

INSTITUT D'ESTUDIS CATALANS
NATURA: ÚS O ABÚS? (2018)

La governança del patrimoni natural i la biodiversitat a Catalunya.

Evolució, diagnosi i proposta de futur

ALEXANDRE CASADEMUNT

© 2019, Institut d'Estudis Catalans
Carrer del Carme, 47. 08001 Barcelona

© Dels autors dels articles

Article rebut el gener de 2018

Text revisat lingüísticament per Roser Carol i Àlvar Valls

ISBN: 978-84-9965-457-7

DOI: 10.2436/15.0110.22.27

La governança del patrimoni natural i la biodiversitat a Catalunya. Evolució, diagnosi i proposta de futur

Alexandre Casademunt

Professor titular de Ciència Política i de l'Administració de la Universitat Autònoma de Barcelona. President del Centre per la Sostenibilitat Territorial de Catalunya.

Article rebut el gener de 2018.

Sumari

1. INTRODUCCIÓ
2. ETAPES EN LA POLÍTICA I GESTIÓ DEL PATRIMONI NATURAL I LA BIODIVERSITAT A CATALUNYA
3. DIAGNOSI
4. UNA PROPOSTA DE GOVERNANÇA PER AL FUTUR
 - 4.1. Referent A
 - 4.2. Referent B
 - 4.3. Referent C
5. CONCLUSIONS

1. INTRODUCCIÓ

Catalunya té una població estable que frega els 7,5 milions d'habitants i rep anualment més de 15 milions de turistes (19 milions el 2017); d'altra banda, la seva ubicació geogràfica li permet tenir un mosaic d'ecosistemes ric i divers, però, per aquesta mateixa raó, també molt fràgil i vulnerable. Malgrat aquesta combinació de factors tan excepcional, Catalunya no ha disposat 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 —repetidament denunciada per una comunitat científica vigilant, però massa sovint ignorada— encara sorprèn més si tenim en compte l'existència d'una tradició associativa (entitats excursionistes i conservacionistes, escoltisme, esplais) que ha vinculat els valors naturals i patrimonials als identitaris. Les restriccions pressupostàries dels darrers anys, els canvis recents en l'ús social dels espais naturals i la situació precària en què es troba el sector agroforestal afegeixen nous reptes que fan inajornable un replantejament integral dels referents i les representacions d'aquesta política per tal de fer-la més efectiva.

Sobre la base de fonts primàries i secundàries d'informació, donarem algunes claus interpretatives per explicar com s'ha arribat a aquesta situació i com es planteja un possible escenari de futur.

2. ETAPES EN LA POLÍTICA I GESTIÓ DEL PATRIMONI NATURAL I LA BIODIVERSITAT A CATALUNYA

La política i gestió de la natura han seguit etapes i períodes diferenciats que posen en evidència sensibilitats diverses en relació amb 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.); aquestes etapes, però, les hem subdividit 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. La taula 1 ens mostra, d'una manera molt

sintètica, com s'han caracteritzat aquestes etapes fins a l'actualitat.¹ La taula 2 mostra, en canvi, quina és la situació actual en la governança del patrimoni natural i la biodiversitat i, per tant, ens informa sobre quin és el punt de partida per a una proposta de futur.

Pel que fa els resultats d'aquests trenta anys de governança, el balanç és força modest. Com destaca el document base per a l'elaboració de l'Estratègia del Patrimoni Natural i la Biodiversitat de Catalunya, s'han assolit algunes 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 d'un inventari d'espais d'interès geològic;

— l'avaluació dels components del patrimoni natural: aprovació del Catàleg de Flora Amençada de Catalunya;

— la creació d'un sistema d'àrees protegides amb 184 espais (que inclou espais del PEIN, de la xarxa Natura 2000 i d'espais naturals de protecció especial), que garanteix (teòricament) la protecció ambiental en el 30 % del territori de Catalunya;

— la recuperació de les poblacions de diverses espècies amenaçades, com la gavina corsa, el trencalòs, el xoriguer petit, la llúdriga i l'os;

— 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 contenció 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.

1. Per a una informació més detallada d'aquesta evolució vegeu Casademunt, A. 2018. "Política i gestió de la natura a Catalunya. Del desgovern a la necessitat d'un replantejament integral" a Canvi d'època i de polítiques públiques a Catalunya", Goma, R. ; Subirats, J. (eds.) (en premsa).

TAULA 1. *Etaques en la política i gestió del patrimoni natural i la biodiversitat a Catalunya.*

<i>Etaques en la política i gestió de la natura a Catalunya</i>	<i>Primera etapa (1980-1991): Dispersió de competències i separació planificació/gestió</i>		<i>Segona etapa (1992-2010): Oportunitats perdudes</i>			<i>Tercera etapa (2011-2015): Regressió, marginalitat i subordinació</i>
	<i>Primer període (1980-1985)</i>	<i>Segon període (1986-1991)</i>	<i>Primer període (1992-1999)</i>	<i>Segon període (2000-2003)</i>	<i>Tercer període (2004-2010)</i>	
<i>Caracterització</i>	Eufòria proteccionista, però contradiccions entre administracions i entre governs.	Estancament i manca de voluntat política.	Expectatives frustrades.	Racionalització administrativa mancada d'ambició política.	Major voluntat política condicionada pel llast d'uns conflictes mal resolts.	Retrocés, marginalitat i subordinació.
<i>Relacions intraadministratives</i>	Tensió latent entre el DARP i el DPTOP a causa de la separació entre planificació (DPTOP) i gestió (DARP).	Predomini del DARP sobre el DPTOP. Continua la separació planificació/gestió.	Repartiment de competències entre el DARP i el DMA, però predomini del DARP (que continua concentrant les competències de gestió).	Predomini del DMA (adscripció del Cos d'Agents Rurals i adquisició de les competències del DARP).	Predomini del DMAH, però conflictivitat amb el DPTOP i el DARP, i ampliació de la Xarxa Natura 2000.	Supressió del DMAH i repartiment de competències entre el DTES i el DAAM (que torna a concentrar les competències sobre protecció del medi natural). Adscripció del Cos d'Agents Rurals al DARP.
<i>Govern multinivell</i>	Inici del litigi entre el Govern de l'Estat i la Generalitat (Parc Nacional d'Aiguestortes i STC 64/1982).	Continua el litigi entre el Govern de l'Estat i la Generalitat (Llei 4/89). Incorporació de l'Estat espanyol a la CE (1986). Inici del govern multinivell Generalitat/Estat/CE.	Resolució del litigi entre el Govern de l'Estat i la Generalitat (STC 102/1995). Cogestió del Parc Nacional d'Aiguestortes.	Connivència en la passivitat entre el govern de l'Estat (ministres J. Matas i E. Rodríguez) i la Generalitat (consellers F. Puig i R. Espadaler).	Afinitat en l'impuls del Govern de l'Estat (J. L. Rodríguez Zapatero / C. Narbona) i la Generalitat (P. Maragall / S. Milà). Litigi UE-Generalitat per l'aplicació deficient de la Directiva 409/CEE (aus).	Continuació del litigi UE-Generalitat. Connivència en la passivitat entre el govern de l'Estat (ministre M. Arias Cañete) i la Generalitat (conseller J. M. Pelegrí).

<i>Relació públic-privat</i>	Monopoli del sector públic. Competències repartides entre el DARP, el DPTOP i el DIBA.	Predomini del sector públic. Creació del DMA (4/1991).	Enfortiment de la relació públic-privat: creació de la Fundació Territori i Paisatge (1998). Pressions de la Institució Catalana d'Història Natural.	Enfortiment de la relació públic-privat: creació Xarxa Custòdia del Territori (2003). Creació de l'IDAPA (2002).	Impuls de la comunitat científica per a l'elaboració de l'Estratègia Catalana de Conservació i Ús Sostenible de la Biodiversitat. Consorci E. N. Delta del Llobregat (2009).	Denúncia per part de les entitats i la comunitat científica: Declaració en Defensa del Patrimoni Natural de Catalunya (2014).
<i>Normativa més rellevant (aprovada pel Parlament o pel Govern de la Generalitat)</i>	Llei 12/1981, normes addicionals de protecció d'espais d'especial interès natural afectats per activitats extractives. Llei 6/1982 sobre Declaració com a paratge natural d'interès nacional del massís del Pedraforca. Llei 2/1982, de protecció de la Zona Volcànica de la Garrotxa. Llei 21/1983, de Declaració de paratges naturals d'interès nacional i de reserves integrals zoològiques i botàniques dels Aiguamolls de l'Empordà. Ordre 05/11/84, de protecció de plantes de la flora amenaçada de Catalunya. Llei catalana 12/1985, d'espais naturals.	Transposició de la directiva 1979/409/CEE. Ordre del 28/10/1986, per la qual es regula el verd ornamental nadalenc i es protegeix el boix grèvol. Decret 214/1987, de declaració d'arbres monumentals. Decret 47/1988, de declaració d'arbres d'interès local i comarcal. Ordre 05-07-1988, per la qual es regula el Registre d'Associacions de Protecció i Defensa dels Animals. Ordre 23-12-1991, d'establiment de mesures necessàries per al manteniment d'animals salvatges en captivitat. Ordre 31-07-1991, per a la regulació d'herbassars de	Aprovació del PEIN (1992). Superfície protegida: 21 %. Transposició de la Directiva 92/43/CEE. Decret 328/1992, d'aprovació del Pla d'Espais d'Interès Natural. Decret 148/1992, pel qual es regulen les activitats fotogràfiques, científiques i esportives que poden afectar les espècies de la fauna salvatge. Decret 257/1992, pel qual es prohibeix la venda de l'alga <i>Caulerpa taxifolia</i> . Llei 9/95, d'accés motoritzat al medi natural. Llei 5/1995, de protecció dels animals utilitzats per a altres finalitats científiques.	Llei 22/2003, de protecció dels animals (sense dotació). Decret 83/2002, pel qual es regulen els requisits i les condicions per a la participació de les associacions de protecció i defensa dels animals en el procediment sancionador.	Aprovació de l'EAC 2006, art. 144.2-6. Llei estatal 42/2007, del patrimoni natural i de la biodiversitat. Avantprojecte de llei de la biodiversitat i el patrimoni natural. Llei 12/2006, de mesures en matèria de medi ambient i de modificació de les lleis 3/1988 i 22/2003, relatives a la protecció dels animals, de la Llei 12/1985, d'espais naturals, de la Llei 9/1995, de l'accés motoritzat al medi natural, i de la Llei 4/2004, relativa al procés d'adequació de les activitats d'incidència ambiental. Decret 176/2007, regulador dels procediments de compensació de danys i perjudicis causats a l'agricultura i la ramaderia	Adopció de l'Estratègia Europea sobre Biodiversitat. Aprovació de la Memòria de l'avantprojecte de llei de la biodiversitat i el patrimoni natural. Decret 83/2012, sobre regulació de certàmens i altres concentracions d'animals vius a Catalunya. Decret 56/2014, relatiu a l'homologació de mètodes de captura en viu d'espècies cinegètiques depredadores i d'espècies exòtiques invasores depredadores i de l'acreditació de les persones que en són usuàries.

		fanerògames marines.	Ordre 07-06-1995, de regulació de les explotacions ramaderes que allotgin espècies cinegètiques per a reproducció, producció o repoblació. Decret 214/1997, pel qual es regula la utilització d'animals per a experimentació i per a altres finalitats científiques.		per espècies animals protegides de la fauna salvatge autòctona. Decret 171/2008, de creació del Catàleg de Flora Amenaçada de Catalunya.	
<i>Acció de govern</i>	Creació Consell de Protecció de la Natura.	Ajornament del PEIN.	Participació com a ONG del DMA a la Conferència Rio/92.	Traspàs de competències i serveis de Medi Natural (DARP) al DMA, però amb recursos massa escassos.	Retard de la normativa catalana.	Agreujament del retard de la normativa catalana.
	Cogestió del Parc Nacional d'Aiguestortes i Estany de Sant Maurici (Generalitat-Estat).	Ampliació de la Xarxa Parcs Naturals de la Diputació de Barcelona (Parc del Garraf, Parc del Castell de Montesquiú, Parc Natural del Massís del Montseny, Parc Natural de Sant Llorenç del Munt i l'Obac, Parc del Montnegre i el Corredor).	Creació de bases de dades i cartografies. Designació de noves ZEPA i propostes LIC.	Creació de tres parcs naturals (Els Ports, Montsant i Alt Pirineu) i del paratge natural de Pinya de Rosa (Generalitat).	Intent de creació d'una Agència de la Natura. Pla Director del Sistema Costaner + 7 plans territorials parcials.	Reducció acumulada del 60%. Gir productivista en el Pla de gestió dels espais naturals 2015-2020.
	Declaració de quatre parcs naturals (Zona Volcànica de la Garrotxa, Cadí-Moixeró, Delta de l'Ebre, Aiguamolls Empordà).	Declaració de nous parcs naturals (Montserrat) i paratges naturals (Poblet, Albera).	Creació del Parc d'Olèrdola i del Parc del Foix (DIBA). Declaració del Parc Natural del Cap de Creus (1998).	Creació del Parc de la Serralada de Marina (DIBA).	Ampliació del PEIN fins al 30 % del territori català. Catàleg de Flora Amenaçada (2008).	Descapitalització econòmica i humana dels parcs i d'altres ENPE. Creació del Parc Natural de les Capçaleres del Ter i del Freser (Generalitat).
	Superfície protegida abans del PEIN = 5 %.	Creació de la Reserva Natural del Delta del Llobregat. Designació de les primeres	Creació de l'Anella Verda Metropolitana. Creació del Consorci de les Gavarres.	Creació dels consorcis de l'Alta Garrotxa i de l'Estany d'Ivars i Vilasana.	Creació dels consorcis de Gallecs, de l'Estany de Banyoles i de la Serra de Llaberia. Creació del Parc Natural de la Serra de Collserola (consorci).	

ZEPA en espais protegits.

Creació del CREAM
(1987).

Creació dels parcs de la
Serralada Litoral i de l'Espai
Natural de les Guilleries-
Savassona (DIBA).

Creació del Parc Natural del
Montgrí, les Illes Medes i el
Baix Empordà (Generalitat).

Font: Elaboració pròpia.

TAULA 2. *Política i gestió de la natura a Catalunya, situació actual (2016-2017).*

<i>Governança del patrimoni natural i de la biodiversitat</i>	<i>Situació actual (2016-2017)</i>
<i>Caracterització</i>	Nou impuls en la protecció del patrimoni natural i la biodiversitat condicionat a la resolució de vells problemes i nous reptes socials.
<i>Relacions intraadministratives i repartiment de competències i serveis</i>	<p>Continuen latents les tensions entre el DTES i el DAAM; es posen novament de manifest amb l'aprovació recent del Decret 43/2017, de reestructuració del DAAM, que crea una Direcció General d'Ecosistemes Forestals i Gestió del Medi que substitueix la Direcció General de Forests.</p> <p>Els organismes autònoms concernits per la protecció del patrimoni natural i la biodiversitat són diversos i estan repartits entre el DTES (ConSORCI GALLECS, CREAM, ConSORCI DEL DELTA DEL LLOBREGAT, Observatori del Paisatge, Institut per al Desenvolupament i la Promoció de l'Alt Pirineu i l'Aran, Institut per al Desenvolupament de les Comarques de l'Ebre) i el DAMM (Forestal Catalana, Centre de Propietat Forestal, Fundació Món Rural). Aquesta dada ens informa sobre la manca de transversalitat i d'integració en les polítiques de protecció de la natura.</p>
<i>Relacions intergovernamentals</i>	<p>Escenari de no relació condicionat pel que disposen la Constitució espanyola (1978), art. 149.1.23, i l'Estatut d'Autonomia (2006), art. 144.2-6.</p> <p>Competències i funcions de la Diputació de Barcelona condicionades a la resolució del conflicte entre el Govern de l'Estat i la Generalitat. L'aplicació de l'article 155 de la CE deixa en suspens l'aprovació de la llei de creació de l'Agència Catalana de la Natura. Se suspèn també la Llei sobre el canvi climàtic per la interposició d'un recurs al TC per part del govern de l'Estat.</p> <p>El Tribunal de Comptes Europeu continua advertint sobre l'aplicació deficient dels fons europeus destinats a la gestió de la xarxa Natura 2000.</p>
<i>Relació públic-privat i xarxa d'actors polítics</i>	A causa dels processos d'agencialització i externalització de serveis, la xarxa d'actors involucrats en la protecció del patrimoni natural és més diversa i complexa: al marge dels actors públics «clàssics» (departaments / direccions generals / subdireccions, DIBA), s'afegeixen nous actors públics com els ajuntaments i ens de naturalesa jurídica especial com són les entitats autònomes de dret públic, les societats mercantils i els consorcis, fundacions, instituts, etc. En l'àmbit social (Conservació.cat o la Plataforma en Defensa del Patrimoni Natural (formada per més de cent entitats ambientalistes, una vintena de departaments universitaris, quatre col·legis professionals i la Federació d'Entitats Excursionistes), augmenta l'activitat de pressió a favor de l'elaboració d'una estratègia del patrimoni natural i la biodiversitat de Catalunya i de creació d'un Consell Social i una Agència Catalana de la Natura.
<i>Normativa més rellevant</i>	Llei 5/2017, d'acompanyament dels pressupostos de la Generalitat.
<i>Acció de govern</i>	Activació de l'Estratègia del Patrimoni Natural i la Biodiversitat de Catalunya (ÉSNATURA).

Creació del Fons del Patrimoni Natural.

Anunci al Parlament de Catalunya del conseller J. Rull de la creació d'una Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat.

Increment substantiu en la dotació pressupostària destinada a la protecció del patrimoni natural.

Totes aquestes mesures d'impuls a la política i gestió de la natura han quedat en suspens per l'aplicació de l'article 155 de la CE.

Font: Elaboració pròpia.

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. Aquesta dada confirma que la protecció dels espais naturals protegits (ENP) és més teòrica que real (per manca de recursos) i que l'existència d'un elevat percentatge d'espais naturals protegits no és cap garantia d'una protecció efectiva del patrimoni natural i la biodiversitat.

Preguntar-se si el sistema d'espais naturals protegits ha estat efectiu equival a demanar-se si els espais protegits existents han protegit, efectivament, el patrimoni natural i la biodiversitat. Com remarquen els autors del llibre *Protegits, de fet o de dret?*,² «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».

Actualment, tant a nivell parlamentari com en l'acció del Govern de la Generalitat, destaquen algunes aportacions favorables a un redreçament de la política i gestió de la natura: la recuperació de competències a favor del DTES (Direcció General de Polítiques Ambientals i Medi Natural); l'increment de les dotacions pressupostàries per als parcs en els pressupostos per al 2017; la creació del Fons del Patrimoni Natural; l'activació de l'Estratègia del Patrimoni Natural i la Biodiversitat de Catalunya; la modificació del Codi Civil català donant més suport jurídic a la custòdia del territori; les mesures introduïdes per l'article 205 de la Llei 5/2017 que reforcen els mecanismes de gestió dels espais del PEIN,³ o, finalment, l'anunci de la creació de l'Agència del Patrimoni Natural. Tanmateix, moltes d'aquestes mesures han quedat suspeses per l'aplicació de l'article 155 de la CE i en el moment d'elaborar aquest informe encara no sabem si el nou Govern entrant les tornarà a assumir.

2. J. M. MALLARACH, J. GERMAIN, X. SABATÉ i X. BASORA, *Protegits, de fet o de dret? Primera avaluació del sistema d'espais naturals protegits de Catalunya*, Barcelona, Institució Catalana d'Història Natural, 2008.

3. X. Carceller, *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, 24/5/2017).

3. DIAGNOSI

En aquest apartat exposarem els elements que poden condicionar una proposta de governança per al futur; primer destacarem els condicionants que deriven del llegat de més trenta anys de desgovern i marginalitat en la política i gestió del patrimoni natural i la biodiversitat, i després esmentarem nous (i no tan nous) reptes als quals també s'hauria de fer front.

Pel que fa a la primera qüestió, el recorregut que hem fet en la governança del patrimoni natural i la biodiversitat ens permet detectar les següents disfuncions, mancances i inèrcies:

— Manca de transversalitat de les polítiques de protecció del patrimoni natural i la biodiversitat, que han estat enteses com a meres polítiques sectorials, complementàries i sovint supeditades a les polítiques urbanístiques.

— Manca de clarificació i delimitació del marc competencial entre administracions i entre funcions de planificació i de gestió.

— Pugnes i conflictes interdepartamentals que contraposen interessos, concepcions i visions dels problemes a gestionar.

— Manca d'acumulació d'expertesa deguda a la dispersió de competències i la inestabilitat en els òrgans administratius, fet que provoca duplicitats i polítiques contradictòries.

— Excessiva burocratització, manca de transparència i manca de subsidiarietat en la gestió.

— Pràctica inexistència de processos d'avaluació de les polítiques implementades, que es confien, en el millor dels casos, a entitats privades (vegeu la nota al peu 2).

— Dèficit històric de recursos humans i econòmics.

Pel que fa als nous (i no tan nous) reptes que hauria d'afrontar una nova governança, podem destacar els següents:

— El conflicte d'interessos i visions entre els naturalistes i els grans propietaris del sector agroforestal (sobrerepresentats pel Consorci Forestal de Catalunya, que actua com a veritable *lobby* forestal).⁴

4. Aquesta entitat ha canalitzat i protagonitzat l'activitat de pressió en contra de la creació de l'Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat.

— La situació precària en què es troba aquest sector agroforestal (dificultat d'accés a les terres i manca de relleu generacional i aversió al canvi cap a formes més sostenibles de gestió).

— El canvi d'usos socials i culturals dels espais naturals (hiperfreqüentació i pràctiques poc respectuoses amb el medi natural) i la necessitat de regular i delimitar aquests usos i activitats. Aquest repte és encara més gran si observem la desproporció entre els esforços dedicats a la promoció dels espais on es practiquen aquestes activitats (publicitat, senyalització, condicionament...) i els esforços dedicats a la seva protecció efectiva.⁵

— La permissivitat política, judicial i social envers les infraccions en el medi natural, que fa que un percentatge molt elevat de denúncies s'acabi arxivant.⁶

— La revaloració dels serveis ambientals que ofereixen els espais naturals i la necessitat d'innovació fiscal en el finançament: la crisi fiscal de l'Administració (especialment a escala local) i els nous usos socials dels espais naturals fan imprescindible una diversificació de les fonts de finançament per tal de dotar de recursos suficients la protecció efectiva d'aquests espais.⁷

— La socialització d'una «nova cultura del territori».⁸ Aquest canvi cultural (que passaria, entre altres propostes, per acostar els espais naturals als nuclis més poblats) hauria de permetre superar velles dicotomies com ara «camp/ciutat» o «depredació/conservació», que dificulten una gestió més integral i global del patrimoni

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

6. Des de l'Associació Professional d'Agents Rurals (ASPARC) es constata 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 perquè determinades denúncies no prosperin».

7. En aquesta temàtica, destaquem els treballs de J. PONS SOLÉ, «Tools for regulating environmental services in Catalonia», a *Ecosystem services: concepts, methodologies, and instruments for research and applied use*, Girona, Documenta Universitària, 2015, col·l. «Quaderns de Medi Ambient», núm. 6, p. 151-160, i d'E. COMAS, «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, 2016.

8. Sobre aquesta qüestió, vegeu el web del Centre per a la Sostenibilitat Territorial de Catalunya, <www.centresostenibilitat.cat>.

natural i la biodiversitat. Propostes com l'Anella Verda que a mitjan anys noranta va fer la Diputació de Barcelona apuntaven ja en aquesta direcció. Malauradament, tret d'algunes experiències locals (Manresa, Terrassa, Granollers), el projecte a escala metropolitana no acaba d'arrencar.

4. UNA PROPOSTA DE GOVERNANÇA PER AL FUTUR

En aquest darrer apartat proposarem un model de governança per al futur partint de la diagnosi que hem fet a l'apartat anterior. Per a aquest propòsit ens basarem en tres fonts d'informació com a referents: els resultats d'una anàlisi comparativa dels models de governança implementats en estats europeus,⁹ un model de governança adaptativa aplicable a la gestió dels recursos naturals i dels béns comuns¹⁰ i una recerca empírica sobre l'eficàcia dels instruments de gestió en la protecció del patrimoni natural i la biodiversitat.¹¹

4.1. Referent A

Pel que fa a l'anàlisi comparativa de les models de governança del patrimoni natural i la biodiversitat implementats a Europa, l'estudi ens informa sobre les variables més rellevants que afecten la política i gestió de la natura i distingeix entre observacions i recomanacions.

Quant a les observacions, es destaca:

— La conveniència de tenir en compte el context sociocultural i institucional (organització territorial del poder polític i tradició democràtica) de cada país.

9. «Comparative analysis of biodiversity governance in Europe: Draft final report prepared for GIP ATEN», BIO Intelligence Service, 2011.

10. Th. DIETZ, E. OSTROM, i P. C. STERN, «The struggle to Govern the Commons». *Science*, vol. 302 (2003).

11. R. E. KENWARD et al., «Identifying governance strategies that effectively support ecosystem services, resource sustainability, and biodiversity», E. OSTROM (ed.), Bloomington, Indiana University, 2011.

— La generalització d'agències de la natura amb diversitat de models, tant pel que fa a l'àmbit d'actuació com a les responsabilitats assumides.

— La (generalitzada) separació entre governança de la biodiversitat terrestre i marina. Remarquem que, en el cas de Catalunya, aquesta separació també es dona en l'àmbit competencial, ja que la Generalitat només té competències en aigües continentals.

— La tendència (en alguns països) a una aproximació més integral, afavorida per una gestió més local de la biodiversitat.

— La tendència cap a una major centralització de la informació.

— La tendència a transformar les fórmules de finançament i a diversificar-ne les fonts.

Quant a les recomanacions:

— La necessitat d'un impuls polític fort que prioritzi la gestió de la biodiversitat com a política transversal (i no sectorial) de caràcter estratègic.

— La necessitat d'establir mecanismes per a afavorir la transparència (*accountability*) tant pel que fa a l'avaluació dels resultats dels organismes com de les polítiques públiques que implementen.

— La conveniència d'una aproximació integral que afavoreixi la subsidiarietat i l'acció local (l'estudi assenyalava com a bona pràctica el «Localism Act» implementat a Anglaterra a partir del 2011). En el cas de Catalunya, l'estructura micromunicipal del govern local dificulta, però, aquest tipus d'aproximació. No és estrany que, amb l'excepció notable de la Diputació de Barcelona, siguin molt escasses les iniciatives locals en matèria de protecció del patrimoni natural.

4.2. Referent B

Pel que fa al model teòric de governança adaptativa, considerem que és perfectament extrapolable a la política i gestió de la natura i el plantejarem com un referent apropiat (referent B). El gràfic 1 explicita aquest model, indicant quins haurien de ser els principis i els requisits que l'orienten i com aquests es relacionen.

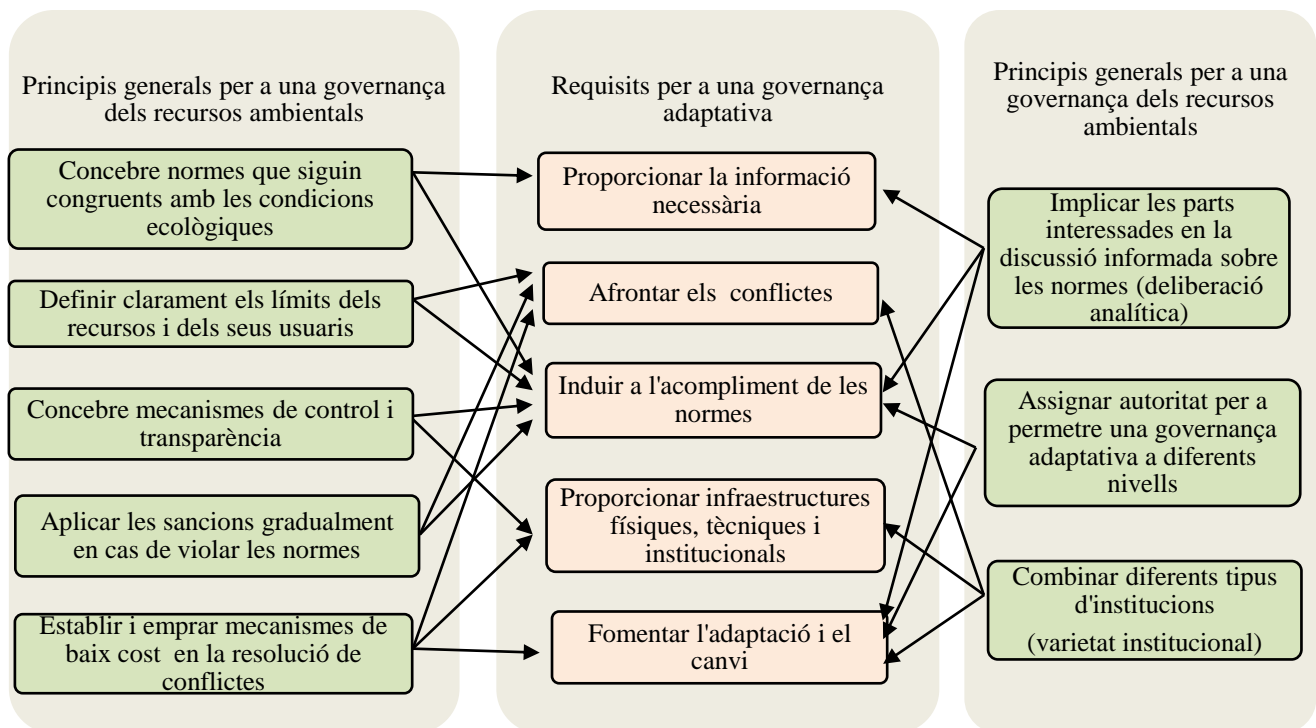


FIGURA 1. Model teòric de governança adaptativa per als recursos naturals.

Font: Dietz, Ostrom i Stern (2003) (vegeu la nota 10).

4.3. Referent C

Finalment, pel que fa als instruments i les estratègies de gestió, recollim els resultats d'una recerca empírica basada en 34 estudis de cas¹² (referent C). L'estudi té per objectiu associar tres estratègies de governança (gestió adaptativa, instruments regulatius i lideratge cognitiu) a quatre productes derivats de la protecció del patrimoni natural (provisió de serveis ecosistèmics, ús sostenible dels recursos naturals i conservació de la biodiversitat). Per gestió adaptativa s'entén l'ús dels incentius positius i del principi «aprendre fent»; per instruments regulatius, l'ús de mesures coactives com ara sancions, prohibicions, etc.; per lideratge cognitiu, el protagonisme dels experts. En la taula 3 presentem els resultats principals de la recerca.

12. Vegeu la nota 8. Per consultar els aspectes metodològics (casos, enquestes i tractament estadístic), vegeu: <www.pnas.org/lookup/suppl/doi:10.1073/pnas.1007933108/-/DCSupplemental>.

TAULA 3. *Associació entre estratègies de governança i gestió del patrimoni natural i la biodiversitat*
(desglossada en tres productes)

<i>Productes/estratègies</i>	<i>Gestió adaptativa</i>	<i>Lideratge cognitiu</i>	<i>Instruments regulatius</i>
Provisió de serveis ecosistèmics	Associació positiva	Associació positiva	Associació negativa quan s'exclou la gestió adaptativa
Ús sostenible dels recursos	Associació positiva	Associació positiva	Associació poc significativa
Conservació de la biodiversitat	Associació poc significativa	Associació positiva	Associació positiva

Font: Elaboració pròpia a partir de R. E. Kenward *et al.* (2011) (vegeu la nota 11).

Partint dels referents A, B i C, proposem el següent model de governança:

1) En relació amb els aspectes institucionals, la figura 2 ens mostra quins organismes assumirien els principis i requisits d'una governança adaptativa que adoptem com a referent adequat (referent A, gràfic 1). Cal llegir el gràfic 2 en paral·lel al gràfic 1.

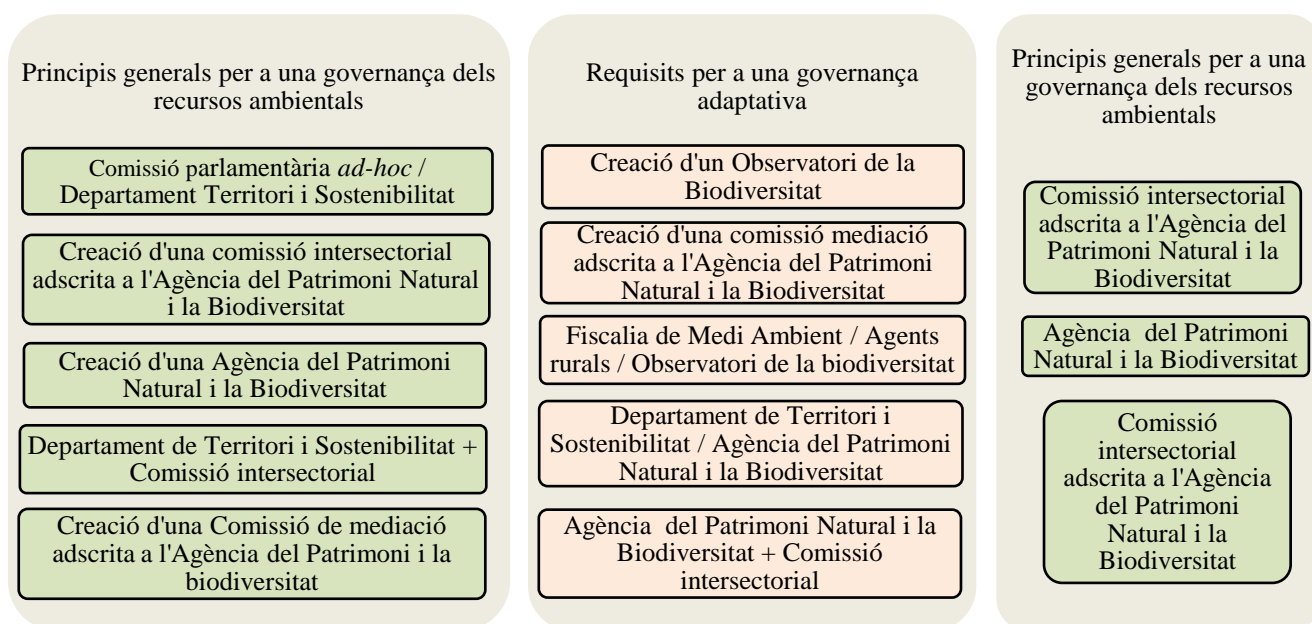


FIGURA 2. Extrapolació a un model concret de governança per a Catalunya.

Font: Elaboració pròpia.

De la figura 2 es desprèn la conveniència de crear, a partir d'institucions ja existents, els organismes següents:

TAULA 4. *Organismes responsables en la governança adaptativa del patrimoni natural**

Una Agència Catalana de la Natura que tindria com a missió la planificació i la gestió del patrimoni natural i la biodiversitat.**

Un Observatori del Patrimoni Natural i la Biodiversitat que tindria com a missió centralitzar la informació i que podria estar format per:

- La Plataforma de Coneixement per a la Gestió del Patrimoni Natural i la Biodiversitat (Prismàtic, 2016), vinculada al Departament de Territori i Sostenibilitat i coordinada pel CREAM, integra.

- L'Institut de Ciències de la Terra Jaume Almera (ICTJA-CSIC).
 - L'Institut de Ciència i Tecnologia Ambientals (ICTA).
 - El Grup de Recerca en Àrees de Paisatge i Muntanya.
 - El Centre Tecnològic Forestal de Catalunya.
 - El CREAM, centre de recerca públic en l'àmbit de l'ecologia terrestre.
 - El Centre d'Estudis avançats de Blanes-CSIC pel que fa a la biodiversitat marina.
-

- Una comissió intersectorial que tindria com a missió integrar les parts interessades en la discussió i disseny de polítiques i que podria estar formada per:

- Representants de sectors econòmics i professionals (forestal, agrícola, pesca, apicultors, arquitectes, enginyers...).
 - Representants de la comunitat científica (Observatori del Patrimoni Natural, ICHN...).
 - Representants de l'Administració (Agència de la Natura, DTES...).
-

- Una comissió de mediació que tindria la missió gestionar els conflictes relacionats amb el patrimoni i la biodiversitat i podria estar formada per un membre de cadascun dels organismes anteriors, a escollir tenint en compte la naturalesa del conflicte en qüestió.

* La llista d'institucions que formen els organismes és discrecional i no pretén ser exhaustiva.

** Pel que fa la composició, finançament i funcions d'aquesta agència, remetem a la proposició de llei de creació de l'Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat (11/VII/2017), l'aprovació de la qual ha quedat suspesa per l'aplicació de l'article 155 de la CE.

Font: Elaboració pròpia.

2) Finalment, i en relació amb l'ús d'instruments i estratègies de gestió, la comissió intersectorial (vegeu la taula 4) hauria de ponderar, segons el producte a gestionar (serveis ecosistèmics, gestió sostenible dels recursos, conservació de la biodiversitat), el tipus d'estratègia de gestió (gestió adaptativa, lideratge cognitiu i instruments regulatius) seguint un criteri similar al que s'exposa en el referent C (taula 3).

5. CONCLUSIONS

Hem vist com la política i gestió de la natura a Catalunya s'ha caracteritzat, durant més de trenta anys, pel desgovern i la marginació (dispersió de competències, manca de recursos, subordinació a altres polítiques sectorials...). Actualment, s'han pres iniciatives des del Govern —com el desplegament de l'Estratègia del Patrimoni Natural i la Biodiversitat (ÉSNATURA) i la creació d'una Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat— que haurien de corregir les contradiccions, les mancances i les inèrcies heretades d'aquest llarg període i fer front també a nous reptes econòmics, socials i culturals.

A partir d'unes referències empíriques i teòriques hem proposat un model de governança (actors i instruments) per fer més efectiva la protecció del patrimoni natural i la biodiversitat. Aquest model preveu la participació d'organismes ja previstos per la Generalitat —com l'Agència del Patrimoni Natural i la Biodiversitat— i d'altres que nosaltres suggerim —com una comissió de mediació i una comissió intersectorial—. Aquests organismes, com s'explica a les figures 1 i 2, haurien de vetllar per l'acompliment d'uns principis i requisits propis d'una governança adaptativa, que sembla donar bons resultats quan es tracta de gestionar béns comuns sotmesos a la complexitat dels conflictes que deriven del seu ús col·lectiu.

Una governança eficaç del patrimoni natural i la biodiversitat hauria de permetre formular-se les preguntes següents: són suficients els espais naturals protegits existents per a preservar o potenciar la diversitat natural?, són els adequats?, constitueixen un sistema coherent en un model territorial més equilibrat i sostenible?, asseguren un accés equitatiu i adequat 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 via de consolidació?, i amb un sector agroforestal tan desequilibrat, amb problemes d'accés a la terra i de relleu generacional?

L'eficàcia d'aquest model de governança està condicionada molt especialment pels reptes següents:

1. Aconseguir el caràcter prioritari, estratègic i transversal de la protecció del patrimoni natural i la biodiversitat a Catalunya.
2. Aconseguir una estructura (dimensió i escala) administrativa que faci operativa la seva política i gestió.

3. Aconseguir diversificar les fonts de finançament per tal d'assegurar uns recursos suficients.

4. Aconseguir implicar totes les parts (sectors econòmics, professionals, socials i culturals) en la resolució dels conflictes que deriven de la gestió del patrimoni natural i la biodiversitat.

5. Aconseguir un canvi cultural pel que fa a la consideració de la natura i del seu ús.

Si no s'aconseguís superar aquests reptes, bé ens podríem trobar amb la coneguda màxima lampedusiana segons la qual es tractaria de «canviar-ho tot perquè res no canviï».