'aquest conflicte d'interessos o visions, cal remarcar la situació preocupant del sector agroforestal: segons Josep Maria Vila d'Abadal, vicepresident del Consorci Forestal, "som el 0,8% de la població activa, segons els estàndards europeus, aquest percentatge s'hauria d'acostar al 3% per tal de garantir la supervivència dels qui es dediquen al medi natural." El que no diuen, però, els representants dels grans propietaris és que aquesta situació es deguda, en part, a dos grans problemes socials: el de la dificultat d'accedir a les terres i el del relleu generacional en les activitats agroforestals.⁷

⁷ Caldrà veure fins a quin punt la flamant llei d'Espais Agraris de Catalunya permetrà redreçar aquesta preocupant situació.

B. Afrontar el canvi en els usos socials i culturals dels espais naturals protegits (de la “xiruca” al GPS).

La difusió mediàtica dels esports de muntanya i la promoció d'una cultura hedonista i competitiva han tingut com a conseqüència uns canvis importants en l'ús social dels espais naturals protegits: per una banda, la proliferació d'activitats esportives en medi natural i la hiperfreqüentació que comporta i, per l'altra, el canvi en el perfil dels usuaris. Aquest és un fenomen global que té una expressió evident a Catalunya.⁸

Pel que fa la hiperfreqüentació, aquesta és conseqüència directa de l'organització cada vegada més freqüent de curses de muntanya (trails i bicitrails), marxas populars o travesses temàtiques molt sobre dimensionades pel que fa el nombre de participants i organitzadors. A aquest fenomen s'hi afegeix un altre factor rellevant que és el fet que ara siguin principalment empreses privades les que organitzen aquestes entitats i no, com abans, entitats excursionistes. Aquest fet, priva als usuaris d'aquestes activitats d'un procés de socialització que els permeti assolir una “cultura de muntanya” amb uns valors associats al coneixement dels espais naturals. Aquests dos factors sumats generen un impacte antròpic potencial molt preocupant. En aquest sentit, tècnics i científics vinculats a la conservació de la biodiversitat i entitats excursionistes reclamen una regulació, fins ara inexistent, d'aquestes activitats esportives i un codi ètic per llurs organitzadors.

Tanmateix, la possibilitat d'una regulació que posi límits i restriccions a aquestes activitats genera un conflicte d'interessos evident: molts municipis rurals veuen en aquest nou ús social dels espais naturals la oportunitat de consolidar una nova font d'ingressos.

C. Revertir la permissivitat social i judicial en relació a les infraccions en medi natural.

Segons dades de la Conselleria d'Agricultura la tasca del Cos d'Agents Rurals (CAR) durant el 2015 va comportar 13.305 actuacions, 64.295 inspeccions, 3.000 denúncies i uns 150 atestats. Tanmateix, a la demarcació de Girona, només el 40% de les 602 denúncies posades principalment pels Agents Rurals i també Mossos d'Esquadra i Guàrdia Civil l'any 2015 per infraccions a les lleis de caça, pesca, prevenció d'incendis forestals, circulació motoritzada al medi natural i recursos forestals a Girona van acabar en multa. Aquesta situació s'agreuja a nivell de tot el territori català, on de les 613 denúncies rebudes, la gran majoria referents a la protecció d'animals, 479 (78'1%) encara no s'han tramitat i 10 han prescrit.

Des de l'Associació Professional d'Agents Rurals (ASPARC) s'adverteix que en els darrers anys ha regnat la sensació que les infraccions al medi natural són "poc importants" per als governants i que encara no s'entengui la seva feina “de garants de la llei”. Consideren que “les lleis que s'aproven són foc d'encenalls si no es sanciona a qui les incompleix”. Constaten, a més a més, que la protecció del medi ambient té un consens social menys fort que altres normatives com la del Trànsit i lamenten que moltes infraccions mediambientals tenen poc suport social i polític, “i fins i tot alcaldes poden arribar a pressionar per a que determinades denúncies no prosperin”. Això propicia, segons l'ASPARC “que els responsables polítics no destinin els recursos humans necessaris a la tramitació de les sancions (...) l'arxiu de molts expedients per prescripció de la infracció, com passa des de fa anys, permet que algunes

⁸ Una dada que posa de manifest aquests canvis a nivell mundial l'aporta el Global Report on Adventure Tourism, publicat el 2014 per l'Organització Mundial del Turisme (OMT) i l'Adventure Travel Trade Association (ATTA), en què es recollia que l'activitat econòmica fruit de serveis turístics relacionats amb els esports i l'aventura s'havia incrementat els dos anys anteriors en un 195%.

denúncies "sensibles" s'arxivin enmig de denúncies per infraccions lleus" (declaracions fetes al diari El País, 9/08/2016).

D) Posar en valor els serveis ambientals que ofereix el medi natural.

No sense controvèrsia s'han iniciat els primer estudis i informes sobre la possibilitat de quantificar econòmicament els serveis que ofereixen els espais naturals. Aquesta possibilitat sembla especialment interessant de cara a finançar la gestió d'aquests espais, sobretot en municipis rurals que tenen com a principal actiu grans extensions agroforestals. En l'apartat C) hem vist que les activitats que es desenvolupen en aquests espais encara no estan sotmeses a una regulació específica; una qüestió important que hauria d'abordar aquesta regulació és el la incorporació del "preu" dels serveis ambientals en el cost total d'aquestes activitats (despeses d'organització, d'aprovisionament, etc...). Considerem que aquesta "mercantilització" de la natura no tindria tant un valor intrínsec com instrumental: el de fer possible la internalització dels costos associats a la pressió antròpica en els espais naturals.

E) Plantejar un model territorial més sostenible i coherent.

Es tracta d'un factor més estructural que tanmateix afecta la política i gestió de la natura. L'aposta per una "nova cultura del territori" que plantegés un model territorial més sostenible i coherent, en el que les relacions camp-ciutat es pacifiquin, les infraestructures es racionalitzin, els usos del sòl s'estableixin més clarament; en el que la lògica incrementalista sigui substituïda per una planificació territorial i sectorial a més llarg termini, permetria una diversificació i re equilibri dels espais naturals a protegir; aquesta aposta hauria de quedar reflectida en la futura llei de territori de Catalunya.⁹

Aquesta diversificació i re equilibri dels espais naturals no només afavoriria una major justícia ambiental pel que fa el gaudi d'aquests espais, sinó que també en permetria una gestió més propera i vinculada als seus usuaris, amb elements de caràcter més comunitari.

4. UNA POLÍTICA I GESTIÓ DE LA NATURA PER ALS NOUS TEMPS:

A) Condicionants:

Una nova política i gestió de la natura a Catalunya hauria de tenir en compte els errors, les mancances i inèrcies acumulades al llarg del temps (cf. apart. 2) i la capacitat d'adaptar-se als canvis socials, culturals i econòmics més recents (cf. apart. 3). Recollim-los breument abans d'abordar la part prescriptiva d'aquest capítol:

Pel que fa els errors i les disfuncions

- Manca de transversalitat de les polítiques de patrimoni natural i biodiversitat que han estat enteses com a meres polítiques sectorials complementaries;
- pugnes Inter departamentals que contraposen concepcions i visions dels problemes a gestionar;

⁹ En aquest sentit, el Centre per la Sostenibilitat Territorial de Catalunya ha presentat al·legacions a l'avantprojecte de llei de Territori de Catalunya.

- dispersió de competències i inestabilitat en els òrgans administratius que no permeten una acumulació d'expertesa i que ha provoquen duplicitats i polítiques contradictòries;
- excessiva burocratització i manca de transparència en la gestió;
- El dèficit històric de recursos humans i materials.

Pel que fa els canvis socials, culturals i econòmics

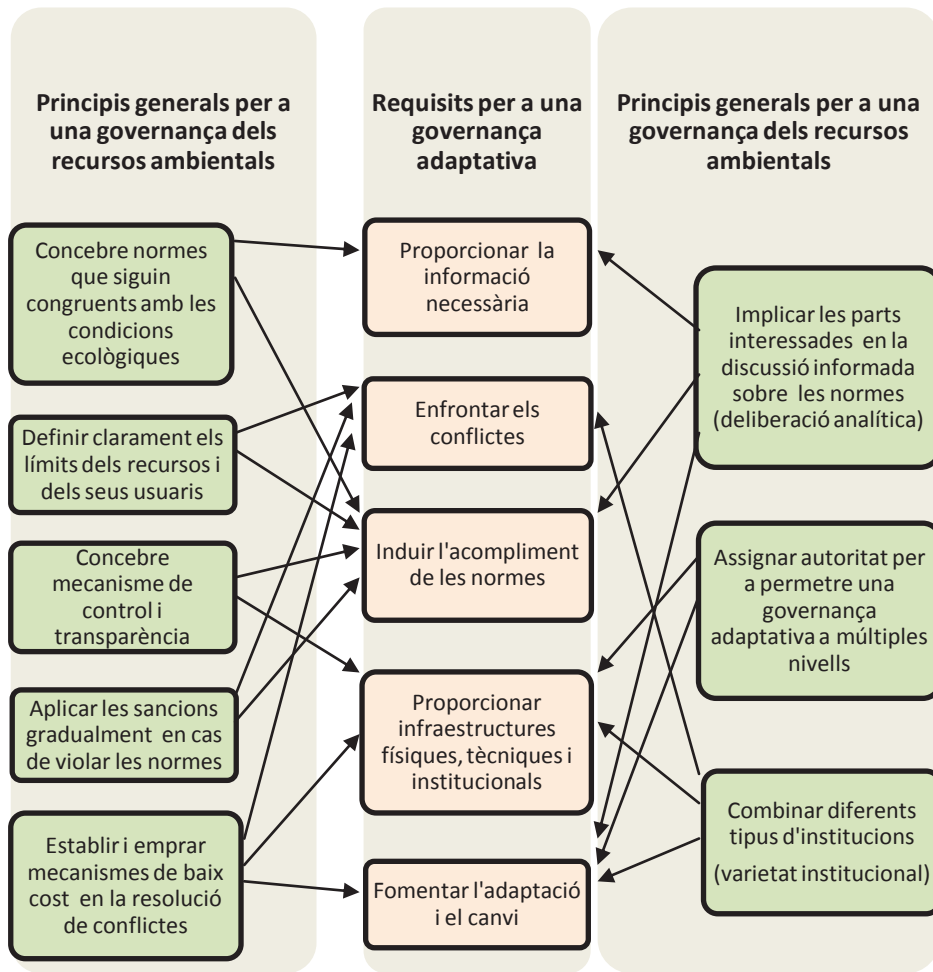
- conflicte d'interessos i visions entre els naturalistes i els grans propietaris del sector agroforestal;
- situació precària en la que es troba aquest sector agroforestal (dificultat d'accés a les terres i manca de relleu generacional);
- canvi d'usos socials i culturals dels espais naturals (hiperfreqüentació i pràctiques poc respectuoses);
- permissivitat política judicial i social en vers les infraccions en medi natural;
- valorització dels serveis ambientals que ofereixen els espais naturals;
- socialització d'una "nova cultura del territori".

B) Principis i requisits:

Per tal afrontar aquests reptes considerem imprescindible canviar els principis i els referents de la política i la gestió del patrimoni natural i la biodiversitat. Per a aquest a aquest propòsit, considerem especialment adequat el model de governança adaptativa que ja proposaven, per al conjunt de recursos naturals, Dietz, Ostrom i Stern (2003).

En el gràfic 1. s'explicita aquest model de governança, indicant quins haurien de ser els principis i els requisits que l'orienten i com aquests es relacionen. Considerem aquest model perfectament extrapolable a la política i gestió de la natura; el plantejem com un referent apropiat. El gràfic 2. expressa un altre principi, que és el de combinar gestió privada, pública i comunitària en aquesta política.

Gràfic 1. Principis i requeriments per a una governança adaptativa dels recursos naturals



Font: Dietz, Ostrom, Stern (2003). Traducció pròpia.



Gràfic 2: Gestió pública, privada i comunitària en la política i gestió de la natura

Dos instruments, reiteradament plantejats i ajornats, que poden definir la política i la gestió de la natura són, per una banda l'elaboració d'una estratègia per a la conservació de la natura a Catalunya i la creació d'una agència catalana de la natura. A continuació veurem fins a quin

afronten els condicionants i recullen els principis i requisits d'una governança adaptativa. Acabarem aquest apartat formulant algunes recomanacions.

C) Instruments:

L'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya

Llargament reivindicada des de la comunitat científica, i en successives ocasions posposada (cf. apartat 2), a principis del 2007, la Generalitat reprèn l'elaboració de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya (ÉSNATURA). Aquesta estratègia s'emmarca en dos documents de referència: l'Estratègia de Desenvolupament Sostenible de Catalunya (EDSCAT) i l'Estratègia Catalana d'Adaptació al Canvi Climàtic.

Pel que fa el procés d'elaboració, es planteja –com ja és habitual en aquest tipus d'estratègies– una fase de participació pública que permeti detectar possibles sinergies o contradiccions a nivell territorial i sectorial. Tanmateix, en una reunió amb el conseller Josep Rull, el Consorci Forestal de Catalunya, la Unió de pagesos i la JARC manifestaran la seva queixa per la manca de participació que han tingut en l'estratègia. Com a rerefons –tal com es manifestarà de forma més contundent amb la creació de l'Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat– hi ha la inquietud de que el Consorci perdi capacitat política en la gestió del medi natural. En conseqüència, un model de governança adaptativa com el que proposem no hauria d'ajornar aquesta qüestió tant delicada com central. Considerem que caldria diversificar la representació d'un sector socioeconòmic (amb greus problemes de futur) per tal d'obrir noves oportunitats i visions fins ara monopolitzades pels grans propietaris i els seus grups de pressió.

L'ÉSNATURA planteja els 6 principis rectors:

Primer. El patrimoni natural és un actiu insubstituïble, un valor en si mateix, del qual depenen el benestar i el progrés de la societat: és necessari tenir-ne més coneixement i més bona organització per gestionar-lo millor, avaluar-ne l'estat de conservació i identificar tendències.

Segon. La conservació del patrimoni natural fa front a la pèrdua de biodiversitat i contribueix a l'adaptació i la mitigació del canvi climàtic: és necessari protegir espais, recuperar espècies, restaurar ecosistemes, gestionar els espais humanitzats i aturar la pèrdua de biodiversitat associada a l'activitat humana.

Tercer. Implantar un model territorial i econòmic compatible amb la conservació del patrimoni natural garanteix la provisió dels serveis eco sistèmics, vitals per a la salut i el benestar de la societat: cal incorporar la infraestructura verda a la planificació territorial, superar la fragmentació d'hàbitats i preservar i restaurar la connectivitat ecològica.

Quart. La natura és motor de desenvolupament local i de dinamització econòmica i amplifica els beneficis i les oportunitats econòmiques en tots els sectors: introduir objectius de conservació de la natura en les polítiques sectorials disminueix les tensions sobre el patrimoni natural, dona coherència a l'acció de govern, i millora la qualitat de vida de les persones.

Cinquè. Adaptar la governança del patrimoni natural a la realitat social i econòmica actual augmenta l'eficàcia de les polítiques de conservació: és necessari optimitzar els recursos,

facilitar la relació de l'Administració amb la ciutadania, millorar l'estructura administrativa i establir un nou marc legal i fiscal favorable a la conservació.

Sisè. El patrimoni natural té valors històrics, culturals, socials i espirituals que el vinculen estretament a les persones. Reconèixer el vincle emocional amb la natura i implicar la societat en la conservació del patrimoni natural la converteix en l'agent protagonista i coresponsable del repte d'aturar la pèrdua de biodiversitat: és necessari fer-ne un agent actiu i compromès.

Dels principis de l'ÉSNATURA es desprèn una visió integral de l'objecte de la política (el patrimoni natural i la biodiversitat) que sembla prou adequada. Tanmateix, els principis que, de forma més genèrica, planteja una governança adaptativa dels recursos naturals semblen reflectir-se només parcialment en el principi cinquè de l'ÉSNATURA: hi manquen referències més explícites als mecanismes de control i transparència, així com la previsió de conflictes i vies de resolució.

En conseqüència, i segurament degut a pressions rebudes, més que de principis rectors, l'ÉSNATURA sembla reiterar les seves motivacions apel·lant a una llista de bons propòsits. Considerem que una aproximació a través dels incentius i les motivacions no té perquè està renyida amb la presència d'instruments regulatius, especialment quan es tracta de governar, en gran part, la provisió d'uns béns comuns. La possibilitat d'establir regles formals i no formals, de caràcter públic, privat i comunitari, en la governança del patrimoni natural i la biodiversitat hauria de quedar més ben reflectida en aquests principis rectors.

Finalment, pel que fa als objectius de l'ÉSNATURA aquests s'estructuren en 6 àmbits temàtics:

ÀMBIT 1. Coneixement, informació i seguiment del patrimoni natural

1.1 Incrementar la informació i el coneixement dels components del patrimoni natural i del seu estat de conservació

1.2 Millorar la integració, el tractament i l'accessibilitat de la informació sobre el patrimoni natural

ÀMBIT 2. Conservació dels elements del patrimoni natural

2.1 Reforçar la gestió activa del sistema d'espais naturals protegits de Catalunya

2.2 Millorar la conservació de les espècies autòctones, els ecosistemes i el patrimoni geològic

2.3 Evitar la pèrdua neta de biodiversitat mitjançant la gestió preventiva

ÀMBIT 3. Model territorial

3.1 Planificar la infraestructura verda i integrar-la en l'ordenació del territori

3.2 Millorar i restaurar la funcionalitat de la infraestructura verda

ÀMBIT 4. Integració de les polítiques sectorials

4.1 Millorar la contribució de les polítiques agrícoles, ramaderes i forestals a la conservació del patrimoni natural i la biodiversitat

4.2 Protegir els ecosistemes marins, i la seva diversitat i funcionalitat

4.3 Incrementar la implicació del sector empresarial i financer en la conservació del patrimoni natural

4.4 Millorar la compatibilitat de la caça i la pesca recreativa amb la conservació de la biodiversitat

4.5 Fomentar el respecte per la natura en les activitats turístiques, esportives i de lleure a l'aire lliure

ÀMBIT 5. Governança: organització administrativa, marc legal i fiscalitat

5.1 Adaptar la governança del patrimoni natural als nous reptes de conservació i fer-la més efectiva

5.2 Implantar eines financeres i de fiscalitat favorables a la conservació del patrimoni natural

ÀMBIT 6. Implicació de la societat

6.1 Ampliar la consciència de les persones sobre el patrimoni natural i la biodiversitat

6.2 Augmentar la participació individual i col·lectiva en la conservació del patrimoni natural i la biodiversitat

La major concreció d'aquests objectius permet fer-ne una valoració més positiva, en el sentit de veure-hi una certa coherència amb els requisits d'una governança adaptativa (columna central del gràfic 1.). Si bé el "Què" de l'ÉSNATURA queda prou explícit en aquests objectius, el fet que l'àmbit 5 (Governança) no estigui prou desenvolupat, no ens permet conèixer-ne el "Com". Tanmateix aquesta qüestió hauria de ser tractada en el següent apartat.

L'Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat

L'onze de juliol de 2017 entra al registre del Parlament una proposició de llei de creació d'una Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat presentada pels grups parlamentaris Junts pel Sí, Socialistes i Catalunya Sí que es Pot.

La dificultat de posar en marxa una agència catalana de la natura es palesa amb el fet que aquesta ha estat intentada en tres ocasions i per tres governs diferents (2000, 2006, 2017). Aquest organisme públic hauria de ser l'òrgan operatiu que permetés desenvolupar l'ÉSNATURA i, com tota agència pública, es veu sotmès a la tensió entre una autonomia suficient per a desenvolupar amb eficàcia les seves tasques i el control necessari per a seguir-ne la seva coherència política.

Com es reconeix en l'exposició de motius, el model d'agència en el que s'inspira l'Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat no té res de singular ni excepcional, sinó que s'inspira en d'altres referents europeus. El seu propòsit i raó de ser és el de: "...combinar l'aplicació de coneixements científics, amb l'ús d'instruments i tecnologies pròpies del món de l'enginyeria, la sociologia, l'economia, l'urbanisme o la geologia, de manera que ha de resoldre per una banda la transferència de coneixements des de la recerca a la gestió, i alhora s'ha de dotar d'una organització pluri i interdisciplinària. Aquesta realitat casa malament amb la rigidesa de places a cossos tècnics de l'Administració tradicional de la Generalitat."

Les funcions d'aquesta agència tenen una correspondència lògica amb els objectius de l'ÉSNATURA i ens aporten llum sobre el "com" de l'estratègia: planificar les polítiques, establir instruments i regulacions, impulsar accions amb la col·laboració del sector privat i del tercer sector, promoure la informació, el coneixement i l'educació sobre el patrimoni natural i la biodiversitat, entre d'altres. La dotació d'aquesta agència prové de fons públics (Generalitat, AGE, UE o d'altres organismes internacionals) i privats (crèdits, donacions, herències o llegats) i disposa d'un marge d'autonomia financera derivat de les rendes generades per activitats pròpies o pels impostos que la llei li permeti recaptar.

De l'anàlisi crítica dels continguts d'aquesta proposició de llei destacarem els següents elements:

-valorem positivament el caràcter integral (es fa referència, per exemple, al canvi climàtic i a les polítiques de mitigació) i interdisciplinària del seu *modus operandi*, tot i que trobem a faltar alguna referència al coneixement transdisciplinari (no expert i situat);

-remarquem una (potser) excessiva cautela en no "trepitjar" les funcions del Consorci de la Propietat Forestal;

-lamentem una absència clara de la dimensió comunitària que té el patrimoni natural i la biodiversitat;

-trobem a faltar referències al medi marí i a les relacions amb el sector pesquer;

-detectem una font potencial de conflictes en la cogestió dels boscos de titularitat pública pel fet que l'Administració d'agricultura (Direcció General d'Ecosistemes Forestals i Gestió del Medi) continua tenint competències molt importants en aquesta matèria.

Malgrat les insuficiències detectades, l'aprovació d'una estratègia (ÉSNATURA) i la implementació de les polítiques que se'n deriven a través l'Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat, prefiguren un escenari de futur per a la política i gestió de la natura més prometedora. Cal recordar que des de la comunitat científica (ICHN, Conservació.cat) i les entitats del tercer sector ambiental (Plataforma en defensa del Patrimoni Natural) aquests dos instruments havien estat llargament reivindicats; també és simptomàtic el recel manifestat pel Consorci Forestal de Catalunya que aplega als grans propietaris del sector agroforestal.

Per altra banda, la recent aprovació de la Llei de Canvi Climàtic i la de les futures lleis de Territori i d'Espais Agraris haurien de permetre sinergies positives amb una política i gestió de la natura que es vol més integral.

5. CONCLUSIONS:

Com destaca el document base per a l'elaboració de l'Estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya, les polítiques de conservació de la natura han permès aconseguir nombroses fites en benefici del patrimoni natural, entre les quals cal destacar:

- La generació d'informació sobre biodiversitat i patrimoni natural: elaboració de la cartografia dels hàbitats de Catalunya, creació del Banc de dades de biodiversitat de Catalunya, publicació de l'inventari d'espais d'interès geològic.
- L'avaluació dels components del patrimoni natural: aprovació del Catàleg de flora amenaçada de Catalunya.
- La creació d'un sistema d'àrees protegides amb 184 espais (que inclou espais del PEIN, de la xarxa Natura 2000 i espais naturals de protecció especial), que garanteix la protecció ambiental d'aproximadament el 30% del territori de Catalunya.
- La recuperació de les poblacions de diverses espècies amenaçades, com la gavina corsa, el trençalòs, el xoriguer petit, la llúdriga i l'ós.
- La restauració d'espais naturals degradats, com la desconstrucció de l'antic ClubMed situat al pla de Tudela dins el Parc Natural del Cap de Creus (Alt Empordà) i la recuperació de l'estany d'Ivars i Vila-sana (Segrià).
- La reducció de la pèrdua de biodiversitat associada a l'execució de plans, programes i projectes mitjançant eines com l'avaluació ambiental estratègica i l'avaluació d'impacte ambiental.

Tanmateix, el càlcul per a Catalunya del Living Planet Index (indicador sobre l'estat de la biodiversitat adoptat pel Conveni sobre Diversitat Biològica) posa de manifest una alarmant tendència regressiva, amb una disminució del 22% de les poblacions de 258 espècies de vertebrats i invertebrats per al període 2002-2016.

Com assenyalen Mallarach, Germain, Sabaté i Basora (2008), demanar-se si el sistema d'espais naturals protegits ha estat efectiu equival a demanar-nos si els espais protegits existents han protegit, efectivament, el patrimoni natural i la biodiversitat. Tanmateix, com remarquen aquests mateixos autors, "quan la integració i la internalització dels principis ambientals en les polítiques sectorials (urbanístiques, agràries, industrials, turístiques, etc.) és insuficient, és probable que part dels esforços esmerçats en la protecció esdevinguin improductius per més bona voluntat que hi posin els gestors dels espais naturals."

Però aquestes qüestions, essent essencials en el tema que ens ocupa, no són les úniques que ens haurien de preocupar si entenem per política i gestió de la natura quelcom més que la estricta preservació d'un patrimoni natural i la seva biodiversitat. Si partim d'aquesta premissa ens podríem també formular les següents preguntes: són suficients els espais naturals protegits existents per a preservar o potenciar la diversitat natural?, ¿constitueixen un sistema coherent en un model territorial més equilibrat i sostenible?, ¿asseguren un accés equitatiu als serveis ambientals que ofereixen?, ¿permeten la socialització d'uns valors i d'unes pràctiques respectuoses?, ¿poden generar sinergies positives amb un sector agroecològic en vies de consolidació?, ¿i amb un sector agroforestal tan desequilibrat, amb problemes d'accés a la terra i de relleu generacional?

També ens podríem preguntar per la conveniència d'innovar en les formes de gestió d'aquests espais natural: no és suficient haver diversificat les formes jurídiques (fundacions, consorcis, instituts,...) si no transcendim binomi públic-privat. Considerem que caldria també introduir elements de gestió comunitària (veure gràfic 2.) propis d'una governança adaptativa, especialment si volem fer de la protecció de la natura un objectiu comú.

Hem vist, en la primera part d'aquest capítol, com la política i gestió de la natura a Catalunya s'ha caracteritzat pel desgovern i la marginació (dispersió de competències, manca de recursos, subordinació a d'altres polítiques sectorials...). En la mesura que l'elaboració d'una l'estratègia del Patrimoni Natural i la biodiversitat i la creació d'una Agència per al seu desplegament, pretenen corregir els errors, les mancances i les inèrcies heretades d'aquest llarg període, es dibuixa un escenari de futur més prometedor. Tanmateix, aquest dos instruments bàsics també haurien de donar resposta a les preguntes que ens hem formulat en aquestes conclusions; només així la política i gestió de la natura recuperaria la centralitat que li pertoca en un model de societat i territori més sostenibles.

Referències:

Carceller X., 2017. La governança del patrimoni natural a Catalunya. Estat de la qüestió. Ponència presentada a la Jornada "Reptes d'una nova Governança del Patrimoni Natural a Catalunya" (IEC, 24/05/2017)

Carceller, X.; Grau, S. , 2000. L'estratègia Catalana per a la conservació i ús sostenible de la diversitat biològica. Ponència presentada a les Jornades sobre Biodiversitat i Conservació biològica organitzades per l'IEC.

Comas, E. , 2016. " The Green Infrastructure Program of Catalonia": Promoting ecosystems functions and services inside and outside Protected Areas.". Ponència presentada al IUCN World Conservation Congress de Hawaii.

Consell de Protecció de la Natura, 2011, " Informe sobre els nous reptes de la conservació dels espais naturals i de les espècies. Aportacions del Consell de Protecció de la Natura en relació amb els espais protegits".

Conservació.cat, 2015. *La biodiversitat i el patrimoni natural a Catalunya. Estat actual i propostes de futur.* <https://conservaciocat.wordpress.com/2016/03/03/docs/>

Dietz, Th.; Ostrom, E.; Stern P. C. (2003): "The struggle to Govern the Commons", *Science*, Vol. 302.

Font, N., 2001. "La política d'espais naturals a Catalunya: governar la dialèctica conservació-desenvolupament", *Govern i Polítiques Públiques a Catalunya (1980-2000)*, Edicions Universitat de Barcelona - Servei de Publicacions de la UAB.

Ecologistes en Acció, 2012. *Degradació de les polítiques de conservació de la biodiversitat a Catalunya, 2012.*

Ecologistes en Acció, 2016. *Biodiversitat a Catalunya. Avaluació del compliment de les Metes d'Aichi.*

Germain, J. , 1996. Cap a una estratègia catalana per a la conservació i l'ús sostenible de la diversitat biològica. Butlletí de la Institució Catalana d'Història Natural, 64, 5-12.

Institució Catalana d'Història Natural, 2008. *Protegits, de fet o de dret? Primera avaluació del sistema d'espais naturals protegits de Catalunya.*

Institució Catalana d'Història Natural, 2010. *Informe sobre l'estat i les tendències del medi natural a Catalunya. 2010.*

Institució Catalana d'Història Natural, 2013. *Informe sobre l'estat i les tendències del medi natural a Catalunya 2013.*

Mallarach, J.M. , 2017. "Models de governança inspiradors." Ponència presentada a la Jornada "Reptes d'una nova Governança del Patrimoni Natural a Catalunya" (IEC, 24/05/2017).

Mallarach, J.M.; Germain, J.; Sabaté, X.; i Basora, X., 2008. *Protegits, de fet o de dret? Primera avaluació del sistema d'espais naturals protegits de Catalunya*, ICHN: BCN.

Tribunal de Cuentas Europeo, 2017. *Es necesario dedicar más esfuerzo a la plena implantación de la red Natura 2000.* Informe especial. Oficina de publicaciones de la Unión Europea.