



La protección jurídica de las montañas del Oso cantábrico

Carlos González-Antón, asesor jurídico de la FOP

Las montañas de la Cordillera Cantábrica han sido las primeras en España que han sido objeto de protección jurídica específica, al ser declarado en 1917 Parque Nacional uno de sus espacios emblemáticos: la montaña de Covadonga, en virtud de la Ley de Parques Nacionales del año anterior. Desde este temprano arranque de la protección ambiental del territorio hasta la situación actual se han producido muchos cambios, no sólo del concepto de lo que debe ser un espacio natural protegido, sino también de las estructuras administrativas de protección, de la tipología de espacio protegido y de los propios instrumentos jurídicos de tutela del medio ambiente. Sin embargo, que existiesen en la Cordillera espacios protegidos no fue sinónimo de que las especies que los habitaban estuviesen efectivamente amparadas; de hecho, la protección jurídica del oso, con una cierta eficacia, no llegó hasta mucho más tarde, de la mano del Decreto 2573/1973, norma pionera que incorpora el valor científico y ecológico de las especies a los criterios de protección. Partiendo de estos dos hitos, los distintos criterios de conservación de los espacios, por un lado, y de la protección de las especies, por otro, han ido evolucionando hasta la concepción mucho más integrada y coherente que existe en la actualidad.

Desde un punto de vista del territorio, la Cordillera Cantábrica destaca hoy por la multiplicidad de figuras de protección jurídica que tienen como objetivo la conservación de sus valores naturales. Las peculiaridades organizativas de nuestro Estado tienen en la protección de las montañas cantábricas clara manifestación, pues aquí confluyen las competencias ambientales del Estado, de al menos cuatro Comunidades Autónomas y de numerosos niveles de Administraciones locales que se relacionan entre sí con más o menos fluidez y que han ido creando distintos instrumentos de conservación para sus territorios. Así, nos encontramos con el único Parque Nacional interautonómico —el Parque Nacional de Picos de Europa—. Hay un Parque Regional, el de Picos de Europa en Castilla y León. Hay numerosos Parques Naturales —los de las Fuentes del Narcea, Degaña e Ibias; Somiedo; Peña Ubiña-La Mesa, Redes, en Asturias; los de Ponga Saja-Besaya, Collados del Asón, en Cantabria; el de Fuentes Carrionas y Fuente Cobre-Montaña Palentina, en Castilla y León (aunque hay otros tres en esta Comunidad en tramitación: Sierra de Ancares, Babia y Luna, y Hoces de Vegacervera)—. Hay tres Reservas Naturales en Asturias —integrales (Muniellos, Cueto de Arbás) o parcial (Peloño)—. Y en Castilla y León también encontramos la figura de los Monumentos Naturales —la del Monte Santiago y la de Ojo Guareña—. Además, habría que citar las demarcaciones específicas en materia de caza o pesca, como las Reservas Nacionales o Autonómicas de caza, que también han tenido su aportación a la protección de las especies. La normativa ambiental europea ha

impulsado la creación de la Red NATURA 2000, apoyándose en las Directivas de protección de Aves y de Hábitats, lo que ha dado lugar que una gran parte del territorio montañoso cantábrico pertenezca a esta red, ya sea como Lugar de Importancia Comunitaria o como Zona de Especial Protección para las Aves; coincidiendo muchos de estos lugares con espacios ya declarados o en proceso de estarlo. La incorporación de las montañas oseras a esta red europea se ha debido entre otras razones al hecho de que el legislador comunitario ha calificado al oso cantábrico como especie prioritaria, lo que obliga a una protección estricta tanto de sus hábitats naturales, como de la propia especie. Esta previsión normativa exige una tramitación muy rigurosa de todos los proyectos que afecten a estos lugares, que incluye la consulta a la Comisión Europea; y ya ha dado pie a varios procedimientos comunitarios de control de procedimientos que han puesto en riesgo la conservación de esta especie.

En otro orden de declaraciones, merece destacarse también el hecho de que es la Cordillera Cantábrica la zona de Europa que incorpora más Reservas de la Biosfera, pues la UNESCO, por medio de su programa MaB (Hombre y Biosfera), desarrolla desde hace años un proyecto de crear la Gran Reserva Cantábrica, siguiendo el modelo de otras experiencias. Así, hoy están declaradas como Reservas de la Biosfera los Ancares Gallegos y los Ancares Leoneses, Muniellos, Somiedo, Redes, Picos de Europa, Valle de Laciana, Babia, Alto Bernesga, Los Argüellos y Valles de Omaña y Luna, por lo que se puede afirmar que no sólo la zona estricta de hábitat del oso, sino las zonas aledañas, en especial, aquellas en las que se está trabajando para establecer un corredor que comunique la población occidental con la oriental, también cuentan con planes de acción de conservación de la biodiversidad.

Cabe concluir, por tanto, que las montañas del oso cantábrico disponen de un abigarrado conjunto de normas de protección, legales y reglamentarias, así como instrumentos de planificación ambiental y de ordenación del territorio, que intentan regular los usos que se hacen en este territorio, para hacerlos compatibles con los objetivos de conservación.

Desde la perspectiva de la protección específica de las especies, el primer paso en firme para la protección del oso pardo se dio con el Decreto de 1973 de protección de determinadas especies de animales salvajes. Antes hubo algunas prohibiciones temporales de caza y mucho debate sobre la conveniencia o no de cazar una especie que, además de emblemática desde un punto de vista cinegético, producía daños a la ganadería y agricultura. Esta primera lista de animales protegidos fue ampliada en 1980, tras la firma del Convenio de Berna, y después en 1986. Pero es la Ley estatal 4/1989, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestre, la que sienta las bases de un sistema moderno de protección de las especies, exigiendo políticas activas de conservación y recuperación de las mismas. Se regula con más corrección el catálogo de especies protegidas, sistematizando sus categorías, lo que permitió que el Catálogo Nacional de Especies amenazadas, aprobado por Real Decreto 439/1990,



incluyese al Oso pardo como especie en peligro de extinción. Esta inclusión conllevó a su vez, que se implantasen procedimientos de coordinación de los planes de recuperación del oso de las Comunidades Autónomas y del Estado, lo que permitió la aprobación de la Estrategia Nacional para la conservación del oso pardo cantábrico en 1999, que tiene como fin asegurar la viabilidad a largo plazo de las poblaciones de oso cantábrico.

Paralelamente, el derecho sancionador, tanto administrativo como penal, ha ido incorporando la protección ambiental entre sus objetivos, tipificando aquellas conductas que ponen en riesgo la conservación de las especies en peligro de extinción e imponiendo sanciones y penas cada vez más duras. La inclusión en el Código Penal del delito ambiental, el trabajo de vigilancia e investigación de cuerpos especiales, como el SEPRONA y las guarderías autonómicas y, más recientemente, la creación de las Fiscalías Ambientales, han permitido que exista hoy un sistema más apto para disuadir y reprimir conductas contrarias a la pervivencia del oso en nuestras montañas. Hoy el Código Penal prevé toda una serie de delitos que castigan los atentados directos o indirectos contra el oso. Así, es delito la caza de especies amenazadas o en peligro de extinción, que puede alcanzar la pena de dos años de prisión, multas e inhabilitaciones para cazar. Teniendo en cuenta que se incluyen como acciones de caza no sólo el uso de armas de fuego, sino también la colocación de lazos de acero o el trampeo, estas prácticas furtivas todavía persistentes en algunas zonas muy concretas son sancionables como delito contra la fauna, y de hecho se han dictado recientes condenas por la comisión de tales hechos. Por otro lado, también será castigado con penas de prisión hasta cuatro años quien realice acciones que puedan perjudicar gravemente el equilibrio de los sistemas naturales o quien en un espacio natural protegido dañare gravemente uno de los elementos que haya servido para calificarlo. Teniendo en cuenta que la presencia de oso pardo es un elemento determinante para la declaración de un espacio como protegido, este tipo penal sirve a los objetivos de conservación del oso cantábrico. En el ámbito administrativo, el derecho sancionador ha avanzado mucho, ampliando las infracciones y endureciendo sustancialmente las sanciones, que pueden llegar a los dos millones de euros para las muy graves, existiendo varias que protegen directamente al oso pardo, como especie en peligro de extinción.

El marco sancionador administrativo tiene la referencia en la Ley 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad, que ha actualizado el elenco de infracciones, destacando las previstas en el artículo 76.1. letras b) y d) que se refieren: «la destrucción, muerte, deterioro, ... comercio, ... captura, no autorizadas de especies de ... fauna catalogadas en peligro de extinción», y «a la destrucción del hábitat de especies en peligro de extinción, en particular el lugar de reproducción, invernada, reposo, campeo o alimentación». Ambas son infracciones muy graves, para todo el territorio nacional, lo que suponen una multa mínima de 200.001 euros, con el tope de 2.000.000 euros. La legislación autonómica tiene que respetar este nivel básico de protección, por lo que sólo podrán endurecer las sanciones.



La aprobación de la Ley 42/2007, del patrimonio natural y de la biodiversidad y de la Ley 45/2007, para el desarrollo sostenible del medio rural, ha supuesto la culminación del proceso de integración de las políticas ambientales en la gestión del territorio, en especial, del rural. Estos instrumentos normativos servirán para compatibilizar plenamente el desarrollo económico y la mejora de la calidad de vida de los habitantes de la Cordillera cantábrica con el mantenimiento de su biodiversidad y la recuperación del oso, favoreciendo la coexistencia de ambos.

La presencia del oso condiciona los procedimientos de aprobación de los proyectos que afectan a sus hábitats.

Así, por poner algún ejemplo, la Directiva Hábitats ha obligado a la Junta de Castilla y León a tramitar ante la Comisión Europea un plan elaborado para dar cobertura a los proyectos de cielos abiertos en Laciana. El oso ha sido un elemento esencial, como se ha reconocido en dos Dictámenes motivados de la Comisión europea contra el Reino de España por la minería a cielo abierto. Ahora está en tramitación el plan, información pública de Evaluación de planes y programas.

De forma similar, el proyecto de Estación de Esquí de San Glorio y los instrumentos de planificación ambiental que la Junta está intentando aprobar, deben someterse al escrutinio de mantener los objetivos de conservación del oso pardo cantábrico, que como especie prioritaria, va a obligar a un previo pronunciamiento de la Comisión Europea.

León, abril de 2009