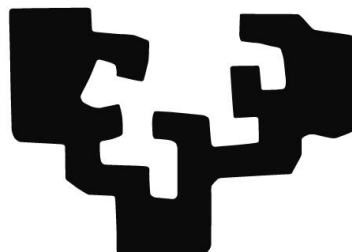


eman ta zabal zazu



Universidad  
del País Vasco

Euskal Herriko  
Unibertsitatea

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA I- EKONOMIA APLIKATUA I SAILA

**LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ESPACIOS  
PROTEGIDOS AL DESARROLLO  
SOCIOECONÓMICO DE LAS  
COMUNIDADES RURALES. APLICACIÓN  
AL PARQUE NATURAL DE IZKI (ÁLAVA)**

**TESIS DOCTORAL**

**Autora: OIHANA GARCÍA ALONSO**

**Vitoria-Gasteiz, 2009**



**UNIVERSIDAD DEL PAIS VASCO  
EUSKAL HERRIKO UNIBERTSITATEA**

**DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA APLICADA I- EKONOMIA APLIKATUA I SAILA  
ESCUELA UNIVERSITARIA DE CIENCIAS EMPRESARIALES  
DE VITORIA-GASTEIZ  
GASTEIZKO ENPRESA IKASKETEN UNIBERTSITATE ESKOLA**

**LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ESPACIOS  
PROTEGIDOS AL DESARROLLO  
SOCIOECONÓMICO DE LAS  
COMUNIDADES RURALES. APLICACIÓN  
AL PARQUE NATURAL DE IZKI (ÁLAVA)**

**TESIS DOCTORAL**

**Autora: OIHANA GARCÍA ALONSO**

**Director: JUAN RAMÓN MURUA MÚGICA**

**Vitoria-Gasteiz, 2009**



## **AGRADECIMIENTOS**

A mi Director de Tesis, Juanra, por su dedicación y su interés, y por haber creído en mí desde el principio.

A mis compañeros de Vitoria (profesores y PAS). Somos pocos pero el calor del equipo humano que me encontrado en esta fría ciudad no creo que sea fácil de superar. No puedo nombrar a todos pero siento que esta tesis es un poco “de toda la Escuela”.

A mis compañeros de Departamento de Sarriko, por la cercanía y confianza que siempre habéis mostrado, y también a las exalumnas becarias del Departamento con las que he compartido formatos y borradores.

A Andoni, por haber sido mi principal apoyo y mi cómplice durante todos estos años, por su generosidad y por haberme enseñado a amar y disfrutar de la naturaleza, unos sentimientos que son el germen de este trabajo.

A mis amigos y amigas, que todavía no se creen que por fin he acabado eso que llaman Tesis y con los que mejor celebraré el final de esta etapa.

A mi familia (padres, hermana, aitite y amama, allallos, etc.), por haber constituido ese entorno de amor y comprensión que me es imprescindible para seguir caminando día a día.

A mis hijos, porque con su alegría y amor alegran las largas tardes de invierno.

Eskerrik asko denori



**LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS AL DESARROLLO  
SOCIOECONÓMICO DE LAS COMUNIDADES RURALES. APLICACIÓN AL  
PARQUE NATURAL DE IZKI (ÁLAVA)**

**ÍNDICE**

	Página
<b>Capítulo 1: Introducción.....</b>	<b>1</b>
1.1.- Objetivos.....	4
1.2.- Premisas de partida.....	5
1.3.- Metodología.....	7
1.4.- Estructura.....	11
 <b><u>PRIMERA PARTE: MARCO CONCEPTUAL</u></b>	
<b>Capítulo 2: El nuevo paradigma dominante en los espacios protegidos.....</b>	<b>17</b>
2.1.-El concepto inicial de espacio protegido: un repaso histórico.....	18
2.2.-La multiplicación de espacios protegidos en el mundo. Clasificación propuesta por la UICN.....	20
2.3.-Limitaciones de una visión tradicional sobre los espacios protegidos.....	30
2.3.1.-Espacios-museos para las generaciones futuras: áreas de protección versus áreas de polución.....	32
2.3.2.-Islas de naturaleza: poner puertas al campo.....	33
2.3.3.-Escenarios naturales y escenarios sociales.....	34
2.3.4.-Parques de papel.....	36
2.4.-Un nuevo paradigma: la inserción de los espacios protegidos humanizados en su entorno territorial, natural y social.....	37
2.4.1.-Los espacios protegidos como instrumentos de ordenación territorial.....	39
2.4.2.-Las áreas protegidas como instrumento para alcanzar el desarrollo sostenible.....	41
2.4.2.1.-Una aproximación al concepto de desarrollo sostenible.....	41
2.4.2.2.-El papel de las áreas protegidas en el desarrollo sostenible.....	47
2.4.3.-Los espacios protegidos humanizados como instrumentos de desarrollo rural.....	49
2.5.-Algunos retos pendientes.....	53
<b>Capítulo 3: El análisis económico de los espacios protegidos.....</b>	<b>59</b>
3.1.-La valoración económica del medio ambiente.....	60
3.1.1.-Marco conceptual.....	60
3.1.2.-El Valor Económico Total.....	64
3.1.3.-El análisis coste-beneficio.....	67
3.1.4.-Las metodologías de valoración económica de costes y beneficios.....	69
3.1.4.1.-Métodos de preferencias expresadas.....	71
3.1.4.2.-Métodos de preferencias reveladas.....	72
3.1.4.3.-Otros métodos.....	74
3.1.5.-Limitaciones de las técnicas de valoración ambiental.....	75
3.1.6.-Algunas alternativas.....	78

3.2.-La economía como disciplina de análisis emergente en los espacios protegidos.....	81
3.2.1.-La determinación del valor total de la corriente presente de beneficios de los espacios protegidos.....	84
3.2.2.-El cálculo de los beneficios netos derivados de la declaración de un espacio protegido.....	90
3.2.3.-La distribución de los costes y beneficios.....	96
3.2.4.-Los estudios de impacto económico en la economía local.....	104
3.2.5.-El análisis estructural de los efectos de la declaración.....	108

## **SEGUNDA PARTE: LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE ESPACIOS EN ESPAÑA Y EN EL PAÍS VASCO Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO LOCAL**

### **Capítulo 4: Aspectos generales de la política de espacios protegidos en España y en el País Vasco .....**

4.1.-La política de protección de espacios en España.....	114
4.1.1.-Las primeras declaraciones.....	114
4.1.2.-La Ley 4/89 y la cascada autonómica de declaraciones de espacios protegidos.....	116
4.1.3.-Los inicios del siglo XIX: la Directiva de Hábitats.....	118
4.1.4.-Características básicas de los espacios protegidos españoles.....	120
4.1.5.-Los retos del desarrollo de la Red Natura 2000.....	124
4.2.-Aspectos generales de la política de espacios protegidos de la CAPV.....	128
4.2.1.-Los primeros intentos de protección del medio natural.....	128
4.2.2.- El marco competencial.....	130
4.2.3.-La Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.....	133
4.2.4.-Planificación y gestión de la Red de Espacios Naturales Protegidos del País Vasco.....	136
4.2.5.-La ordenación del territorio y la protección del medio natural.....	139
4.2.6.-La Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible.....	141
4.2.7.-La configuración de la Red Natura 2000 en el País Vasco.....	143

### **Capítulo 5: La contribución de los espacios protegidos al desarrollo socioeconómico en España y en el País Vasco.....**

5.1.-La promoción socioeconómica en las áreas de influencia de los espacios protegidos españoles.....	150
5.1.1.-El entorno social y económico de los espacios protegidos españoles....	150
5.1.2.-Los derechos de los propietarios privados.....	153
5.1.3.-El desarrollo sostenible como objetivo en la protección de espacios.....	156
5.1.4.-La orientación de la planificación y gestión de los espacios protegidos hacia el desarrollo socioeconómico.....	158
5.2.-La incorporación de los intereses locales en la regulación de los espacios protegidos vascos.....	165
5.3.-La función de desarrollo en los Parques Naturales vascos.....	169
5.3.1.-La zonificación, las limitaciones de uso y las compensaciones por mermas de rentas.....	169
5.3.2.-La promoción del desarrollo socioeconómico.....	173
5.3.2.1.-La concesión de servicios a entidades locales.....	173
5.3.2.2.-Los Programas de Desarrollo Socioeconómico.....	174
5.3.2.3.-La promoción turística de los Parques Naturales.....	175



5.3.2.4.-Las ayudas al desarrollo rural en los Parques Naturales.....	177
5.3.2.5.-A modo de conclusión: los Parques Naturales vascos, un pobre instrumento de desarrollo.....	179
5.4.- La Reserva de la Biosfera de Urdaibai y la promoción económica.....	180
5.5.- Una mirada al futuro: el desarrollo rural y la Red Natura 2000 en el País Vasco.....	183
5.5.1.-La participación local en la declaración de LIC y ZEPA.....	183
5.5.2.-El desarrollo rural en los espacios Natura 2000.....	185

### **TERCERA PARTE: EL BALANCE DE COSTES Y BENEFICIOS DE LA DECLARACIÓN DEL PARQUE NATURAL DE IZKI PARA LA COMUNIDAD LOCAL**

<b>Capítulo 6: Metodología del estudio empírico.....</b>	<b>191</b>
6.1.-Objetivos y enfoque de la investigación empírica.....	192
6.2.-Delimitación territorial.....	196
6.3.- Metodología empleada en la caracterización del Parque Natural de Izki.....	198
6.3.1.-Metodología utilizada en la aproximación al Valor Económico Total del Parque Natural de Izki.....	198
6.4.-Metodología utilizada en el análisis estructural de los efectos de la declaración.....	203
6.4.1.-Periodo temporal.....	204
6.4.2.-Referencia territorial.....	204
6.4.3.-Áreas de estudio e indicadores.....	207
6.4.4.-Fuentes de datos y algunas cautelas.....	208
6.5.-Metodología utilizada en la evaluación de la gestión y en la identificación de los <i>stakeholders</i> locales.....	210
6.5.1.-Recopilación y análisis documental.....	211
6.5.2.-Las entrevistas en profundidad.....	212
<b>Capítulo 7: Caracterización y regulación del Parque Natural de Izki.....</b>	<b>219</b>
7.1.-Marco territorial y riqueza natural.....	220
7.2.-Antecedentes históricos: la propiedad comunal.....	223
7.3.-Los usos del suelo.....	228
7.3.1.-Uso forestal.....	229
7.3.2. Uso ganadero.....	232
7.3.3. Uso cinegético y piscícola.....	234
7.3.4.-Usos extractivos.....	234
7.3.5.-Uso recreativo.....	234
7.3.5.1.-La afluencia de visitantes.....	235
7.3.5.2.-El acceso al espacio protegido.....	236
7.3.5.3.-Procedencia de los visitantes.....	238
7.4.-Aproximación al Valor Económico Total del Parque Natural de Izki.....	241
7.5.-El proceso de declaración y regulación.....	245
7.5.1.-La declaración y aprobación del PORN.....	245
7.5.2.-Finalidades del Parque Natural de Izki y zonificación.....	250
7.5.3.-La redacción y aprobación del PRUG.....	253
7.5.4.-Un nuevo PRUG para Izki.....	255
7.6.-Marco institucional de gestión.....	256
7.6.1.-La estructura de gestión y los medios humanos.....	256
7.6.2.-El Patronato. Evaluación de su funcionamiento y fuentes de conflicto....	259

<b>Capítulo 8: La influencia del Parque Natural de Izki en su entorno socioeconómico</b> .....	271
8.1.-El éxodo poblacional y los programas de desarrollo rural en el entorno del Parque Natural de Izki.....	272
8.2.-Los objetivos socioeconómicos en la regulación y gestión del Parque Natural de Izki.....	277
8.3.-La influencia del Parque Natural de Izki en la estructura socioeconómica local.....	283
8.3.1.-Dinámica demográfica.....	283
8.3.2.-Una estructura productiva no relacionada con el Parque Natural de Izki: la inapreciable influencia del Parque en los negocios del entorno.....	289
8.3.3.-El mercado de trabajo.....	296
8.4.-La influencia del Parque Natural de Izki en los <i>stakeholders</i> locales.....	303
8.4.1.-Visitantes y turistas.....	305
8.4.2.-Las Juntas Administrativas propietarias y el aprovechamiento forestal...	307
8.4.3.-El sector ganadero.....	311
8.4.4.-La actividad turística del entorno.....	318
8.4.5.-Otros agentes afectados por la declaración.....	321
8.5.-La contribución del Parque Natural de Izki en un entorno socialmente desfavorecido: expectativas y potencialidades.....	327
<b>Capítulo 9: Conclusiones</b> .....	333
<b>Bibliografía</b> .....	341
<b>Anexos</b>	
Anexo 1: Relación de espacios Natura 2000 en la Comunidad Autónoma del País Vasco.....	369
Anexo 2: Superficie por términos municipales de la Red Natura 2000 y de los nuevos espacios de la Red en la Comunidad Autónoma del País Vasco.....	371
Anexo 3: Lista de personas entrevistadas.....	375
Anexo 4: Guión utilizado en las entrevistas.....	379
Anexo 5: Cartel de oposición al Parque Natural de Izki.....	383
Anexo 6: Alegaciones al PORN y al PRUG.....	387
Anexo 7: Presupuestos ejecutados del Parque Natural de Izki.....	389
Anexo 8. Matriz DAFO del Programa de Desarrollo Rural Comarcal de la Montaña Alavesa.....	391
<b>Tablas y figuras</b> .....	393
<b>Siglas y abreviaturas</b> .....	399

## **CAPÍTULO 1: INTRODUCCIÓN**

---

Los espacios protegidos surgieron a finales del siglo XIX con el fin de preservar valores naturales sobresalientes en países que poseían territorios vírgenes amenazados por el deseado progreso y crecimiento económico. En un contexto de colonización y profundas transformaciones, el gobierno federal de Estados Unidos tomó la iniciativa de proteger ciertos enclaves espectaculares con el fin de que fueran preservados y disfrutados por las generaciones futuras.

Así, en los orígenes de la política de protección del medio natural se abogó por la conservación de reductos valiosos, gestionando los espacios protegidos como museos de naturaleza aislados de su entorno territorial y social, y evitando en ellos cualquier tipo de uso productivo. Únicamente se potenciaba el disfrute recreativo y estético del paisaje para los visitantes que poco a poco comenzaban a interesarse por el turismo de naturaleza.

La declaración de espacios protegidos se fue extendiendo progresivamente por otros países del mundo más desarrollado, tomando una creciente relevancia a partir de la segunda mitad del siglo XX. En la actualidad, las áreas protegidas que se extienden por los cinco continentes son más de 100.000 y cubren más del 13% de la superficie del planeta.

La planificación y gestión de las áreas protegidas ha ido variando en las últimas cuatro décadas a la par que lo ha ido haciendo la concepción del medio ambiente, el territorio y el desarrollo humano. Las nuevas reflexiones, enfoques y corrientes de pensamiento, cada vez más interdisciplinarias e integradoras, están conformando un nuevo paradigma y cambiando el papel exigido a los espacios protegidos.

En el enfoque actualmente dominante, las áreas protegidas se contemplan como un instrumento para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. Manifestaciones como el cambio climático, la reducción de la capa de ozono y otros problemas de alcance global han contribuido a que se tome conciencia de la insostenibilidad del modelo de desarrollo adoptado por la mayor parte de las sociedades del planeta y han empujado a actuaciones públicas a favor de la preservación de la vida en la tierra, entre ellas el establecimiento de espacios protegidos.

Al mismo tiempo, las áreas protegidas se conciben en esta nueva visión como un instrumento susceptible de contribuir a los objetivos de ordenación territorial y de desarrollo rural. Las estrategias clásicas de conservación de la naturaleza, que consideraban exclusivamente dimensiones naturales en la planificación y manejo de los espacios protegidos no han obtenido los resultados previstos, entre otras razones por haberse obviado recurrentemente los intereses de las comunidades rurales que en

ellos se asientan. En este sentido se va haciendo cada vez más patente la necesidad de integrar las áreas protegidas con su entorno socioeconómico, evolución que incluso comienza a trasladarse a la semántica: cada vez toma más fuerza el término “espacios protegidos” o “áreas protegidas” en lugar de la tradicional expresión “espacios naturales protegidos”, un término a nuestro entender sesgado hacia enfoques más naturalistas.

En Europa el principal reto al que se enfrentan las políticas europeas de protección de espacios es la compatibilización entre la protección de la naturaleza y el uso del territorio por parte de las comunidades rurales y del resto de la sociedad. En el continente europeo los espacios protegidos han sido declarados como tales por contar con valores naturales dignos de ser preservados, pero en su mayor parte son espacios fuertemente humanizados, cuyas funciones económicas, sociales y culturales también han de ser mantenidas y potenciadas. Precisamente, la puesta en valor de estas funciones de las zonas rurales y de montaña, en las que se ubican la mayor parte de los espacios europeos, ha supuesto una evolución conceptual que ha incrementado durante las últimas dos décadas el protagonismo de las políticas de desarrollo rural, que se han erigido como un complemento importante de la tradicional Política Agraria Común. En un contexto de excedentes agrícolas, creciente globalización y riesgo de abandono de muchas explotaciones agropecuarias, las actuales políticas europeas de desarrollo rural inciden especialmente en el papel multifuncional del mundo rural, revalorizando las actividades agropecuarias y forestales y reconociendo que el mundo rural, además de ofrecer funciones productivas, juega también un papel fundamental en la conservación de la naturaleza y en el mantenimiento de ciertos valores sociales y culturales.

Esta investigación se enmarca en la relación entre las áreas protegidas y el desarrollo rural, y consecuentemente centra la escala del análisis en el ámbito local y regional de la protección ambiental. Este enfoque difiere de los objetivos planteados en muchas investigaciones económicas, más interesadas en hacer patente el valor de las áreas protegidas para el conjunto de la sociedad a través de los métodos de valoración económica de los recursos ambientales. Este trabajo, por el contrario, se centra en los efectos económicos de la declaración de las áreas protegidas para las comunidades locales, comunidades que han permitido en muchos casos la pervivencia de los valores a proteger gracias a sus actividades agropecuarias y forestales tradicionales desarrolladas sobre el suelo en el que se está interviniendo al declarar un espacio protegido.

La creciente toma de conciencia ambiental y la descentralización política y administrativa han provocado en España una verdadera multiplicación de espacios protegidos -común también a la Comunidad Autónoma del País Vasco-, que ha sido impulsada más aún por la reciente puesta en marcha de la Red Natura 2000. El gran reto actual en la gestión de las áreas protegidas de nuestro entorno está relacionado no sólo con esta ampliación de la superficie protegida, sino también y sobre todo con la multiplicación de las funciones que se demandan a dichas áreas.

La política española de espacios protegidos, aunque casi centenaria, debe dar aún pasos importantes para que los espacios protegidos contribuyan eficazmente, más allá de la mera retórica, al desarrollo sostenible, al desarrollo rural y a la ordenación territorial. La referencia doctrinal nacional en este campo señala que entre otros objetivos relativos a la investigación, es especialmente relevante “*emprender estudios que pongan en valor los efectos socioeconómicos de la declaración de espacios protegidos en el área de influencia de los mismos*” (EUROPARC-ESPAÑA, 2007:58). En este tipo de estudios se enmarca esta investigación.

## 1.1.- OBJETIVOS

Los beneficios que otorga la protección de la naturaleza son de muy diversa índole y afectan a toda la sociedad. Esta investigación pretende poner de relieve, entre todas las afecciones, la generada a nivel local, resaltando la importancia de tener en cuenta en el diseño y ejecución de las políticas los efectos locales de la declaración de espacios protegidos. Concretamente, se pretende desarrollar un método que permita aproximar el balance de costes y beneficios para los principales grupos locales de interés afectados por la declaración de un espacio protegido y testar su utilidad aplicando esta metodología al Parque Natural de Izki (PNI), ubicado en Álava. Las conclusiones extraídas permitirán realizar una aportación más general sobre las condiciones necesarias para que los espacios protegidos contribuyan al desarrollo rural de las comunidades de su entorno.

Este objetivo principal se enmarca en los siguientes objetivos generales:

- Estudiar la evolución del concepto de espacio protegido, así como las implicaciones para las comunidades locales del actual paradigma predominante en la política de protección de la naturaleza.

-Explorar las aportaciones de la Ciencia Económica en el campo de la valoración de los recursos naturales, prestando especial atención a la aplicación de diferentes metodologías de análisis económico a los espacios protegidos.

-Analizar la evolución y situación actual de la política de espacios protegidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV), enmarcada en su contexto nacional.

-Estudiar si la finalidad de desarrollo socioeconómico teóricamente establecida en los Parques Naturales vascos ha trascendido la mera retórica.

-Extraer enseñanzas y recomendaciones para una óptima planificación y gestión de los espacios protegidos del País Vasco, estableciendo las condiciones necesarias para conseguir la aceptación y el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales afectadas por la reciente y ambiciosa política de protección.

El estudio empírico centrado en el Parque Natural de Izki ha partido, a su vez, de otro objetivo general: evaluar si la declaración, planificación y gestión del Parque Natural de Izki ha contribuido al desarrollo de su Área de Influencia Socioeconómica (AIS), así como estudiar la afección del espacio protegido para diferentes grupos locales de interés. Como objetivos complementarios del estudio empírico, cabe citar los siguientes:

-Contribuir a una mejor comprensión de los valores, opiniones y percepciones de la población local del Parque Natural de Izki.

-Realizar una aproximación al Valor Económico Total del Parque Natural de Izki.

-Proponer estrategias y actuaciones para lograr un balance equilibrado entre los grupos afectados por la instauración del régimen de protección en el Parque Natural de Izki y para que el espacio protegido sea fuente de desarrollo económico local.

## **1.2.- PREMISAS DE PARTIDA**

La investigación aquí presentada tiene como punto de partida diversas reflexiones en el ámbito del desarrollo rural y los espacios protegidos, fruto de la actividad académica y de la experiencia personal de esta doctoranda. Estas premisas de partida son las siguientes:

a) La declaración de un área protegida es una intervención pública que beneficia al conjunto de la sociedad. Los espacios protegidos ofrecen servicios de provisión, servicios de regulación de los procesos de los ecosistemas, servicios culturales, recreativos y sociales y contribuyen con varias de sus funciones -formación de

suelo, ciclo de nutrientes, etc.- al soporte de la vida. Sin embargo, al compartir características de los bienes públicos, surgen externalidades que reducen los incentivos económicos para su provisión privada, por lo que se hace necesaria su regulación y la dedicación de recursos públicos a través de las políticas de protección de la naturaleza.

b) El principal objetivo de los espacios protegidos es la preservación de los valores naturales. Además, en aquellos casos en los que se enclavan en entornos humanizados, las áreas protegidas cumplen también otras funciones sociales y económicas.

c) A largo plazo un espacio protegido sólo puede tener éxito en sus objetivos conservacionistas si permite y potencia el desarrollo socioeconómico de las comunidades locales que tradicionalmente han utilizado sus recursos y si la figura de protección es aceptada por dichas comunidades.

d) Los espacios protegidos encierran por lo general un mayor o menor potencial de desarrollo para las comunidades locales de su entorno, pero no se convierten en motores de desarrollo por el mero hecho de su declaración. Es necesario trascender la retórica del desarrollo con actuaciones concretas para que se generen efectos positivos en la economía y sociedad local.

e) Las regulaciones, limitaciones y actuaciones aplicadas en los espacios protegidos generan costes y beneficios a diferentes grupos de interés, y el balance de los mismos no es habitualmente equitativo. Concretamente, las comunidades locales no parecen haberse beneficiado notoriamente de la declaración de áreas protegidas en su entorno; más bien, la ausencia de compensaciones y la limitación del acceso al uso de los recursos naturales probablemente les hayan causado en muchas ocasiones serios perjuicios.

f) La valoración de los efectos locales de la instauración de una figura de protección requiere una metodología adaptada a las especificidades naturales, sociales, políticas y económicas del área de estudio. En cualquier caso, la respuesta a la pregunta de cuáles son los costes y beneficios locales de la declaración depende de las percepciones y de los valores de los principales grupos afectados, por lo que la unidad básica de análisis en este tipo de valoración deben ser los grupos locales de interés.

g) El tradicional rechazo de las comunidades locales a la figura de protección está relacionado en gran medida con los procedimientos utilizados en la declaración y gestión de las áreas protegidas y con las propias características psicosociales de



dichas comunidades. Por ello, las percepciones locales deben ser contrastadas con un análisis sobre la verdadera extensión y cuantía de los costes y beneficios locales del espacio protegido.

### **1.3.- METODOLOGÍA**

Esta investigación aborda fenómenos sociales y conflictos ambientales que más allá de las fronteras disciplinarias, pueden ser estudiados desde muy diversas perspectivas. Tal y como ha quedado puesto de manifiesto en las hipótesis y objetivos detallados previamente, en nuestro trabajo predomina la aproximación económica; sin embargo, también están muy presentes las contribuciones de otras ciencias sociales, como la sociología, la geografía humana, la antropología y la psicología social. Para ciertos objetivos de nuestra investigación también se ha requerido el conocimiento específico que aportan las ciencias naturales –fundamentalmente la ecología- y las centradas en el uso de los recursos naturales. Las contribuciones de estas últimas han sido básicas, por ejemplo, para la definición de los servicios ambientales provistos por los ecosistemas y para el cálculo del Valor Económico Total del Parque Natural de Izki.

La opción metodológica elegida en nuestra investigación ha sido el pluralismo metodológico. La realidad social es un objeto extremadamente complejo y heterogéneo y como tal resulta poco aconsejable la utilización exclusiva de una única epistemología, teoría y método en su estudio (Beltrán, 1991). En este trabajo en concreto se han combinado e integrado métodos cuantitativos y cualitativos de análisis para describir, sintetizar y analizar la realidad social y económica del entorno de los espacios protegidos. A continuación se hace referencia a la metodología empleada en la parte teórica de la investigación ya que, tal y como se ha señalado anteriormente, en el capítulo sexto se detalla la metodología del estudio empírico sobre el Parque Natural de Izki.

La técnica de recopilación y análisis documental y el análisis de contenido han sido aplicadas a lo largo de todo el proceso investigador, y especialmente en el armazón conceptual de este trabajo. Durante las dos últimas décadas se ha multiplicado la publicación de estudios e investigaciones centradas en la conservación de la naturaleza y en los espacios protegidos, por lo que ha sido imprescindible limitar de alguna manera el estudio de la extensa documentación existente. A continuación se describen los criterios seguidos para seleccionar las aportaciones más relevantes en la fase de recogida y análisis documental de nuestra investigación.

En el estudio de la evolución del concepto de espacio protegido y del nuevo paradigma dominante en la política de conservación de la naturaleza, se ha prestado especial atención a los documentos estratégicos publicados por los principales organismos internacionales y nacionales dedicados al estudio de las áreas protegidas, al constatar que dichos organismos constituyen la principal referencia doctrinal en la materia. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la organización World Wide Fund for Nature (WWF), la Federación de Parques Nacionales y Naturales de Europa EUROPARC y su delegación española EUROPARC-ESPAÑA, han sido, en este ámbito, las fuentes de referencia principales.

Por otro lado, se ha tratado de restringir la búsqueda bibliográfica de artículos de revistas, libros, anuarios, informes y tesis doctorales a aquellas aportaciones que podríamos incluir en el nuevo paradigma de los espacios protegidos. Se han estudiado con especial detalle las estrategias de las instituciones de la Unión Europea en el campo de la protección de la naturaleza y las aportaciones de los autores españoles más relevantes, fuente de gran parte de las citas efectuadas en esta parte conceptual de la investigación.

Antes de abordar el análisis económico de los espacios protegidos del capítulo tercero, se efectúa una somera revisión de los principales autores que, enmarcando su trabajo en la economía ambiental, han dedicado su esfuerzo investigador al desarrollo y aplicación de las técnicas y métodos de valoración económica. Su perspectiva ha sido posteriormente contrastada con las contribuciones de autores críticos con las ramas clásicas de la economía, autores que en muchos casos se apoyan en los fundamentos de la economía ecológica.

Lo cierto es que en la presente investigación partimos de la premisa de que es necesario incorporar en los análisis los valores sociales que subyacen detrás de las decisiones y preferencias individuales, lo que aleja de alguna manera nuestros objetivos de los asumidos por los autores centrados en la valoración económica del medio ambiente y los recursos naturales. Sin embargo es indudable que en los análisis económicos aplicados a espacios protegidos hasta ahora ha predominado como principal opción metodológica la valoración económica del medio ambiente; por ello, hemos considerado imprescindible conocer al menos su marco conceptual.

Una de las dificultades a la que nos hemos enfrentado a la hora de ofrecer una perspectiva general sobre la contribución de la ciencia económica a la planificación y gestión de los espacios protegidos ha sido la ausencia de un marco teórico bien

definido en el que englobar los estudios económicos sobre las áreas protegidas. Por este motivo, en la selección bibliográfica se ha considerado prioritario recoger aquellas aportaciones que contribuyen a sistematizar y ordenar las diferentes perspectivas en este campo.

La revisión de investigaciones afines también ha sido también de utilidad para establecer el marco de referencia de nuestra propia investigación. Dada la abundancia de análisis económicos aplicados a los espacios protegidos, la recopilación y revisión se ha limitado en función de los siguientes criterios:

1. Se han priorizado los estudios centrados en espacios protegidos en los cuales la presencia y actividad humana son claves para el mantenimiento de los valores naturales a proteger.
2. Se ha hecho especial énfasis en la selección de los análisis sobre los aspectos distributivos y locales de los efectos de las políticas de protección.
3. Se ha prestado una especial atención a los estudios aplicados en espacios protegidos españoles.

Algo más sencilla ha resultado la búsqueda de referencias y aportaciones en la segunda parte de la investigación, es decir, en el estudio de la incorporación y promoción de los intereses de las poblaciones locales en la política de protección de espacios en España y en el País Vasco. Tanto el haber definido previamente el enfoque de nuestro trabajo como haber tomado la decisión de limitar a España el análisis de la legislación, documentos planificadores, informes e investigaciones, ha facilitado la búsqueda y recopilación de la información más relevante. Tampoco ha revestido especial dificultad la recopilación bibliográfica en el estudio empírico, al centrarse éste en un espacio geográfico muy concreto.

La fase de recopilación de información ha sido muy laboriosa y larga en el tiempo, ya que su inicio se remonta a mediados de la década de los noventa y su conclusión coincide con la redacción del presente documento. A lo largo de todos estos años la lectura crítica de aportaciones, documentos y estudios de caso ha ido configurando y definiendo nuestros objetivos y ha posibilitado un largo proceso de reflexión y asentamiento de la cosmovisión que forma la base de esta investigación. Como contrapartida, el tiempo transcurrido entre el inicio y el final del presente trabajo ha sido tan amplio que en varias ocasiones se ha requerido actualizar los datos disponibles y revisar los fundamentos conceptuales establecidos, sobre todo tras ciertos paréntesis en el proceso investigador. De cualquier manera, el balance de la amplitud de este proceso ha sido positivo, al haber permitido a la investigadora

contrastar a lo largo del tiempo los objetivos y las premisas de partida, lo que ha contribuido a enriquecer su experiencia y bagaje.

Las fuentes utilizadas en la fase de recopilación documental han sido diversas. La “búsqueda hacia atrás” a partir de las referencias citadas por otros autores ha sido una fuente principal de información, en la que Internet se ha revelado como una herramienta fundamental. Es imposible detallar aquí la totalidad de las páginas web consultadas en el proceso investigador, si bien cabe destacar el acceso periódico a aquellas provenientes de organismos internacionales, como la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (<http://cms.iucn.org>), el *World Conservation Monitoring Centre* (WCMC) (<http://www.unep-wcmc.org>) o la Agencia Europea de Medio Ambiente (<http://www.eea.europa.eu>). También ha sido constante la consulta a los boletines y bases de datos publicados por EUROPARC-ESPAÑA (<http://www.europarc-es.org>), de cuya lista de distribución “ENP” esta investigadora es suscriptora desde hace casi una década.

Para la localización de artículos y otras aportaciones se han utilizado varias bases de datos, entre las que destaca la del Ministerio de Ciencia e Innovación sobre tesis doctorales leídas en España TESEO (<http://www.micinn.es/teseo>), el archivo digital de tesis doctorales de la Universidad Politécnica de Madrid (<http://ad.upm.es>), las tesis doctorales publicadas en Xarxa (<http://www.tesisenxarxa.net>), el portal de difusión de la producción científica hispana DIALNET (<http://dialnet.unirioja.es>), la base de datos sobre estudios de valoración ambiental EVRI (<http://www.evri.ca>) y otras disponibles a través de la biblioteca de la Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea, que permiten acceder a revistas electrónicas relevantes en nuestro campo de estudio. Estas herramientas han sido muy útiles, especialmente para la localización de ciertos estudios que por su carácter técnico no se encuentran publicados y son, por lo tanto, de difícil y laborioso acceso.

Las referencias recopiladas a través de las distintas fuentes citadas han sido progresivamente incorporadas a una base de datos en formato Excel elaborada por la investigadora, que al término del presente trabajo incluía más de 900 referencias bibliográficas sobre los espacios protegidos y el desarrollo rural. De todas ellas, solamente se han recogido en el apartado dedicado a la bibliografía aquellas que han sido referenciadas a lo largo del texto, cuyos enlaces de internet han sido actualizados en marzo de 2009.

Por último, en relación a la metodología, cabe recordar que, dados los fines de esta investigación, se ha considerado pertinente detallar en un capítulo específico la

metodología empleada en el estudio empírico centrado en el Parque Natural de Izki. La descripción completa de las fases y métodos seguidos en la tercera parte de la investigación ha quedado así recogida exhaustivamente en el capítulo sexto.

#### **1.4.- ESTRUCTURA**

La estructura de este trabajo de investigación se ha dividido en tres partes, que están precedidas del presente capítulo introductorio.

En la primera parte, denominada *Marco Conceptual*, se explicitan las líneas y conceptos sobre los que se basa la investigación. Concretamente, en el capítulo segundo, denominado *El nuevo paradigma dominante en los espacios protegidos* se estudia el concepto de espacio protegido, su clasificación y su evolución. También se plantean las principales tendencias y retos en la planificación y gestión de los espacios protegidos y su entorno socioeconómico, a la luz de su consideración, en el nuevo paradigma dominante, como instrumentos de ordenación del territorio, de desarrollo sostenible y de desarrollo rural.

En el tercer capítulo, denominado *El análisis económico de los espacios protegidos*, se revisan sucintamente las bases metodológicas y conceptuales que sustentan la valoración económica del medio ambiente, y se propone un sistema de ordenación en el que englobar las contribuciones de la Ciencia Económica al análisis de los espacios protegidos, en función de sus diferentes objetivos. Este marco de ordenación se completa con una revisión de estudios de caso, recogándose especialmente las aportaciones de los autores españoles que han utilizado una perspectiva económica y social en sus investigaciones. Contar con un marco y perspectiva de análisis nos permite proponer y aplicar en el estudio empírico una metodología específica acorde con los fines de nuestra propia investigación.

En la segunda parte del trabajo, titulada *La política de protección de espacios en España y en el País Vasco y su contribución al desarrollo socioeconómico local*, se realiza un análisis sobre la política de espacios protegidos en España, prestando una especial atención a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Dos capítulos comprenden esta segunda parte de la investigación. En el capítulo cuarto, denominado *Aspectos generales de la política de espacios protegidos en España y en el País Vasco*, se analiza el marco normativo y competencial de los espacios protegidos, incluyendo tanto aquellos declarados al amparo de la legislación nacional y autonómica como los nuevos espacios que configuran la Red Natura 2000.

Así mismo, se relaciona brevemente la política de protección de la naturaleza de la CAPV con la política de ordenación del territorio y con la promoción del desarrollo sostenible.

En el capítulo quinto, *La contribución de los espacios protegidos al desarrollo en España y en el País Vasco*, se identifican las principales estrategias seguidas en nuestro entorno en relación a los intereses de las comunidades locales afectadas por los espacios protegidos. Se abordan los problemas y retos identificados y se analiza hasta qué punto se están promoviendo en la práctica actuaciones a favor de la compatibilidad entre los objetivos de protección, recreación y desarrollo en los Parques Naturales vascos y su Área de Influencia Socioeconómica. A lo largo de este capítulo se anticipan algunas de las conclusiones sobre la promoción del desarrollo rural en los espacios protegidos, sobre las que se profundizará en el último capítulo del trabajo de investigación.

En la tercera parte, *El balance de costes y beneficios de la declaración del Parque Natural de Izki para la comunidad local*, se propone y aplica una metodología específica para identificar y determinar los costes y beneficios que la declaración del Parque Natural de Izki está provocando en los diferentes grupos locales de interés y en la estructura socioeconómica local. Esta tercera parte está compuesta por tres capítulos.

En el capítulo sexto, *Metodología del estudio empírico*, se detalla y justifica la elección de la zona de estudio, su delimitación, el enfoque de la investigación y los métodos de análisis empleados en cada fase del estudio empírico.

El capítulo séptimo, *Caracterización y regulación del Parque Natural de Izki*, describe las principales características naturales, sociales y económicas y los usos existentes en el entorno del Parque Natural, así como las principales regulaciones que afectan al uso del territorio, prestando una especial atención a la participación de los agentes locales en la planificación y gestión del espacio protegido. El análisis descriptivo se completa con una aproximación al Valor Económico Total del área de estudio.

En el capítulo octavo, *La influencia del Parque Natural de Izki en su entorno socioeconómico*, se lleva a cabo un análisis de carácter estructural acerca de los cambios socioeconómicos habidos desde la declaración del Parque en 1998 hasta la actualidad en su Área de Influencia Socioeconómica, tratando de distinguir si las dinámicas detectadas pueden ser atribuibles a la declaración del espacio protegido. También se procede a la identificación de los grupos locales de interés afectados positiva o negativamente por el Parque Natural y se valoran los costes y beneficios

detectados, combinando el estudio de las percepciones de los agentes vinculados al espacio protegido con un exhaustivo estudio de la regulación y normativa aprobada y de las actuaciones del órgano gestor. El diagnóstico efectuado nos permite avanzar diferentes propuestas que faciliten una distribución más equitativa y equilibrada de los efectos locales de la declaración y que promuevan el desarrollo del entorno del Parque Natural.

Finalmente, el capítulo noveno sintetiza los resultados de la investigación extrayendo las conclusiones pertinentes. Tras las conclusiones, se recogen las referencias bibliográficas y fuentes documentales que se han ido citando a lo largo del texto, y también se incorporan varios anexos y listados de tablas, figuras y abreviaturas como complemento a este trabajo de investigación.





## **PRIMERA PARTE**

---

### **MARCO CONCEPTUAL**



## **CAPÍTULO 2: EL NUEVO PARADIGMA DOMINANTE EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS**

---

## 2.1.-EL CONCEPTO INICIAL DE ESPACIO PROTEGIDO: UN REPASO HISTÓRICO

No es casualidad que la mayor parte de los autores que han realizado un repaso histórico y conceptual sobre las áreas protegidas citen el Parque Nacional de Yellowstone. Pese a la existencia previa de ciertos territorios protegidos sectorialmente de actividades concretas como la caza o la explotación forestal, este espacio natural ubicado en Estados Unidos fue el primer espacio protegido en el que se establecieron medidas generales de protección, y la filosofía con la que se gestó influyó notablemente, durante más de un siglo, en las estrategias públicas de protección de la naturaleza de todo el planeta.

Su protección se acordó por el gobierno federal estadounidense en el año 1872, en una época en la que gran parte del territorio americano se mantenía aún virgen e inexplorado. El objetivo principal de la declaración del Parque Nacional de Yellowstone fue preservar de la colonización los valores botánicos, faunísticos, geológicos y paisajísticos de este espacio natural. Se pretendió salvaguardar dichos recursos de las profundas transformaciones que se avecinaban en el uso del suelo al expandirse los colonos por el continente americano, y se planteó el espacio protegido como una isla de naturaleza, un museo para ser admirado por las generaciones futuras. Así, a la preservación de sus valores naturales se añadieron otras motivaciones como el disfrute recreativo y educativo del paisaje, tal y como quedó reflejado en las palabras de uno de los expedicionarios que abogaron por la protección del mismo:

*“Me parece que Dios hizo esta región para que todo el pueblo y todo el mundo la vea y se regocije para siempre. (...) Hagamos de él un gran parque y reservémoslo para América; nunca deberá ser cambiado, obligándonos a mantenerlo siempre sagrado, como se ve ahora, a fin de que los americanos puedan saber cómo fue de espléndida esta América.”<sup>1</sup>*

La puesta en práctica del concepto de espacio protegido en Estados Unidos fue una auténtica revolución en materia de protección de la naturaleza en todo el mundo, pero incorporaba una visión estética e ilustrada del medio natural y otorgaba un limitado papel a los espacios protegidos. Hoy en día está demostrado que este tipo de protección puntual y localizada, que consiste en conservar intacto un espacio, no es en absoluto la mejor estrategia para garantizar el futuro de sus valores naturales y de las especies que lo habitan, dado que el dinamismo intrínseco de la vida desborda el marco de los límites y fronteras creados por el ser humano (Purroy, 1993: 44).

---

<sup>1</sup> Frase atribuida a Cornelius Medges en Casas (1993:58).

Tras la declaración de varios Parques Nacionales en EEUU a finales del siglo XIX, fueron posteriormente los países del ámbito anglosajón que aún gozaban de territorios no explotados (Australia, Nueva Zelanda, Canadá, etc.), los pioneros en la protección de sus espacios naturales. El concepto original de espacio protegido, en el que se pretende preservar parte del territorio natural de las transformaciones generales en los usos del suelo, parecía aún exportable al resto del mundo, y durante la primera mitad del pasado siglo las declaraciones se van extendiendo a los países del continente europeo, comenzando por Suecia (1909), Rusia (1912) y Suiza (1914). En la política de protección de la naturaleza predominante en esta temprana fecha en Europa la conservación del paisaje y el disfrute público de la sociedad urbana continuaban siendo las dos finalidades principales de muchas de las figuras de protección fundadas en los distintos países, figuras que se ubicaban fundamentalmente en territorios no excesivamente alterados por los usos humanos, con importantes recursos de interés nacional y una superficie extensa, al igual que había ocurrido previamente en el continente americano. Ambos objetivos son, por ejemplo, explícitamente citados en el Acta de 1949, primera regulación sobre áreas protegidas en Reino Unido, donde se definía su principal figura de protección con estas palabras: *“Los Parques Nacionales son aquellas áreas extensas de Inglaterra y Gales que así sean declaradas por la Comisión de Parques Naturales por la razón de: a) su belleza natural y b) las oportunidades que ofrezcan para la recreación al aire libre, teniendo en cuenta su carácter y su posición en relación a los centros de población.”*

El crecimiento económico y la urbanización sin precedentes experimentada en la segunda mitad del siglo XX favoreció el desarrollo de movimientos sociales de carácter urbano que abogaban por una mayor protección del medio natural. Las asociaciones recreativas y ecologistas de la época observaban al espacio rural como el último reducto de naturaleza frente al crecimiento de las ciudades y los cada vez más acusados problemas de contaminación y destrucción de hábitats (Garayo, 2001). Así, la sensibilización social y la conciencia conservacionista contribuyó a una multiplicación de declaraciones a lo largo de todo el planeta, especialmente a partir de los años setenta. Simultáneamente a la extensión de las áreas protegidas, el papel otorgado a las mismas comenzó a ampliarse, adaptándose su concepción inicial a los nuevos tiempos, a nuevos paradigmas y a las diferentes particularidades de cada país.

## 2.2.-LA MULTIPLICACIÓN DE ESPACIOS PROTEGIDOS EN EL MUNDO. CLASIFICACIÓN PROPUESTA POR LA UICN

Los sistemas de áreas protegidas varían enormemente de un país a otro, en función de sus características sociales, económicas, físicas, legislativas e institucionales, así como de las prioridades asignadas a las respectivas políticas de protección de la naturaleza. Sin embargo, a lo largo del globo se ha producido durante las últimas décadas un fenómeno común: el número y la extensión ocupada por las áreas protegidas ha crecido de forma espectacular. Tanto es así que el dinamismo en la protección de espacios ha provocado una verdadera multiplicación de figuras de protección que dificulta cualquier cuantificación.

Con el fin de coordinar la protección de la naturaleza a nivel internacional, en 1948 se fundó, bajo patrocinio de la UNESCO, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), entidad que se ha convertido en la actualidad en la organización conservacionista más importante a nivel internacional. Su objetivo es promover la cooperación entre los gobiernos, las agencias gubernamentales y las organizaciones no gubernamentales así como fomentar la investigación y difundir información respecto a la conservación de la naturaleza. Actualmente la UICN está formada por 111 agencias gubernamentales, 84 estados y 800 organizaciones de 181 países, y cuenta con el asesoramiento y la colaboración de más de 10.000 científicos y expertos repartidos por todo el mundo. En materia de espacios protegidos, la UICN se puede considerar la referencia más influyente en el planeta, y los documentos y aportaciones publicados por su Comisión Mundial sobre Áreas Protegidas<sup>2</sup> recogen las principales inquietudes de la comunidad internacional con respecto a las áreas protegidas (Muñoz, 2006:36). Por ello, su mención será una constante a lo largo de la presente investigación.

La UICN viene realizando desde hace más de cuatro décadas un esfuerzo importante en la cuantificación de las áreas protegidas. Conjuntamente con el Centro Mundial de Conservación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente elabora periódicamente un listado de espacios protegidos, cuya última actualización se elaboró en 2003 en el marco del V Congreso Mundial de Parques celebrado en Durban (Sudáfrica) (Chape et al., 2003)<sup>3</sup>. Este listado se actualiza regularmente en una base de datos sobre áreas protegidas -*World Database on Protected Areas*-, que se

---

<sup>2</sup> Denominada *World Commission on Protected Areas (WCPA)*.

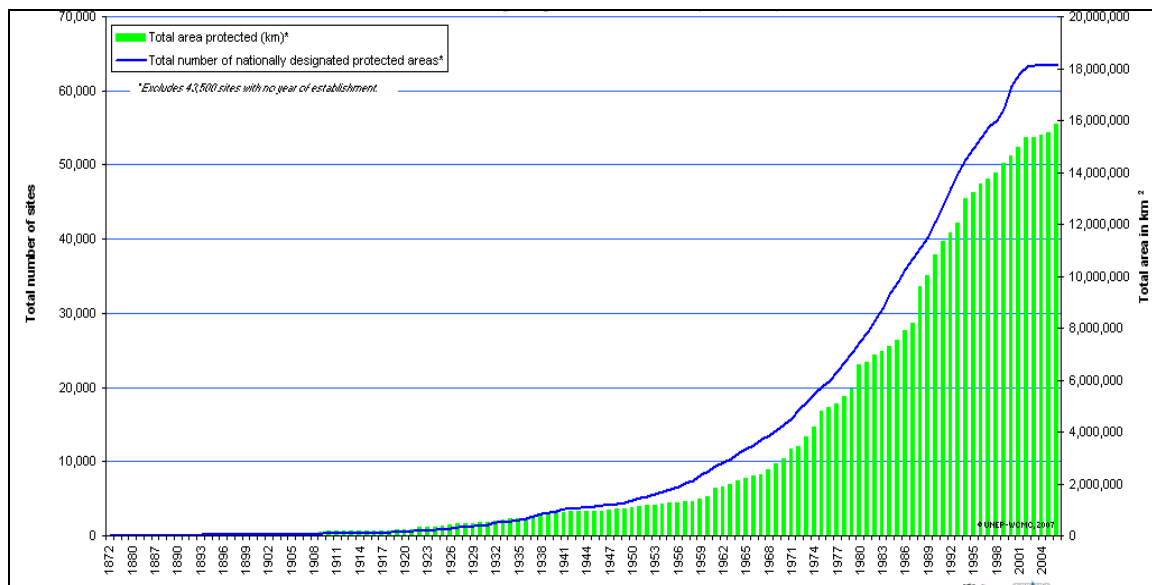
<sup>3</sup> En el último Congreso Mundial de Parques de la Comisión Mundial sobre Áreas Protegidas de la UICN tomaron parte 3000 expertos científicos, administradores de recursos, funcionarios, comunidades locales y organizaciones no gubernamentales de 154 países y sus conclusiones constituyen actualmente la referencia doctrinal sobre las áreas protegidas a nivel internacional.

encuentra disponible en Internet (<http://www.unep-wcmc.org/wdpa>) y que ha sido recientemente rediseñada para permitir su visualización con sistemas de información geográfica.

Los datos que muestra la citada base deben ser analizados con prudencia, debido a la metodología utilizada en su elaboración. Se limita a recoger las áreas protegidas que cumplen ciertos criterios relativos a sus objetivos de manejo y autoridad del organismo de gestión (UICN, 1994a), sin incluirse, por ejemplo, espacios parcialmente protegidos por legislaciones sectoriales. Las cifras que arroja el listado son esclarecedoras de la relevancia de los espacios protegidos: a fecha de la redacción de esta investigación se habían declarado en el mundo más de 114.000 áreas protegidas, las cuales cubren más del 13% de la superficie terrestre y casi el 12% de la superficie total del planeta.

En la figura 2.1. se observa la evolución espectacular del número de áreas protegidas y consecuentemente, de la superficie protegida, aspectos que a nivel mundial evolucionan paralelamente. La misma UICN advierte que parte del crecimiento detectado puede ser reflejo de la progresiva mejora en cuanto a la recogida y calidad de la información con la que cuenta este organismo, la cual por otra parte es muy variable en cada país.

Figura 2.1: Crecimiento en el número y extensión de las áreas protegidas (1872-2006)

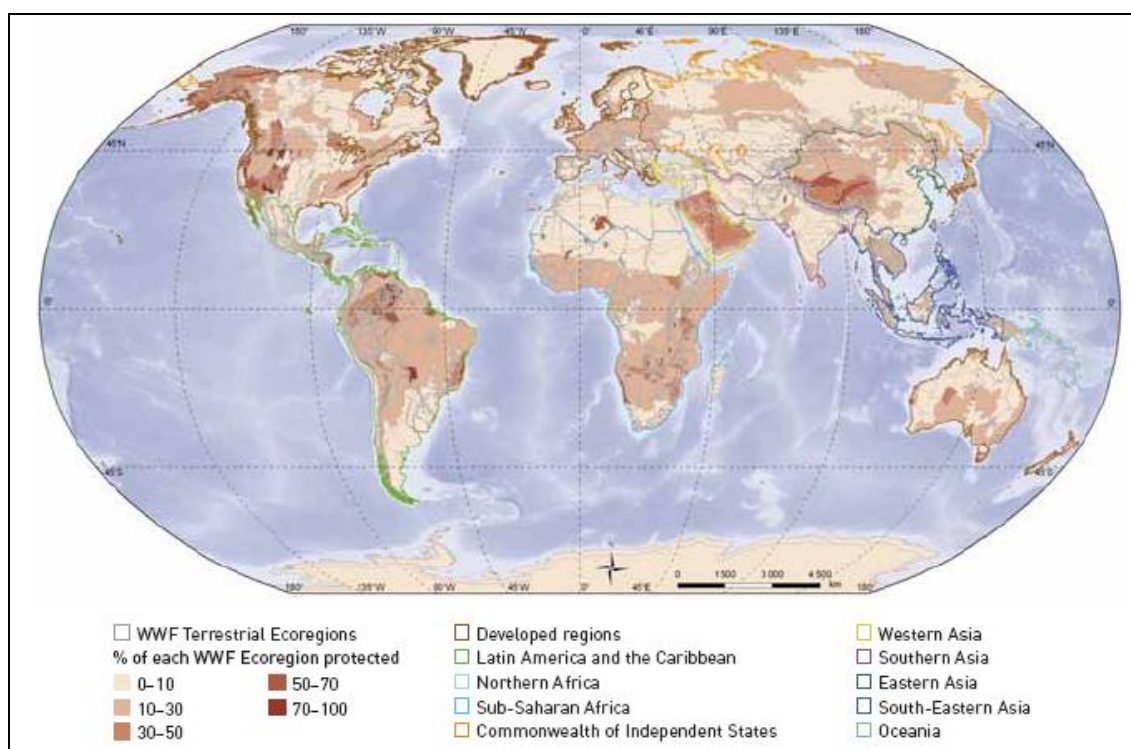


Fuente: [http://www.unep-wcmc.org/wdpa/PA\\_growth\\_chart\\_2007.gif](http://www.unep-wcmc.org/wdpa/PA_growth_chart_2007.gif) (World Database on Protected Areas). Nótese que el número total de espacios protegidos es inferior al citado en el texto. Esto es debido a que en más de 45.500 espacios protegidos no ha sido posible determinar el año de su declaración, por lo que en el gráfico se ha obviado su existencia.

El análisis de las áreas protegidas según grandes regiones del mundo muestra diferencias territoriales significativas, relacionadas con las particularidades históricas y culturales, los diferentes patrones de utilización del territorio y la concienciación más o

menos intensa respecto a la protección del medio ambiente en las distintas regiones. En este sentido, según el Centro Mundial de Conservación, han sido a menudo los factores socioeconómicos y políticos, y no las prioridades de conservación, las más importantes consideraciones a la hora de establecer y emplazar áreas protegidas (WCMC, 1992). Los desequilibrios en cuanto a la protección de los diversos ecosistemas existentes en el planeta son patentes, y especialmente deficitarios en el caso de la preservación de hábitats marinos y costeros. En la figura 2.2 se muestra la distribución espacial de los espacios protegidos, en función de la proporción de terreno protegido en 825 ecorregiones terrestres.

Figura 2.2: Proporción de terreno protegido en cada ecorregión WWF, 2005



Fuente: PNUMA-WCMC y Convention in Biological Diversity (2007): *World Database on Protected Areas. Report 2006*. Disponible en [http://www.unep-wcmc.org/resources/PDFs/protected\\_areas/WCMC%20WDPA%20Report\\_lores.pdf](http://www.unep-wcmc.org/resources/PDFs/protected_areas/WCMC%20WDPA%20Report_lores.pdf)

Por regiones, Europa es líder en cuanto al número de espacios protegidos declarados, pero si atendemos al porcentaje de superficie terrestre, este continente es desbancado por Norteamérica y sobre todo por América Central (con un 18% y un 25% de sus territorios protegidos respectivamente). Especialmente significativo es el extraordinario compromiso que han mostrado en la declaración de espacios los países en vías de desarrollo desde la celebración de la Cumbre de la Tierra de 1992; en la actualidad, fruto de dicho esfuerzo, el 40% de las áreas protegidas se localiza en estos países (UICN, 2003d).



En relación al tamaño, éste es muy variable: el 58% de las áreas protegidas declaradas es menor de 10 km<sup>2</sup>; mientras, solamente las 20 áreas protegidas más grandes del planeta ocupan más de 4 millones y medio de kilómetros cuadrados. Esto supone que una parte significativa del terreno protegido en el mundo se concentra en unas pocas áreas de grandes extensiones.

Una de las tareas a las que la UICN se ha dedicado más intensamente durante el último cuarto del siglo pasado ha sido al establecimiento de un lenguaje común entre las áreas protegidas del mundo con el fin de ordenar, en cierto modo, la diversidad existente y facilitar la comunicación e información entre ellas. Téngase en cuenta que a nivel internacional hay más de 140 nombres diferentes para designar a las áreas protegidas. En Australia, por ejemplo, existen 45 denominaciones diferentes, y en la propia España son más de 20 las figuras de protección establecidas. Además, los sistemas de áreas protegidas no se han diseñado generalmente siguiendo directrices internacionales, por lo que una misma denominación no se corresponde con el mismo concepto de protección en las diferentes naciones. De hecho, las funciones asignadas a cada figura de protección pueden ser muy diferentes aunque el nombre de la misma coincida.

La propuesta de fijar unas categorías internacionales ha ido poco a poco calando entre los gobiernos y organizaciones dedicadas a la conservación de la naturaleza, si bien la homologación de las mismas no está exenta de ambigüedades y su generalización no está tan extendida como cabría pensar. La clasificación de la UICN actualmente en vigor es una revisión de la propuesta en 1994 en el marco del IV Congreso Mundial de Parques<sup>4</sup>. En la misma se parte de la siguiente definición de área protegida:

*“Un área protegida es un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otro tipo de medios eficaces, para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y de sus valores culturales asociados” (Dudley, 2008:10).*

La clasificación de la UICN se efectúa en función del principal objetivo de manejo declarado en cada figura de protección. Con el fin de adaptarse a las muy diversas situaciones existentes en el planeta se ha tratado también de incorporar cierta flexibilidad, recogiendo como criterio adicional la existencia de otros objetivos de manejo secundarios o terciarios, como por ejemplo la investigación, la educación, el mantenimiento de la cultura local, la recreación, la preservación de usos tradicionales, etc. Estos objetivos, recogidos en la tabla 2.1, son, en última instancia, reflejo de una

---

<sup>4</sup> Existen otras clasificaciones, como la del Consejo de Europa, pero su transcendencia internacional es mucho menor que la categorización de la UICN.

visión amplia sobre las funciones que las áreas protegidas pueden cumplir en la protección de la naturaleza y en la sociedad, visión que constituirá el contenido del apartado 2.4 del presente capítulo.

Tabla 2.1: Categorías de espacios protegidos de la UICN

Objetivo de Manejo/Categoría	I a	I b	II	III	IV	V	VI
Investigación científica	1	3	2	2	2	2	3
Protección de zonas silvestres	2	1	2	3	3	-	2
Preservación de especies y diversidad genética	1	2	1	1	1	2	1
Mantenimiento de servicios ambientales	2	1	1	-	1	2	1
Protección de características naturales y culturales específicas	-	-	2	1	3	1	3
Turismo y recreación	-	2	1	1	3	1	3
Educación	-	-	2	2	2	2	3
Utilización sostenible de los recursos derivados de ecosistemas naturales	-	3	3	-	2	2	1
Preservación de atributos culturales y tradicionales	-	-	-	-	-	1	2
Clave:	1: Objetivo Principal 2: Objetivo Secundario		3: Objetivo potencialmente aplicable - No se aplica				

Fuente: UICN/WCMC/PNUMA, 1994.

Aunque tradicionalmente a cada categoría se le ha asignado un nombre determinado, en el V Congreso Mundial de Parques de Durban se sugirió eliminar las denominaciones genéricas y se abogó por mantener solamente la numeración de las diferentes categorías, al constatarse que especialmente la categoría II (Parque Nacional) tenía distintos significados a lo largo del globo, lo que provocaba confusiones en la estandarización. Los objetivos y definiciones de las seis categorías de la UICN son los siguientes (Dudley, 2008):

**Categoría Ia (Reserva Natural Estricta):** “Áreas estrictamente protegidas reservadas para proteger la biodiversidad, así como los rasgos geológicos y geomorfológicos, en las cuales las visitas, los usos y los impactos están estrictamente controlados y limitados para asegurar la protección de los valores de conservación. Estas áreas protegidas pueden servir como áreas de referencia indispensables para la investigación y el monitoreo.”

**Categoría Ib (Área Silvestre):** “Áreas no modificadas o ligeramente modificadas de gran tamaño, que retienen su carácter e influencia natural, sin asentamientos humanos significativos o permanentes, que están protegidas y gestionadas para preservar su condición natural.”

**Categoría II (Parque Nacional):** “Grandes áreas naturales o casi naturales, establecidas para proteger procesos ecológicos a gran escala, junto con el complemento de especies y ecosistemas característicos del área, que también proporcionan la base para actividades espirituales, científicas, educativas, recreativas y de visita que sean ambiental y culturalmente compatibles”.

**Categoría III (Monumento o Característica Natural):** “Se establecen para proteger un monumento natural concreto, que puede ser una formación terrestre, una montaña submarina, una caverna submarina, un rasgo geológico como una cueva o incluso un

*elemento vivo como una arboleda antigua. Normalmente son áreas protegidas bastante pequeñas y a menudo tienen un gran valor para los visitantes.”*

**Categoría IV (Áreas de Gestión de Hábitats y Especies):** *“El objetivo de estas áreas protegidas es la protección de hábitats o especies concretas y su gestión refleja dicha prioridad. Muchas áreas protegidas de categoría IV van a necesitar intervenciones activas habituales para abordar las necesidades de especies concretas o para mantener hábitats, pero éstas en sí no son un requisito de la categoría”.*

**Categoría V (Paisaje Terrestre/Marino Protegido):** *“Es un área protegida en la que la interacción entre los seres humanos y la naturaleza ha producido un carácter distintivo con valores ecológicos, biológicos, culturales y estéticos significativos, y en la que salvaguardar la integridad de dicha interacción es vital para mantener y proteger el área, la conservación de la naturaleza y otros valores.”*

**Categoría VI (Área Protegida con Uso Sostenible de los Recursos Naturales):** *“Áreas que conservan ecosistemas y hábitats, junto con los valores culturales y los sistemas tradicionales de gestión de recursos naturales asociados a ellos. Normalmente son extensas y su mayor parte del territorio disfruta de condiciones naturales, a menudo con una gestión sostenible de sus recursos naturales, y en las que se considera que uno de los objetivos principales del área es el uso no industrial y de bajo nivel de los recursos naturales, compatible con la conservación de la naturaleza”.*

Como puede observarse, existe una graduación en las categorías de espacios protegidos de la UICN en función del nivel aceptable de uso humano y la alteración del medio natural por la acción del hombre. Las primeras categorías corresponden a espacios poco alterados por el ser humano, mientras que las categorías V y VI se corresponden con enclaves más transformados por la acción del hombre.

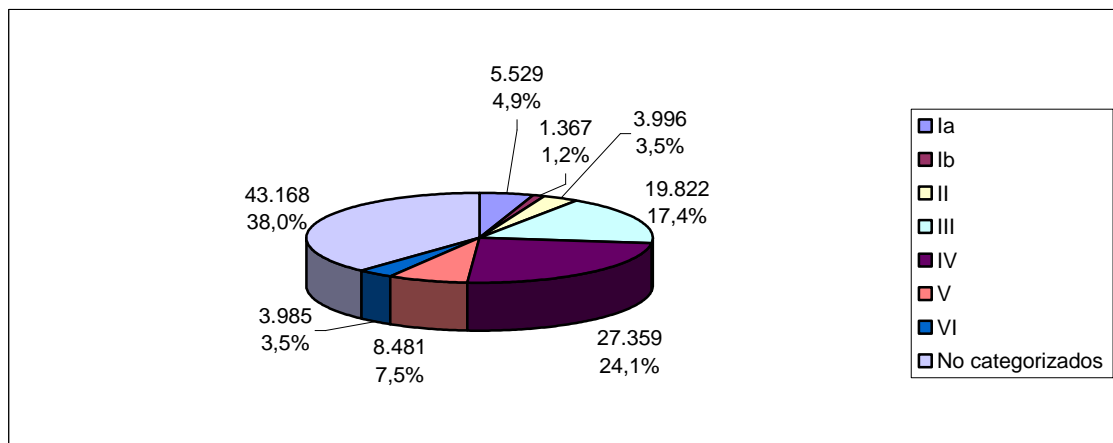
La UICN edita periódicamente guías dirigidas a lograr una adecuada planificación y manejo de cada categoría y una óptima adaptación de sus categorías de gestión a regiones geográficas o figuras de protección determinadas<sup>5</sup>. También con cierta frecuencia analiza los usos y logros del sistema de clasificación propuesto, con objeto de mantener su utilidad y dinamismo (Bishop et al., 2004; Dudley, 2008).

En las figuras 2.3 y 2.4 se observa que a nivel mundial, la categoría IV (Área de Gestión de Hábitats y Especies) es la más numerosa, y a ella le sigue en importancia la categoría III (Monumento o Característica Natural). Ambas son, además, las que han conocido un mayor desarrollo durante los últimos años, al existir una tendencia a declarar tanto espacios muy concretos como a gestionar las áreas para la conservación de hábitats y especies, como por ejemplo los espacios de la red europea Natura 2000.

---

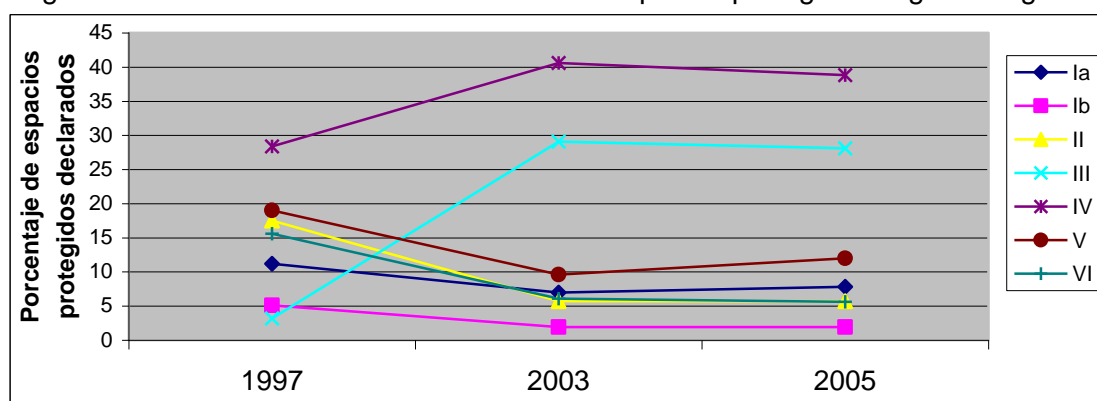
<sup>5</sup> Véase, por ejemplo Phillips (2002) y Brown et al. (2005) para la categoría V, EUROPARC y UICN (2000) para la aplicación de las categorías en el continente europeo o Kelleher (2002) como guía para las áreas marinas protegidas.

Figura 2.3: Número de espacios protegidos en el mundo por categorías



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Chape et al.(2003).

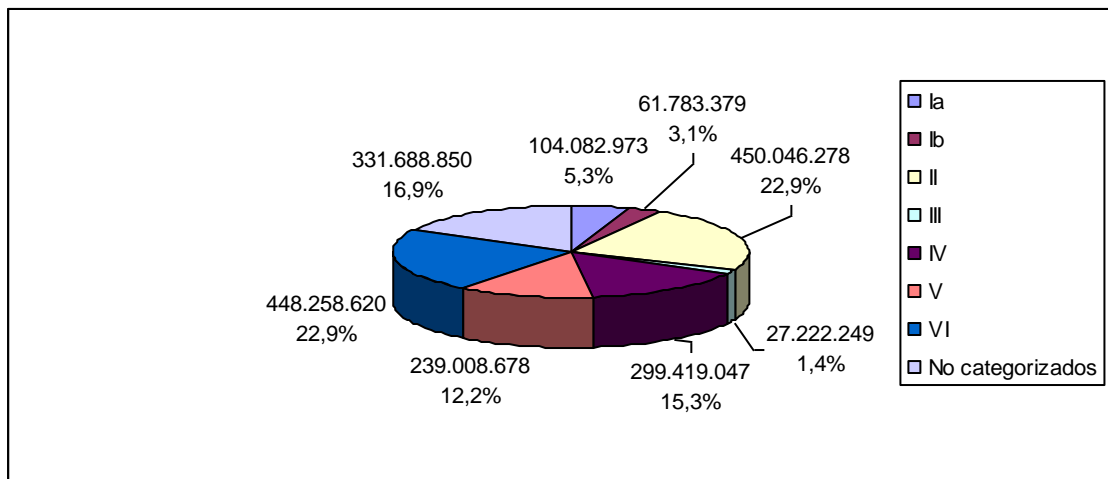
Figura 2.4: Evolución mundial del número de espacios protegidos según categorías



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *World Database of Protected Areas* y Chape et al. (2003). Se excluyen los espacios no categorizados.

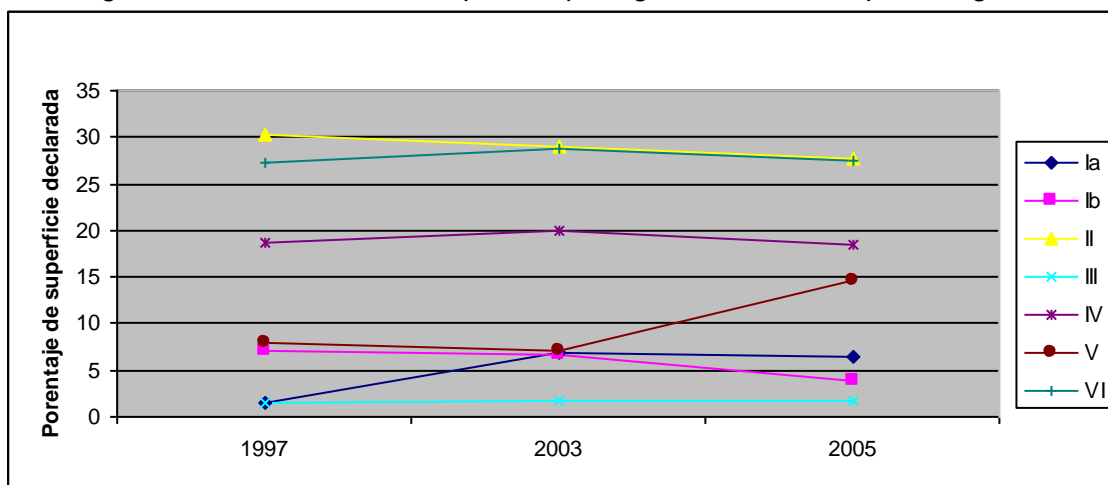
La distribución de la protección según categorías difiere si se contempla la extensión de la superficie protegida. Tal y como muestran las figuras 2.5. y 2.6, abunda la superficie ocupada por la categoría II (Parque Nacional) y la categoría VI (Área Protegida con Uso Sostenible de los Recursos Naturales), figuras ambas que se suelen extender, tal y como indican sus respectivas definiciones, por grandes territorios. Además, destaca la creciente relevancia durante los últimos años de los terrenos protegidos con la categoría V (Paisaje Protegido).

Figura 2.5: Superficie protegida en el mundo por categorías (en hectáreas)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Chape et al.(2003).

Figura 2.6: Evolución de la superficie protegida en el mundo por categorías



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *World Database of Protected Areas* y Chape et al. (2003). Se excluyen los espacios no categorizados.

La distribución de los diferentes tipos de áreas protegidas difiere en función de la región analizada. En general, se puede concluir que existe cierta relación entre la antropización del medio natural y la categoría dominante. La tabla 2.2 muestra cómo en algunos territorios poco humanizados, como en la Antártida, y en menor medida en América, predominan las primeras categorías, mientras las categorías V y VI son dominantes en regiones donde los usos humanos han sido intensos, como en Europa o el Norte de África.

Tabla 2.2: Categorías dominantes y porcentaje de dicha categoría sobre el total de Ha. protegidas en cada región

	<b>Categoría dominante</b>	<b>% Superficie protegida con esa categoría</b>
<b>Antártida</b>	Ia	81,0
<b>Australia y Nueva Zelanda</b>	VI	39,8
<b>Caribe</b>	II	39,0
<b>América Central</b>	NC	34,6
	II	19,7
<b>Asia del Este</b>	Ib	44,2
<b>Sureste africano</b>	NC	31,9
	VI	28,3
<b>Europa</b>	V	46,1
<b>Norte y Medio Este de África</b>	VI	62,0
<b>Norte América</b>	II	36,7
<b>Norte de Eurasia</b>	IV	48,1
<b>Pacífico</b>	VI	52,6
<b>Sudamérica y Brasil</b>	NC	52,4
	II	17,5
<b>Sur de Asia</b>	IV	50,5
<b>Sudeste Asiático</b>	VI	26,8
<b>África Central y del Oeste</b>	IV	34,1

Nota: NC: No categorizados. Fuente: Chape et al. (2003).

Las estrategias de protección de la naturaleza de los distintos países no siempre han respetado esta lógica relación entre intensidad de uso humano y conservación de dicho uso en la figura de protección mayoritariamente establecida; de hecho, existen regiones muy humanizadas que han optado por declarar espacios que limitan en gran parte la actividad humana en el territorio. West y Brechin (1991) critican en este sentido que en muchos países en vías de desarrollo -por ejemplo en India-, las comunidades que habitan las áreas protegidas y sus zonas periféricas están sumidas en la pobreza y sin embargo, en demasiadas ocasiones, se ha desestimado la adopción de un modelo de protección flexible y se han declarado espacios correspondientes a las categorías I y II. Este tipo de estrategias a favor de la conservación de la naturaleza prístina han generado, como era esperable, importantes conflictos de intereses y han provocado que los grupos humanos más vulnerables del planeta sean expulsados de sus tierras y privados de sus recursos tradicionales sin ningún tipo de mecanismo compensador.

Con respecto al continente europeo, la situación y el futuro de sus áreas protegidas se perfila sensiblemente mejor que en otras zonas del mundo, si bien se detecta la necesidad de realizar mayores esfuerzos en determinadas regiones cuyas áreas están amenazadas por importantes presiones y que, al mismo tiempo, cuentan con una alta biodiversidad. Este es el caso, por ejemplo, de las ubicadas en los países mediterráneos (UICN, 1994c).

En Europa existe una compleja y extensa red de áreas protegidas, que en conjunto, según los datos ofrecidos por la Agencia Europea de Medio Ambiente, el Consejo de Europa y el WCMC-PNUMA<sup>6</sup>, está compuesta por más de 40.000 espacios. Al igual que ha acontecido a nivel internacional, en las últimas décadas el incremento en el número de espacios declarados en el continente europeo ha sido espectacular; en términos relativos, sin embargo, el aumento de la superficie protegida ha sido menos acusado que en muchas otras regiones, al contarse los espacios protegidos europeos entre los de extensión media más reducida del globo.

Atendiendo a las categorías de las áreas protegidas europeas, los datos mostrados en la tabla 2.3 reflejan unas acusadas diferencias con respecto a los datos globales citados anteriormente. En Europa, más del 50% del territorio protegido catalogado pertenece a la figura V (Paisaje Protegido) de la UICN, que corresponde, por ejemplo, a los Parques Naturales españoles, los Parques Nacionales británicos o los Parques Regionales franceses.

Tabla 2.3: Los espacios protegidos en Europa según categorías

Categoría	Número de espacios protegidos	Proporción sobre el total de espacios protegidos (%)	Superficie (Ha.)	Proporción sobre la superficie total protegida (%)
Ia	923	2,1	6.920.700	9,2
Ib	419	1,0	430.600	0,6
II	273	0,6	9.816.500	13,1
III	3.696	8,6	396.900	0,5
IV	16.797	39,0	9.002.300	12,0
V	2.861	6,7	34.582.100	46,1
VI	202	0,5	2.198.200	2,9
Sin categoría	17.847	41,5	11.675.100	15,6
<b>Total</b>	<b>43.018</b>	<b>100</b>	<b>75.022.400</b>	<b>100</b>

Fuente: Chape et al. (2003).

La elección predominante de esta figura es acorde con la humanización del continente europeo desde hace siglos. Tal y como refleja su definición, la categoría V supone un concepto de área protegida más amplio que el tradicional, donde se reconoce que los valores naturales están presentes gracias a la presencia del ser humano y no a pesar suyo. El título del V Congreso Mundial de Parques de la UICN sobre esta figura de

<sup>6</sup> Estas tres entidades mantienen actualizada una base de datos de áreas protegidas denominada *Common Database on Designated Areas*, que es fuente a su vez de la base mundial *World Database on Protected Areas*, anteriormente citada.

protección -“Uniendo Naturaleza, Cultura y Comunidad”-, es significativo, ya que resume la aproximación a la categoría Paisaje Protegido de la UICN incidiendo en la necesidad de preservar la interacción armoniosa entre la naturaleza y el ser humano.

En el Plan de Acción del IV Congreso de Parques Nacionales y Áreas Protegidas de la UICN de 1992, celebrado en Caracas, se definió una estrategia compartida para las áreas europeas. Dicha estrategia, detallada en el documento “*Parks for Life. Action for Protected Areas in Europe*” (UICN, 1994c)<sup>7</sup>, identifica las principales necesidades de los espacios protegidos del continente y subraya las líneas prioritarias de acción, suponiendo sus recomendaciones una excelente referencia para toda actuación que pretenda reforzar el papel de las áreas protegidas en Europa. También la federación EUROPARC, principal organización paneuropea en el ámbito de la conservación de la naturaleza y los espacios protegidos, ha sido una referencia clave en la definición de los retos, oportunidades y estrategias de los espacios protegidos europeos. Su delegación española EUROPARC-ESPAÑA, de hecho, será una de las fuentes principales de referencia en apartados posteriores de la presente investigación.

### **2.3.-LIMITACIONES DE UNA VISIÓN TRADICIONAL SOBRE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS**

La política de espacios protegidos se inició en el mundo con unos fines muy concretos y desde una visión del desarrollo y del medio ambiente muy diferente a la predominante en la actualidad. El modelo de espacio protegido inicial, que se conoce como “espíritu de Yellowstone” ha ido progresivamente evolucionando hacia nuevas concepciones.

El establecimiento de nuevas estrategias de planificación y gestión en los espacios protegidos responde a la superación de una protección puntual y estrictamente conservacionista y supone un viraje hacia visiones más flexibles e integradoras que exigen nuevos y más complejos objetivos a las áreas protegidas. Se está produciendo, de hecho, una renovación en la conservación de la naturaleza, que pasa a hacerse más globalizadora y vertebradora (Garayo, 2001:274).

---

<sup>7</sup> “*Parks for Life*” (Parques para la vida) fue asimismo el lema del citado congreso.



Tabla 2.4: Elementos básicos de dos modelos de áreas protegidas.

	<b>MODELO CLÁSICO</b>	<b>NUEVO PARADIGMA</b>
<b>Objetivos</b>	Conservación estricta, evitando el uso humano productivo.	Además de objetivos de conservación y recreativos, se incluyen objetivos sociales y económicos.
	Establecidas fundamentalmente para la protección escénica y de animales salvajes espectaculares, con mayor énfasis en el paisaje que en cómo funcionan los sistemas naturales.	Establecidas a menudo por razones científicas, económicas y culturales, y objetivos más complejos.
	Gestionadas sobre todo para los visitantes y turistas, cuyos intereses prevalecen normalmente sobre los de la población local.	Gestionadas para satisfacer las necesidades de la población local.
	Se da un gran valor a la vida salvaje, es decir, a la vida sin influencia humana.	Se reconoce que las áreas supuestamente salvajes son a menudo lugares con importantes valores culturales.
	Se protege la naturaleza que ha quedado intacta, sin plantearse la restauración de valores perdidos.	Se protege, restaura y recupera la naturaleza, las especies y los hábitats.
<b>Gobernanza</b>	Se gestiona por el gobierno central, o al menos la iniciativa parte de dicho gobierno.	Se puede gestionar por varios entes comprometidos con el área protegida: diferentes niveles de gobierno, comunidades locales, sector privado, ONGs, etc. Se tienen en cuenta, además de las necesidades de los visitantes, las de las comunidades locales.
<b>Población local</b>	Se planifica y gestiona para luchar contra el impacto de los seres humanos (excepto los visitantes), y especialmente se excluye a la población local.	Se planifica y gestiona con, para y en algunos casos desde la propia población local, que deja de ser un sujeto pasivo de la protección.
	Se gestiona prestando poca atención a la comunidad local, quien raramente es consultada en el proceso de declaración.	Se gestiona para satisfacer las necesidades de la población local, la cual es progresivamente considerada una beneficiaria económica y cultural de la política de protección.
<b>Contexto</b>	Se planifican y declaran individualmente.	Se planifican como parte de sistemas regionales, nacionales e internacionales.
	Se gestionan como islas de naturaleza.	Se gestionan como redes, es decir, con áreas protegidas estrictamente, que son rodeadas e interconectadas con corredores, e integradas en terrenos gestionados prioritariamente por la población local.
<b>Percepciones</b>	Se perciben sobre todo como de interés nacional.	Se perciben como de interés de la comunidad.
	Se perciben exclusivamente como una cuestión nacional, con escasos o nulos compromisos internacionales.	Se gestionan guiadas por responsabilidades y deberes internacionales e intereses locales.
<b>Técnicas de gestión</b>	Se gestionan de manera tecnocrática, sin atender a consideraciones políticas.	La selección, planificación y gestión es considerada esencialmente un ejercicio político, que requiere sensibilidad, consulta y buen juicio.
	Se gestionan con objetivos a corto plazo, sin atender a la necesidad de aprender de la experiencia.	Se gestionan de forma adaptativa, desde una perspectiva a largo plazo y aprendiendo de la experiencia.
<b>Financiación</b>	Se financian mediante los impuestos públicos.	Financiadas por una gran variedad de medios, que suplementan o incluso suplantán las fuentes públicas.
<b>Equipos de gestión</b>	Científicos o expertos en ciencias y recursos naturales.	Se gestionan por personas expertas en múltiples competencias y capacidades, especialmente aquellas relacionadas con la sociedad y el ser humano.

Fuente: Phillips, 2003.

Empero, la transformación de la idea original de espacio protegido hacia el nuevo paradigma, si bien podríamos considerarla asumida en el marco doctrinal, está ralentizándose en la aplicación de las políticas de protección de la naturaleza. Superar concepciones tradicionales y exclusivamente conservacionistas está siendo en realidad un proceso lento, no exento de dificultades. A continuación detallamos algunas de las concepciones tradicionales en la política de protección de la naturaleza cuya inercia aún se entrevé en la planificación y gestión de las áreas protegidas, y que responden al modelo clásico de área protegida mostrado en la tabla 2.4.

### ***2.3.1.- Espacios-museos para las generaciones futuras: áreas de protección versus áreas de polución***

Sólo recientemente la humanidad ha sido consciente de la necesidad de actuar a nivel global para preservar la vida en la tierra. De hecho, hasta finales de los años setenta los problemas medio ambientales globales causados por el desarrollo sin precedentes de la segunda mitad del pasado siglo (calentamiento de la tierra, disminución de la capa de ozono, pérdida de biodiversidad, etc.) no eran apenas perceptibles y, consecuentemente, el medio ambiente no era objeto de una protección general, sino más bien de actuaciones locales que trataban de solucionar problemas concretos de contaminación, polución, agotamiento de recursos y extinción de especies.

En este contexto, los espacios protegidos se erigieron como una de las medidas de protección fundamentales de los valores naturales frente a las transformaciones inevitables del desarrollo. Esta posición defensiva -“derrotista” en palabras de Casas (1996:18)- responde a la política de solucionar exclusivamente problemas ambientales puntuales y es reflejo de una asunción de impotencia por proteger efectivamente el conjunto del territorio (Troitiño, 2001:234). De hecho, algunos autores critican que la propia declaración de un espacio protegido llevaba consigo implícitamente aceptar de algún modo la degradación ambiental del resto del territorio, sobre el que todo estaba permitido (Garayo, 2001; Parra, 1990; Varillas, 1996).

Esta perspectiva museística y segregacionista de los espacios protegidos que consistía en preservar muestras para la contemplación y el disfrute de las generaciones futuras prevaleció también en España en las primeras décadas de la política de protección de la naturaleza. De hecho, la declaración de los primeros Parques Nacionales españoles respondía a este concepto de las áreas protegidas

como últimos reductos de un territorio, primitivo y salvaje, que en su mayor parte sería inevitablemente transformado en aras del desarrollo.

### **2.3.2.- Islas de naturaleza: poner puertas al campo**

Además de concebirse como reductos de naturaleza, los espacios protegidos se han planificado y gestionado en demasiadas ocasiones como territorios aislados de su entorno natural y humano. Es decir, ni se ha tenido en cuenta su entorno territorial ni se contemplaban los valores sociales y culturales asociados a los valores naturales a proteger.

Sin embargo, en la actualidad es bien sabido que para asegurar la preservación de los valores interiores de un espacio protegido se ha de considerar también lo que ocurre fuera del espacio (EUROPARC-ESPAÑA, 2002:33; Villalobos, 1996; Ojeda, 2000:276; Corraliza et al., 2002:5; UICN, 1998:59; UICN, 2003a). Entre otras razones porque la propia vida supera cualquier barrera, compartimento estanco o frontera que el ser humano imponga a la naturaleza.

*“Desafortunadamente, la creencia inicial de que bastaba un espacio protegido para garantizar un futuro eterno a sus árboles, plantas y animales, ha caído por su base, entre otras razones porque el dinamismo de la vida y los procesos de extinción y colonización superan el marco lógico de los recintos o fronteras con los que nosotros, habituados a encerrarnos en compartimentos estancos y creernos autosuficientes en el grupo social que frecuentamos, pretendemos humanísticamente poner puertas al campo” (Purroy, 1993:44).*

El aislamiento progresivo de un espacio protegido focaliza hacia el mismo conflictos y agresiones y produce evoluciones divergentes en el interior y el exterior, las cuales, salvo en el caso de áreas protegidas extremadamente grandes, pueden arrastrar a la propia degradación del espacio a pesar de los esfuerzos de sus gestores (Casas, 1996:37).

Todavía en demasiados casos se adolece de una estrategia general de protección y ordenación territorial sobre la que acoplar una red o sistema de espacios protegidos. Se siguen declarando espacios sin haber realizado previamente una valoración ecológica de la totalidad del territorio que permita proteger los ecosistemas representativos o los más frágiles. En este sentido, numerosos autores se plantean si lo realmente deseable son los espacios protegidos o más bien la protección del

espacio en general<sup>8</sup>. La reflexión sobre la escasa utilidad de una política de conservación de la naturaleza basada exclusiva y sistemáticamente en la creación de áreas preservadas del desarrollo sin coherencia alguna entre ellas ha sido común en numerosos foros y publicaciones (EUROPARC-ESPAÑA, 2002:33). Recogemos en este sentido la opinión de más de 3.000 expertos reunidos en Durban (UICN, 2003a):

*“Expresamos preocupación por que los espacios protegidos sean a menudo islas en un mar de degradación sin que se tenga en cuenta que la cadena de la vida natural se extiende por cuencas hidrográficas, corredores migratorios y fértiles corrientes oceánicas”.*

### **2.3.3.- Escenarios naturales y escenarios sociales**

Más grave si cabe es el segundo tipo de aislamiento al que han sido sometidas las áreas protegidas: el aislamiento de su entorno humano. En gran parte del planeta, y especialmente en Europa, la relación entre el hombre y la tierra ha sido muy intensa, y muchos de los territorios que ahora consideramos naturales son en realidad *“el resultado de una lenta y delicada interacción de unos usos tradicionales”* (Parra, 1990:70).

Por ese motivo, algunos autores rechazan el término “espacios naturales protegidos” para denominar a áreas que en realidad llevan siglos siendo modificadas por los usos del ser humano y en las que aún persiste con mayor o menor intensidad su presencia. Así, Cascos y Guerra (2000:87) proponen el término “espacio rural protegido” y Ojeda (2000:275) prefiere catalogarlos como “territorios”, “espacios geográficos” o “paisajes”. Otros autores y organismos, como la UICN, obvian el adjetivo *natural* y se refieren simplemente a “espacios protegidos”, traducción de la extendida denominación genérica anglosajona *“protected areas”*. Esta es también la opción que hemos tomado en la presente investigación.

En la concepción tradicional de protección puntual del medio natural no se consideraban de ningún modo las interrelaciones fundamentales entre medio ambiente, sociedad, cultura, economía y política. Sin embargo, tal y como expone el catedrático de Geografía Humana Miguel Angel Troitiño, *“parece adecuado entender el medio ambiente como un resultante de un modelo social. Nuestro medio ambiente tiene mucho que ver con la naturaleza, pero también con la historia y la cultura. Hay que reequilibrar el estudio del medio ambiente, superando o completando la visión*

---

<sup>8</sup>“¿Protección del espacio o espacios protegidos?” fue el título de un artículo publicado por varios profesionales en la revista Quercus en 1983 que tuvo una gran influencia intelectual en España (citado en Varillas, 1996:59).

*estrictamente naturalista, para dar entrada al hombre y clarificar las interdependencias entre espacio natural y espacio social” (Troitiño, 1995b:93).*

En el nuevo paradigma, tratado en profundidad en el apartado siguiente de esta investigación, se reconoce en este sentido que muchos espacios protegidos son escenarios sociales, más o menos complejos, en los que hay una serie de actores con intereses, creencias y percepciones diversas, que en ocasiones pueden entrar en conflicto (EUROPARC-ESPAÑA 2005b y 2006b; Hammer, 2007:22; McNeely, 1993:186; Ghimire y Pimbert, 1997:5; Brechin et al., 2003).

*“Un espacio natural es en realidad un gran escenario social, en el que intervienen distintos actores, se planean diversos usos y se desarrollan distintos tipos de actividades” (Corraliza et al., 1999:43).*

En las estrategias clásicas de protección de la naturaleza la exclusiva consideración de dimensiones naturales en la planificación y manejo de los espacios protegidos humanizados ha provocado numerosos conflictos con las poblaciones locales. Las comunidades humanas que viven en el interior o en la zona de influencia de las áreas protegidas y que a lo largo de los siglos han utilizado sus recursos protegidos han sido en demasiadas ocasiones apartadas sistemáticamente de las estrategias de protección, incluso en muchos casos siendo las propietarias legítimas de los terrenos protegidos.

Los intereses de las comunidades locales han sido, como consecuencia, deficientemente contemplados en las políticas de protección. Tradicionalmente se ha obviado la potencialidad del área protegida como recurso endógeno para potenciar económica y socialmente su entorno humano y sólo en el mejor de los casos se han reconocido los derechos tradicionales de los habitantes locales y se les han ofrecido compensaciones asistenciales, desde la perspectiva de que el espacio protegido es un lastre o freno para el desarrollo.

La concepción clásica parte de la base de que la protección de la naturaleza y el desarrollo económico son dos conceptos incompatibles, pero lo cierto es que en espacios humanizados son normalmente las comunidades locales las que cumplen la función social de mantener y conservar el medio natural y cultural, y la exclusión de sus usos tradicionales puede conducir a una pérdida importante de biodiversidad (Ojeda, 2000:276; Izquierdo, 2008). En este tipo de espacios parece, por lo tanto, que conservar la naturaleza es más un aspecto político y de organización humana que ecológico (Brechin et al., 2003:x). Es necesario, tal y como apunta Izquierdo

(2008:125) “superar el actual marco conceptual en la protección de la naturaleza, constreñido en exceso por los aspectos biológicos de la misma”.

Ciertamente, abundan en todo el planeta las tensiones hombre-parque y los espacios protegidos se han mostrado frecuentemente como ámbitos conflictivos entre el medio ambiente y el desarrollo económico (Lazcano, 2001; Troitiño, 2001). La oposición de las comunidades locales a la declaración de espacios a lo largo de todo planeta se fundamenta en su profunda desconfianza hacia una administración lejana que pretende limitar el uso de los recursos que tradicionalmente venían utilizando en aras del interés general, convirtiendo dichos recursos de alguna manera en un “paisaje de todos” (Ojeda, 1991; Corraliza et al., 2002:11).

### 2.3.4.- Parques de papel

Por último, y sin pretender ser exhaustivos, reseñamos a continuación otra de las limitaciones de la política de protección de la naturaleza que con excesiva frecuencia se ha producido en la estrategia tradicional de protección de espacios: la declaración de zonas protegidas como un fin en sí mismo.

Una gestión eficiente del medio natural requiere tanto de una adecuada regulación, como de una estructura administrativa adecuada y una suficiente dotación de recursos. EUROPARC-ESPAÑA (2008a:23) recoge en la tabla 2.5. hasta ocho capacidades necesarias para la gestión de espacios protegidos, que corresponden a las dimensiones de gobernabilidad (apoyo político, legislación y capacidad de gobierno), apoyo social (implicación y apoyo de la comunidad local, propietarios y otros grupos sociales), instrumentos de planificación (planes estratégicos, planes ejecutivos) y recursos (humanos, financieros, infraestructuras, conocimiento).

Tabla 2.5: Capacidades para la gestión de los espacios protegidos.

CAPACIDADES PARA LA GESTIÓN	Políticas
	Marco legal y aplicación de la ley
	Planificación de la gestión
	Marco institucional
	Recursos humanos y financieros
	Participación pública
	Comunicación, educación y conciencia pública
	Investigación, seguimiento y evaluación

Fuente: EUROPARC-ESPAÑA, 2008a:24

La declaración de espacios protegidos, sin embargo, se ha producido en demasiadas ocasiones con fines ajenos a la protección del medio natural y sin partir de unas adecuadas capacidades de gestión. En concreto, muchos espacios protegidos se han utilizado como fuente de legitimidad social, potenciando la función recreativa para los

habitantes urbanos, que desearios de escapar de la congestión y presión de las ciudades y disfrutando de cada vez más tiempo libre, acuden a los espacios que, con un marcado marketing político, les son ofrecidos por los poderes públicos (Garayo, 2001:272-273).

Téngase en cuenta que el concepto inicial de espacio protegido y la conciencia de la necesidad de proteger la naturaleza tienen un origen urbano. Las comunidades locales, que se caracterizan por demostrar un alto apego a su territorio y una fuerte identificación con el mismo (Corraliza et al., 2002:146), sienten en muchas ocasiones que sus territorios y sus recursos económicos *“pasan a ser apropiados por los estratos sociales culturalmente más cultivados y las clases sociales dominantes”* (Garayo, 2001:275). Se pueden sentir así invadidos por una cultura ecologista urbana que en muchas de sus manifestaciones les es ajena (Pedreño y Cid, 1998:83; Ojeda, 2000), hasta tal punto que algunos autores han definido el movimiento conservacionista internacional en términos de “imperialismo cultural” (West y Brechin., 1991:xviii), o de “neocolonialismo intelectual” (Ojeda, 1991:181).

La declaración de muchas áreas protegidas, en este sentido, parece responder más bien al objetivo de transformar una zona rural olvidada en un artículo de consumo, que es presentado a la opinión pública como una conquista innovadora, pero que en muchas ocasiones no ha supuesto una protección activa del territorio. Al no habilitarse los medios humanos ni financieros para lograr los objetivos por los que aparentemente fue declarado el espacio y al existir frecuentes e importantes disfunciones y descoordinaciones institucionales, que impiden una aproximación multidimensional al concepto de espacio protegido, su gestión se suele tornar muy dificultosa (EUROPARC-ESPAÑA, 2002: 42; Mulero, 2002:166). Para los casos extremos, cuando la protección de los recursos naturales del área no existe más allá de los documentos legales aprobados, se ha generalizado entre los expertos la expresión “parques de papel” (Casas, 1993:63; McNeely, 1993; Varillas, 1996:59; UICN, 2003b).

#### **2.4.-UN NUEVO PARADIGMA: LA INSERCIÓN DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS HUMANIZADOS EN SU ENTORNO TERRITORIAL, NATURAL Y SOCIAL**

En este apartado se sintetizan las tendencias dominantes en la actualidad con respecto a la planificación y gestión de las áreas protegidas humanizadas y se ofrece un marco conceptual sobre el que analizar las políticas de protección de la naturaleza.

La concepción del medio ambiente, el territorio y el desarrollo humano ha variado en las últimas tres décadas profundamente; se ha redefinido la idea de desarrollo y de conservación, han surgido nuevos conceptos como la multidimensionalidad del medio ambiente, la compatibilidad entre medio ambiente y desarrollo, el desarrollo sostenible o el desarrollo rural integral y se han revalorizado ciertas disciplinas, como la ordenación del territorio.

Las nuevas reflexiones, enfoques y corrientes de pensamiento, cada vez más interdisciplinarios e integradores, están influenciando profundamente la concepción existente sobre las áreas protegidas, hasta tal punto que se ha comenzado a hablar de un nuevo paradigma emergente en la protección de espacios (Mose, 2007; Ghimire y Pimbert, 1997; Phillips, 2003; Hammer, 2007; EUROPARC-ESPAÑA, 2008). Efectivamente, desde los años ochenta, y sobre todo desde la última década del siglo XX, el concepto de conservación de la naturaleza se encuentra inmerso en una profunda revisión, que pretende superar los errores del pasado y reforzar el papel de las áreas protegidas como estrategia fundamental de conservación.

Esta transformación conceptual consiste fundamentalmente en insertar las áreas protegidas en su entorno territorial, social, económico y natural. En concreto, se comienzan a concebir los espacios protegidos como instrumentos fundamentales de ordenación territorial, como instrumentos de desarrollo sostenible y como instrumentos de desarrollo rural.

Durante las últimas décadas se ha ido gestando a nivel internacional un consenso casi unánime sobre esta nueva visión multifuncional de las áreas protegidas, que se refleja en los principales documentos e hitos internacionales que constituyen la referencia doctrinal en la materia. A principios del siglo XXI podemos considerar que el nuevo paradigma sobre las áreas protegidas es una visión consolidada, aunque aún no suficientemente asumida ni aplicada. Efectivamente, en la mayoría de los espacios protegidos humanizados los conflictos detallados en el apartado anterior siguen aún vigentes pese a responder a concepciones ya superadas a nivel doctrinal y está siendo complicado incorporar las recomendaciones internacionales y nacionales en las estrategias concretas de protección de cada nación, de cada región y de cada espacio protegido en particular.

*“Es necesario reflexionar sobre los espacios naturales protegidos desde una perspectiva de gestión territorial y desarrollo sostenible, de tal manera que se pueda contribuir a determinar el papel del espacio natural protegido como instrumento de gestión innovadora del territorio (.....). Ordenación del territorio, planificación ambiental y desarrollo territorial son tres vías de actuación que deberían caminar con unidad de criterio para superar algunos de los conflictos*



*actualmente planteados y contribuir a innovar en la gestión de un territorio, el rural, que ocupa el 80% de la Unión Europea” (Troitiño et al., 2005: 230-231).*

A continuación se recogen los nuevos conceptos y estrategias sobre el desarrollo sostenible, la ordenación del territorio y las políticas de desarrollo rural integral en los que se enmarca la nueva perspectiva sobre las áreas protegidas, ya que constituyen el marco conceptual del paradigma que conforma la base de esta investigación.

#### **2.4.1.-Los espacios protegidos como instrumentos de ordenación territorial**

La ordenación del territorio es definida por la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983, referencia básica en esta disciplina, como la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad. Su objetivo principal es lograr, mediante una utilización racional del territorio, la mejora de la calidad de vida del hombre a largo plazo y con tal fin se considera el suelo como base de las actividades humanas y se planifican los usos de éste sobre el medio natural y social. En la ordenación del territorio se pretenden articular todas las actuaciones sectoriales que tengan lugar sobre un mismo espacio, dotando a las mismas de unos objetivos comunes e incorporando en todas ellas el criterio ambiental, de tal manera que se gestione de forma responsable el uso de los recursos naturales.

El medio natural, entendido como el conjunto de elementos y recursos naturales que constituyen y conforman el territorio, se convierte en un elemento clave de las políticas de ordenación territorial (IHOBE, 2007:10). Muchos de los objetivos de la ordenación del territorio como la protección del medio natural y cultural y la gestión responsable de los recursos naturales coinciden con los de la política ambiental, si bien el marco jurídico e institucional de ambas políticas puede diferir notablemente.

Del mismo modo, la ordenación del territorio incorpora objetivos comunes a las políticas de desarrollo sostenible, si bien éstas son más amplias tanto a nivel espacial como disciplinar. Entre estos objetivos compartidos se encuentran los relativos a la participación activa de la población, al logro de un desarrollo socioeconómico equilibrado entre regiones, a la responsabilidad en la conservación de la riqueza natural existente, al incremento en la calidad de vida o a la integración de políticas sectoriales. La ordenación del territorio, de hecho, es en la actualidad *“una de las vías más eficaces y útiles para implementar aspectos de gran relevancia en la conformación del paradigma sostenible”* (Allende, 2006:25).

Se da un contexto, por lo tanto, de convergencia y cooperación entre las políticas de espacios protegidos y la ordenación del territorio y una reformulación de criterios y métodos de acción, inducidos por la incorporación de objetivos de sostenibilidad (EUROPARC-ESPAÑA, 2005c:15). En este contexto, el protagonismo de la planificación territorial adquiere una relevancia creciente (Allende, 1995a:36).

El estudio sobre el uso de la tierra y la regulación de las actividades que se realizan sobre ella no debe circunscribirse sólo a territorios acotados, entendidos como islas de naturaleza protegidas. *“En efecto, no es razonable, ni para el que pide protección ni para el que se le exige que la cumpla, el que una planta o un animal sea sagrado en una ladera y en la de enfrente puedan ser aniquilados de forma impune”* (Varillas, 1996:61). Tampoco es coherente ordenar el territorio en función de las áreas protegidas ya declaradas sin haber definido previamente una estrategia territorial global (Machado, 1992). Por el contrario, si se pretende el logro del desarrollo sostenible y el éxito de las políticas de declaración, los espacios protegidos se han de plantear en relación al territorio en su conjunto.

La naturaleza no reconoce las fronteras y la migración de numerosas especies animales -sobre todo aves y peces- hace que sea imprescindible para la supervivencia de las mismas la cooperación internacional mediante la creación de redes transnacionales de protección. Por lo tanto, tan importante es poner en práctica estrategias de ordenación del territorio a nivel regional y nacional como la cooperación internacional en materia de planificación territorial y conservación de la naturaleza (UICN, 1991).

Desde una concepción global del territorio como un espacio en el que confluye un conjunto complejo de intereses de todo tipo, se debe partir de una planificación básica de todo el territorio e ir ordenando el mismo en cascada (de forma regional, comarcal, etc.), realizando una graduación de los niveles de utilización humana en función de los recursos, valores y problemática existentes, y proponiendo en aquellas zonas más sensibles la ubicación de espacios protegidos. Es destacable en este sentido la sentencia atribuida al Catedrático de Ecología Fernando González Bernáldez, *“habría que desparquear los parques y parquear el resto de la naturaleza”*, una llamada a una conservación a gran escala en vez de selectiva.

Los espacios protegidos deben ser, por ello, considerados como una herramienta de ordenación en aquellas áreas que cuenten con valores naturales especiales (EUROPARC-ESPAÑA, 2002) y están llamados a convertirse en instrumentos de gestión territorial innovadora, capaces de garantizar un desarrollo que preserve los

equilibrios ecológicos, económicos y sociales (Troitiño et al., 2005: 227-230). La UICN (1994c:25) expone cuáles deberían ser los objetivos de los planes de ordenación territorial en relación a las áreas protegidas:

- a) *“Emplazar los espacios naturales dentro de sus bio-regiones o unidades extensas de paisaje”.*
- b) *“Abarcar las áreas protegidas existentes o potenciales, y cubrir un área suficientemente extensa para que proporcione los beneficios de la biodiversidad y patrimonio paisajístico a las comunidades locales”.*
- c) *“Desarrollar zonas de amortiguamiento alrededor de las áreas protegidas y establecer corredores entre ellas”.*
- d) *“Promover la restauración de ecosistemas degradados, dentro y fuera de las áreas protegidas”.*
- e) *“Promover la interdependencia entre las áreas protegidas y la economía y la vida de la población local, de forma que ambas se beneficien”.*
- f) *“Asegurarse de que existan políticas decididas de ordenación del territorio para todos los sectores (agricultura, silvicultura, pesca, turismo, desarrollo urbano, transporte, energía y sector extractivo) y que estas políticas incorporen la salvaguarda de las áreas protegidas”.*
- g) *“Examinar estrategias alternativas de desarrollo en la bio-región, evaluando los impactos medio ambientales de estas alternativas, especialmente en las áreas protegidas”.*

La planificación del territorio es, sin duda, especialmente importante en Europa al existir en este continente grandes presiones sobre la tierra por parte de la agricultura, industria, urbanización y otros usos. En este sentido, la iniciativa de la Unión Europea de crear una red de áreas protegidas de interés comunitario, denominada Natura 2000, persigue una coherencia a nivel europeo de la política de protección de la naturaleza y es acorde con los procesos de globalización y de integración económica, que están trasladando los ejes de las decisiones sectoriales que afectan profundamente a la naturaleza hacia entes supranacionales. Su desarrollo constituye la medida más importante tomada hasta la fecha en la Unión Europea en relación a las áreas protegidas, y como tal es detallada en el apartado 4.1 de esta investigación.

## **2.4.2.-Las áreas protegidas como instrumento para alcanzar el desarrollo sostenible**

### **2.4.2.1.-Una aproximación al concepto de desarrollo sostenible**

En los últimos años, la perspectiva sobre las áreas protegidas se enriquece en el marco de la corriente general de pensamiento sobre la sostenibilidad. Desde la década de los setenta, se ha ido extendiendo progresivamente la percepción de que nos

encontramos en una situación insostenible a escala planetaria y conjuntamente, se abandonan poco a poco los análisis aislados de las manifestaciones más importantes de la crisis ambiental y se incorpora una visión global sobre la misma. En el V Programa de Acción “*Hacia un Desarrollo Sostenible*”, la Comisión de las Comunidades Europeas (1992:11) lo exponía en los siguientes términos:

*“En su primera época, la política y actuación comunitarias en materia de medio ambiente se centraron primordialmente en la solución de problemas especialmente agudos dentro de la comunidad. Posteriormente se apreció con más claridad que la contaminación no se detenía en sus fronteras y que, por lo tanto, era necesario intensificar la cooperación con terceros países. En los últimos años, se ha avanzado aún más, y ahora se admite que hay problemas de carácter mundial (cambio climático, disminución de la capa de ozono, merma de la diversidad biológica, etc.) que ponen en peligro el equilibrio ecológico de nuestro planeta en su conjunto.”*

Ante la evidencia empírica de los graves problemas ecológicos que se ciernen sobre el futuro del planeta y sus habitantes y al constatar que la existencia de límites impide que el nivel de desarrollo actual alcanzado por los países ricos sea ampliable al resto de la población mundial, se comenzaron a buscar soluciones que permitieran el mantenimiento de la vida en el mismo y una distribución más equitativa de la riqueza. En este contexto, el concepto desarrollo sostenible ha tenido una aceptación espectacular, en un primer momento desde el campo científico y posteriormente desde muy variados ámbitos. Son innumerables los planes, estrategias y filosofías que incorporan como proclama el desarrollo sostenible, lo que ha dado lugar a que se rodee al término de un halo de ambigüedad que es reconocido por múltiples autores.

Quizá el principal problema del término desarrollo sostenible es su propia indefinición. No existe consenso entre los académicos ni entre los políticos sobre qué debemos entender por desarrollo<sup>9</sup>, ni sobre qué campos del mismo es necesario abarcar (¿desarrollo económico, social, cultural, político?). Tampoco los especialistas se ponen de acuerdo en qué hay que sostener; la mayoría acepta como deseable el mantenimiento de la base de recursos, pero definida ésta de diferentes maneras<sup>10</sup>. Se discrepa también a la hora de concretar por cuánto tiempo se ha de sostener dicha base (¿qué es un tiempo “suficientemente amplio”?) y acerca de la utilidad de la tecnología para superar los límites físicos de la biosfera. La puesta en práctica de un concepto en sí ambiguo es difícil de concretar, por lo que no es una sorpresa descubrir

---

<sup>9</sup> Muchas de las críticas al informe Brundtland, principal difusor del término, se refieren a que utilizaba indistintamente los conceptos crecimiento y desarrollo.

<sup>10</sup> La diferente importancia otorgada al capital natural y al capital humano en el mantenimiento de la base de recursos sigue siendo uno de los temas más controvertidos en el debate, que ha derivado en el establecimiento de los términos sostenibilidad “fuerte” y “débil” según cuál sea el capital que se considera necesario mantener.

que existe menos consenso aún sobre los criterios operativos para llevar a la práctica el desarrollo sostenible.

El término desarrollo sostenible se ha convertido en una palabra mágica, fetiche y comodín, sujeta a múltiples interpretaciones (Allende, 1995b:268). La propia inoperancia del término y su vaciamiento de contenido ha contribuido, según algunos autores, a su éxito, ya que se ha permitido que todos vieran en él aquello que querían ver (Naredo y Frías, 2005:8). Realizar una profunda revisión del término desarrollo sostenible excede los objetivos de esta investigación; de hecho, la clarificación del debate teórico es fundamentalmente ideológico, es decir, de principios y valores (Allende, 1995b:268). No obstante, se ha considerado relevante realizar unas breves y sucintas reflexiones sobre el desarrollo sostenible, ya que en la filosofía subyacente a este término se enmarca el nuevo paradigma de análisis de las áreas protegidas.

El término ecodesarrollo, que incorpora una visión precursora entre el desarrollo y el medio ambiente, surgió en 1972 en la Conferencia de Estocolmo organizada por el entonces recién creado PNUMA. Según Sachs et al. (1987:12), principal difusor del término, *“en pocas palabras, el ecodesarrollo es un estilo de desarrollo que, en cada ecorregión, insiste en soluciones específicas para sus problemas particulares, teniendo en cuenta tanto los datos ecológicos y culturales, como las necesidades inmediatas y a largo plazo”*.

La escala territorial concreta en la que se contextualiza el ecodesarrollo es reflejo de que aún subyacía una concepción regional de las relaciones entre desarrollo y medio ambiente. Así, uno de los objetivos del ecodesarrollo es aprovechar los recursos específicos de la ecorregión, para la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población, desde una perspectiva de solidaridad con las generaciones futuras.

El ecodesarrollo incorpora una aproximación multidimensional que posteriormente será adoptada también por el concepto de desarrollo sostenible. Los aspectos culturales, de justicia social, de bienestar humano, de viabilidad ecológica, de eficiencia económica y de preservación ambiental se insertan todos ellos en el concepto de ecodesarrollo. Engloba también un aspecto político, al considerar indispensable para el éxito de las estrategias de ecodesarrollo la participación efectiva de la población afectada, participación que debería permitir a los agentes sociales y económicos definir sus intereses y necesidades, determinar las potencialidades de su desarrollo y ser partícipes directos en la puesta en práctica de dichas estrategias. Se demanda así una participación genuina y no solamente retórica de las comunidades afectadas por los programas y proyectos implementados sobre el territorio (Allende, 1995a:39), aspecto

éste que pronto cayó en el olvido en el discurso teórico sobre el desarrollo sostenible y que sólo en la década de los noventa fue retomado con determinación.

Es precisamente en los últimos años del siglo XX cuando se comienza a incorporar una visión global sobre la interdependencia entre la protección del medio ambiente y el desarrollo. La UICN, el PNUMA y el WWF se reunieron en 1980 para publicar el documento "*World Conservation Strategy*" (UICN/PNUMA/WWF, 1980), una llamada a realizar esfuerzos coordinados globalmente para incrementar el bienestar humano y frenar la destrucción de la capacidad del planeta para soportar la vida. Esta estrategia enfatizaba el compromiso de conciliar desarrollo y conservación, desde la óptica de la sostenibilidad en el uso de los recursos, y ha sido una referencia en la preparación de estrategias nacionales y regionales de conservación de la naturaleza de más de medio centenar de países (Ortacesme et al., 1994:23).

Sin embargo, fue el "Informe Brundtland" el que más impacto tuvo en la comunidad internacional y el que generalizó el término desarrollo sostenible. Este informe, denominado "*Our Common Future*", fue elaborado a instancias de las Naciones Unidas por la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo en 1987, bajo la dirección de la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland. Su definición de desarrollo sostenible es sin duda la más citada, y aunque pueda pecar de ambigüedad y ha sido criticada ampliamente por no cuestionar la viabilidad de los funcionamientos del modelo vigente de desarrollo económico (Allende, 1995b:269), supone un salto cualitativo desde el anterior concepto de ecodesarrollo. Según dicho informe, "*el desarrollo sostenible es aquel desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de que las generaciones futuras satisfagan sus propias necesidades*" (The World Commission on Environment and Development, 1987: 43).

La década de los noventa fue muy fructífera en el debate teórico sobre desarrollo sostenible y fruto del mismo, el concepto se fue enriqueciendo con variadas aportaciones, eliminando progresivamente contradicciones y ahondando en las múltiples dimensiones que el término aglutina. Se comienza a reconocer que tan perjudicial es para el ecosistema la pobreza de los países menos desarrollados como el exceso de riqueza de los más ricos. Tal y como expone Naredo (1990:16-17), "*la gran paradoja del presente es que la mayor parte de la humanidad ha tomado como modelo los patrones de vida del mundo industrial, cuya generalización resulta claramente inviable con los niveles de población actuales*"

En este sentido, se comienza a proponer, no sin recelos, un cambio en los patrones de producción y consumo y un nuevo sistema de valores, y hacia este objetivo se van

encaminando los hitos internacionales e informes elaborados en los últimos veinte años. En 1990, las mismas organizaciones que diez años antes publicaron *"World Conservation Strategy"*, proponen una nueva estrategia mundial de conservación de la naturaleza en el documento *"Caring for the Earth"* (UICN/PNUMA/WWF, 1991). En él se aborda el objetivo del desarrollo sostenible aceptando la complejidad de los problemas y reconociendo que las acciones y objetivos necesarios para lograrlo son más radicales que lo que en un principio pudiera parecer. Este documento expone explícitamente la contradicción del término crecimiento sostenible, acepta las limitaciones de la tecnología y reconoce que el desarrollo sostenible sólo puede lograrse con una nueva ética mundial. Del mismo modo, vuelve a centrar la atención en la participación de las comunidades humanas para el diseño de las estrategias hacia una sociedad sostenible.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en 1992 en Río de Janeiro y conocida como Cumbre de la Tierra es sin duda la más trascendental entre las conferencias de la ONU, al superar el carácter más sectorial de las anteriores, que pueden considerarse sus antecedentes (De Rojas, 2006:92). En esta conferencia se analizó la crisis ambiental global y se aceptó la necesidad de cooperar mundialmente para lograr un desarrollo sostenible.

Los países participantes en la Cumbre de la Tierra reconocieron que la causa mayor del deterioro continuo y global del medio ambiente es el insostenible modelo de producción y consumo de los países industrializados. El principal objetivo de la declaración de Río, tal y como reza su preámbulo, es *"establecer una alianza mundial y equitativa mediante la creación de unos nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas"*. Como consecuencia de la Cumbre de la Tierra se aceptó un Plan de Acciones (Agenda 21) y se firmó por más de 170 países el "Convenio sobre la Diversidad Biológica", cuyos objetivos son la conservación de la diversidad biológica, la utilización de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de dicha utilización. Se trata del primer compromiso global para la protección de los recursos ambientales mundiales y fue la primera vez que se establecieron las bases para alcanzar un desarrollo sostenible a nivel global (Allende, 1995b:271).

La estrategia planteada en Río fue refrendada y desarrollada en la última Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Johannesburgo en 2002, cuyo avance más significativo fue la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto contra el cambio climático, un compromiso aprobado en 1997 que requería para su aplicación la ratificación de los países responsables del 55% de las emisiones contaminantes.

Una vez contextualizado el concepto de desarrollo sostenible a través de los hitos internacionales, a continuación se resumen sucintamente las dimensiones de la filosofía de la sostenibilidad. El objetivo primordial del desarrollo sostenible es la satisfacción de las necesidades y aspiraciones humanas, y en particular las necesidades básicas de las personas más desfavorecidas. En este sentido, se está reclamando una mayor equidad en aras de lograr un futuro común, pero también un presente más justo, que solo puede lograrse con profundas transformaciones en la ética, el comportamiento y la organización de las comunidades humanas. Tal es el alcance y poder del concepto de desarrollo sostenible que algunos autores lo han descrito como un nuevo paradigma (Jiménez Herrero, 1996).

### 1.-Sostenibilidad Ecológica

El desarrollo sostenible implica mejorar la calidad de la vida humana sin exceder los límites físicos de la naturaleza, por lo que es imprescindible estudiar los efectos de las actividades humanas sobre la base de recursos, tanto a nivel global -considerando los límites de la biosfera-, como en el ámbito local -teniendo en cuenta las capacidades naturales de cada región para absorber dichos impactos-.

### 2.-Sostenibilidad Económica.

Acorde con el objetivo principal de conseguir una mejor calidad de la vida humana, el modelo económico adoptado deberá permitir a todos los seres humanos desarrollar sus potencialidades. Las necesidades y potencialidades de un grupo social deben ser definidas por cada propia comunidad, pero en general se considera que incluyen una vida larga y saludable, el acceso a la educación, el acceso a los recursos necesarios para un nivel de vida básico, la libertad política, la garantía de respeto de los derechos humanos y la posibilidad de vivir en paz.

### 3.- Sostenibilidad Social

Las dimensiones sociales, si bien han sido introducidas tardíamente, conforman hoy un aspecto esencial en las estrategias de desarrollo sostenible: el principio ético de este paradigma es proteger la comunidad humana y otras formas de vida, tanto en el presente como en el futuro. Para adoptar esta nueva ética, los valores y los comportamientos de gran parte de la sociedad deben ser modificados (Allende, 2000). Una ética solidaria debe garantizar la supervivencia colectiva y permitir la justicia social, lo que implica lograr un reparto equitativo de los beneficios y de los costes del uso de los recursos y de la conservación ambiental, tanto entre diferentes comunidades (equidad intrageneracional o sincrónica) como entre nuestras



generaciones y aquellas que vendrán después (equidad intergeneracional o diacrónica).

#### 4.- Sostenibilidad Política

La dimensión política del desarrollo sostenible implica una cooperación internacional, descrita como una *“alianza global”*, basada en relaciones respetuosas con el medio ambiente y solidarias. *“Pensar globalmente y actuar localmente no es suficiente. Debemos actuar globalmente también”* (UICN/PNUMA/WWF, 1991:77).

Además, aunque el concepto de desarrollo sostenible tiene su escala natural en la globalidad de la tierra, eso no soslaya la necesidad de *“una interpretación operativa y de escalas nacionales, locales e incluso personales”* (Allende, 1995b:276). Es a través de la acción local como la mayoría de la gente puede expresar mejor su compromiso con el desarrollo sostenible. Debidamente informadas y guiadas, las comunidades locales deben ser protagonistas en la creación de una sociedad sostenible, a través de un mayor control de sus vidas, lo que implica mejorar el acceso a sus propios recursos, posibilitar la participación en decisiones que les afecten y promover la educación y el compromiso con el desarrollo sostenible a nivel local y regional.

#### 2.4.2.2.-El papel de las áreas protegidas en el desarrollo sostenible

Las reuniones de expertos e hitos internacionales reseñados en el apartado precedente ayudan a comprender la naturaleza global de los problemas, favorecen el clima de cooperación tan necesario para el futuro de la naturaleza y del planeta mismo, y permiten colaborar en la resolución de conflictos locales similares. Por ello, se consideran actualmente la filosofía y el análisis de base sobre el que diseñar las políticas nacionales y transnacionales de protección de la naturaleza.

En el campo concreto de las áreas protegidas es necesario asimismo hacer referencia de nuevo a la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN. Esta comisión se creó en 1958, y la celebración de congresos mundiales auspiciados por ella cada diez años (y desde una fecha tan temprana como 1962) contribuye de forma fundamental a avanzar en el estudio de la situación de las áreas protegidas, a consensuar planteamientos, principios y objetivos y a establecer planes estratégicos de acción y recomendaciones a nivel nacional e internacional para las áreas protegidas de todo el planeta.

El concepto de sostenibilidad fue la base sobre la que se recomendaron estrategias y directrices para las áreas protegidas en el IV Congreso Mundial de Parques de la

WCPA en 1992. En la introducción del documento resultante de dicho congreso sobre las áreas protegidas europeas se priorizan las políticas de protección general sobre el espacio y se consideran los espacios protegidos como un instrumento para la traslación local del concepto de desarrollo sostenible:

*“Las áreas protegidas sólo serán exitosas si están bien integradas en la vida nacional. Como una parte vital, a menudo central, de las políticas de protección de la naturaleza y paisaje, deben, por supuesto, integrarse con otras políticas de protección. Pero, además de eso, deben formar también parte de unas más amplias políticas sobre el uso de la tierra y otros recursos y sobre el desarrollo sostenible en general. Este plan no debe, por lo tanto, ser visto aisladamente, sino como insertado en una política más general”* (UICN, 1994c).

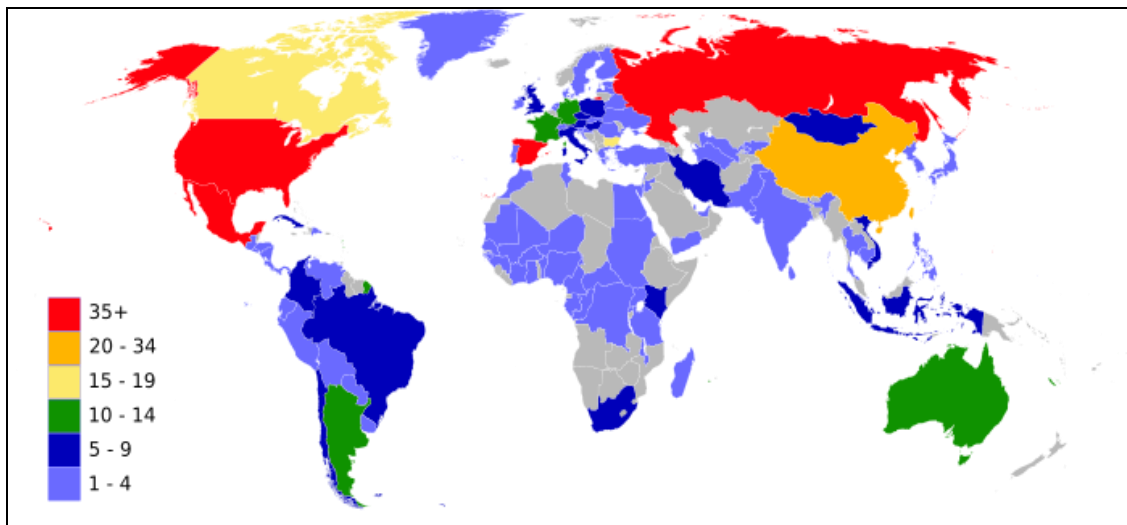
Igualmente, en el V Congreso Mundial de Parques de Durban se consideró necesario que las áreas protegidas contribuyan de forma significativa a los programas mundiales de desarrollo sostenible, concretamente al Plan de Acción de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible de Johannesburgo. De este modo, en el Acuerdo de Durban de 2003 se ofrece un *“enfoque innovador, un nuevo paradigma para las áreas protegidas, de tal manera que éstas sean un instrumento esencial para lograr sinergias entre la conservación, el mantenimiento de los sistemas que sustentan la vida y la promoción del desarrollo sostenible”* (UICN, 2003a).

Inmersos en un modelo económico que hoy se dibuja a todas luces insostenible, muchos espacios protegidos son reductos en los que ha sido posible compatibilizar la preservación de la biodiversidad y el desarrollo de las comunidades que en ellos habitan. Se trata de *“modelos vivos de usos sostenibles de la tierra y los recursos naturales”* (UICN/PNUMA/WWF, 1980:68), por lo que hasta cierto punto pueden ser considerados laboratorios de experimentación del desarrollo sostenible, proyectos pilotos capaces de mostrar al resto del territorio que es posible llevar a la práctica los principios teóricos del desarrollo sostenible. Esta perspectiva enfatiza, por lo tanto, la función de carácter demostrativo que pueden jugar las áreas protegidas humanizadas, especialmente en lo referente a la educación en los valores de la nueva ética del desarrollo sostenible.

Una de las iniciativas pioneras que incorpora diferentes aspectos de esta concepción de área protegida como experiencia difusora del desarrollo sostenible es el programa *“Man and Biosphera”* (MaB), iniciado en 1971 por la UNESCO. Se trata de un programa de carácter científico y experimental, que pretende conservar los recursos naturales en el marco de la vida de los habitantes de los espacios incluidos en su red internacional de Reservas de la Biosfera. En el año 2006 esta red se componía de 507

espacios que ocupaban 211 millones de hectáreas en más de un centenar de países de los cinco continentes.

Figura 2.7: Número de Reservas de la Biosfera en cada país en 2007



Fuente: Karatay, M. ([http://es.wikipedia.org/wiki/Imagen:Biosphere\\_Reserves.svg](http://es.wikipedia.org/wiki/Imagen:Biosphere_Reserves.svg))

Nota: Los lugares transfronterizos se redistribuyen entre los países en los que se sitúan en el mapa de localización, por tanto han sido contabilizados varias veces.

La iniciativa MaB ha sido considerada por algunos especialistas como un cambio cualitativo con respecto a la visión de los espacios protegidos, en el sentido de que se asume desde su concepción la compatibilidad entre la conservación del medio natural y el incremento de la calidad de vida de sus habitantes y la contribución positiva del hombre en la conservación (Troitiño, 1994; Hammer, 2007:26; De Rojas, 2006:104). Las tres funciones de las Reservas de la Biosfera –desarrollo, conservación y función logística- son reflejo de esta concepción, que ha quedado asimismo refrendada en los últimos Congresos Mundiales sobre Reservas de la Biosfera (UNESCO, 1995 y 2008). Precisamente, en el último *Plan de Acción de Madrid para las Reservas de la Biosfera 2008-2013*, se incidía en la importancia del programa MaB para “demostrar y recalcar el papel desempeñado por las Reservas de la Biosfera como lugares de aprendizaje para prácticas de desarrollo sostenible, local y regional”, resaltándose así su papel para la educación del conjunto de la sociedad y su orientación práctica y ejemplar como ensayos de desarrollo sostenible.

#### **2.4.3.-Los espacios protegidos humanizados como instrumentos de desarrollo rural**

En el nuevo paradigma por el que abogan las principales estrategias y foros internacionales, mantener en los espacios protegidos humanizados la población y sus

actividades es vital para la conservación de sus valores. Se reconoce así la importancia que con vistas al mantenimiento del equilibrio, la biodiversidad y el medio natural tiene la persistencia de las comunidades humanas y sus actividades tradicionales en territorios previamente transformados por el hombre; de hecho, en los espacios antropizados el medio ambiente sólo puede ser concebido como resultado de una sociedad y una cultura determinada, por lo que conservar el mismo implicará la conservación de esa sociedad rural. Según algunos autores, la estrategia tradicional de muchas culturas rurales locales ha sido precisamente el desarrollo sostenible, antes de que técnicos, expertos y funcionarios inventaran dicho concepto (Gómez, 1995), por lo que la preocupación prioritaria de los responsables de los espacios protegidos debería centrarse en la articulación y vertebración de la comunidad humana que los habita (Izquierdo, 1996:119).

*“Aunque medidas de protección, tales como controles sobre actividades dentro de los parques deben mantenerse, el énfasis en la gestión de las áreas protegidas debería ser el maximizar la positiva interacción entre población y espacio protegido” (UICN, 1994c: 22).*

Se hace necesario, por lo tanto, integrar a los espacios protegidos en su entorno humano, planteando el medio natural como un recurso y una posibilidad de desarrollo para las comunidades locales que habitan en su entorno. En este sentido, es deseable poner en práctica estrategias de ecodesarrollo en los espacios protegidos y sus áreas de influencia, acordes con los nuevos planteamientos de desarrollo rural integrado, de tal forma que el área protegida se convierta en un modelo de gestión y en un activo en estrategias de desarrollo dinamizadoras de recursos endógenos (Troitiño, 2001:241; Múgica, 2003:39; EUROPARC-ESPAÑA, 2007:56). En este sentido, el último Congreso Mundial de Parques recomendaba como acción nacional y local que *“se utilicen las áreas protegidas como lugares en los que se protejan y administren los recursos naturales en pro del desarrollo social y económico”* y en concreto, aboga por que las áreas protegidas beneficien a las comunidades locales, incluyendo con tal fin entre sus recomendaciones (UICN, 2003c) las siguientes:

*-“Integrar las áreas protegidas en un amplio programa de planificación de desarrollo sostenible”*

*-Respetar y reconocer, en los procesos de negociación y adopción de decisiones, los derechos de propiedad, usufructo y acceso que tienen las comunidades locales, en particular las más pobres.*

*-“Estudiar los medios de potenciar al máximo la contribución de las áreas protegidas al logro de un desarrollo sostenible, y en particular a la reducción de la pobreza”*

*-“En el caso de que se registren impactos negativos de carácter social, cultural y económico al declararse un área protegida, las comunidades afectadas deben recibir compensaciones justas y cabales”.*

Las comunidades locales tienen legítimo derecho a beneficiarse de la declaración de espacios protegidos en sus territorios y a participar activamente en la planificación y gestión de los mismos. En los países en desarrollo, para defender este derecho se suelen aducir tanto motivos de justicia social -la subsistencia vital de los pobladores del entorno en muchos casos depende del uso de los recursos naturales del área-, así como la constatación de que a medio plazo los espacios protegidos no pueden convivir con comunidades locales hostiles (McNeely, 1993:193).

Pero también en los países desarrollados es claramente necesario potenciar la interacción positiva entre espacio protegido y comunidades locales. El modelo de desarrollo seguido por los países industrializados durante las últimas décadas ha permitido un crecimiento económico sin precedentes, no exento sin embargo de problemas territoriales, ecológicos, y sociales derivados de la especialización económica y la concentración geográfica de dicho crecimiento.

En concreto, gran parte del mundo rural, y especialmente las áreas de montaña, ha quedado marginado de un desarrollo que ha sido predominantemente urbano-industrial. Esta marginalidad es, sin embargo, la que ha permitido en muchos casos la pervivencia de la cultura local agroforestal y la conservación del medio natural, por lo que ha sido en estos territorios desfavorecidos pero ricos en recursos naturales, paisajísticos y socioculturales, en los que se ha centrado la declaración de espacios protegidos en los países desarrollados.

Hace más de tres décadas que la Unión Europea, reconociendo la necesidad de disminuir las diferencias territoriales, comenzó a plantear sobre estas zonas desfavorecidas políticas específicas de desarrollo. En las primeras etapas de la política europea de desarrollo rural, los esfuerzos se centraron en el sector agrícola, un sector que se encontraba regulado por una política agraria que respondía entonces a objetivos similares a los del modelo general (crecimiento de la producción, concentración y especialización geográfica, aumento de productividad, etc.) y que apenas se adecuaba a las posibilidades específicas de las zonas rurales más desfavorecidas. Las tímidas políticas adoptadas a favor del desarrollo rural en este contexto no lograron contrarrestar suficientemente los efectos negativos del desarrollo y en muchas áreas rurales europeas se agudizaron los problemas estructurales derivados del abandono de las actividades tradicionales y del éxodo rural: envejecimiento de la población, desarticulación del tejido social, escasez de

infraestructuras, servicios y equipamientos básicos, deficiente formación de los recursos humanos, falta de incentivos económicos, sociales y culturales, etc.

Se planteó entonces como alternativa para actuar en estas zonas marginadas la diversificación de su economía, la potenciación de las funciones no productivas de la agricultura, la puesta en valor de sus recursos endógenos y la protección de sus valores naturales, estrategias que en todo caso coexisten con el modelo general de desarrollo europeo. Esta alternativa quedó reflejada en el documento “El Futuro del Mundo Rural”, publicado por la Comisión Europea en 1988, que supuso un punto de inflexión en las políticas de desarrollo rural, al quedar desde entonces *“patente la opción, o la aceptación inevitable, por un desarrollo del medio rural no basado necesariamente en la actividad agraria”* (Murua et al., 2005:1993).

Así, en el nuevo discurso, que se hace operativo con la reforma de los Fondos Estructurales de 1988 y se refrenda en la Conferencia de Cork (1996), las estrategias aplicadas sobre el mundo rural europeo empiezan a superar el enfoque exclusivamente agrario. Con un mayor componente territorial, la agricultura comienza a ser tratada en esta nueva visión como un sector vertebrador, no sólo a nivel económico (como productora de alimentos y materias primas), sino como actividad generadora de beneficios sociales y culturales (por contribuir al mantenimiento del patrimonio cultural y de la cultura local) e incorporando en el mismo las funciones ambientales de las actividades agropecuarias, sobre todo como soporte de hábitats y paisajes. Paralelamente, se comienza a fomentar, desde una perspectiva de desarrollo rural integral, los sectores industrial y de servicios como complemento a las actividades tradicionales agropecuarias y forestales. Así, aparece y se extiende rápidamente por Europa el concepto de multifuncionalidad del mundo rural<sup>11</sup>. En este nuevo enfoque, que pretende lograr un equilibrio dinámico entre la conservación de los recursos naturales y el desarrollo rural integral, los espacios protegidos situados en terrenos antropizados se plantean teóricamente como ámbitos idóneos de intervención (Cabero, 2001:214).

Las iniciativas concretas de desarrollo local puestas en marcha en los espacios protegidos y en sus zonas de influencia han proliferado durante las últimas décadas en todo el mundo, partiendo de condiciones variadas y con resultados también muy divergentes. Estos proyectos, implementados tanto en países en desarrollo como en países desarrollados, han sido estudiados por numerosos autores (Consejo de Europa, 1987; West y Brechin,1991; Wells y Brandon,1992; Munasinghe y McNeely,

---

<sup>11</sup> Para un análisis nacional reciente, véase la revisión de Gómez-Limón y Barreiro (2007) sobre la multifuncionalidad de la agricultura en España.

1994; FPNNE, 1997; Cuff y Rayment, 1997; Ghimire y Pimbert, 1997; Child, 2004; Brechin et al., 2003; Mose, 2007), quienes a través de los estudios de caso han tratado de identificar los aspectos claves que contribuyen a que las estrategias propuestas sean exitosas<sup>12</sup>.

Dichas estrategias, diseñadas con el fin de que el espacio protegido contribuya al desarrollo de las comunidades locales, tratan en todo caso de aprovechar las características de calidad y diferenciación intrínsecas de los espacios protegidos (Delgadillo y Albuquerque, 2008). Entre las iniciativas aplicadas a lo largo de las áreas protegidas de todo el planeta destacan, entre otras, la promoción de productos locales con la denominación del área protegida como imagen de marca, la puesta en valor del patrimonio a través del desarrollo de la artesanía local o de museos locales de la vida rural y el desarrollo de un sector turístico que satisfaga las necesidades de los visitantes que acuden atraídos por los valores naturales (UICN, 1994c).

## **2.5.-ALGUNOS RETOS PENDIENTES**

Tal y como ha quedado puesto de manifiesto a lo largo de todo el capítulo, la consideración de los espacios protegidos como instrumentos de desarrollo sostenible, ordenación del territorio y desarrollo rural ha supuesto un importante avance en la concepción de la protección de la naturaleza. El nuevo paradigma de las áreas protegidas parece perfectamente asumido a nivel teórico, gracias a las reflexiones, debates y contribuciones realizadas durante las últimas décadas en innumerables foros, planes de acción, recomendaciones, estrategias y contribuciones de autores y organismos de todo el planeta, que han abogado por ampliar y enriquecer las funciones de las áreas protegidas y han recomendado la integración de las mismas en su entorno natural y humano.

Es en el nivel operativo e instrumental en el que este paradigma plantea numerosos retos para los organismos planificadores y gestores de los sistemas de espacios protegidos en todo el mundo. Lo cierto es que las experiencias prácticas desarrolladas hasta la fecha no han sido ni tan frecuentes ni tan innovadoras como cabría pensar, y desafortunadamente en general no se han logrado cosechar los éxitos previstos. Podríamos concluir que existe una convergencia entre objetivos e intereses en el campo doctrinal, pero no tanto en las estrategias operativas (Ghimire y Pimbert,

---

<sup>12</sup> Estos aspectos claves se refieren a diversos ámbitos, tales como la estructura organizativa, la escala de los proyectos y su ámbito de actuación, el marco institucional, la participación local, los recursos disponibles, etc.

1997:60-68; Mose, 2007); en la práctica, la orientación multifuncional de las áreas protegidas y la posibilidad de alcanzar un desarrollo sostenible en las mismas de forma generalizada se vislumbra aún lejana.

La experiencia acumulada durante las más de tres décadas de existencia del programa MaB, por ejemplo, nos induce a pensar que la principal aportación de las Reservas de la Biosfera es en términos conceptuales y cualitativos -visión multifuncional, flexible e integradora-, pero en la práctica la mayoría de ellas no han sido capaces de convertirse en un buen instrumento de armonización medioambiental y de desarrollo sostenible (Garayo, 1996a:225-226; Cabero, 2001:216). La propia *Estrategia de Sevilla* (UNESCO, 1995), que evaluó a nivel internacional esta red de espacios protegidos, reconocía el limitado alcance de la intervención en el ámbito del desarrollo.

La integración de la filosofía de la sostenibilidad como guía para la planificación territorial está ya perfectamente asumida en el ámbito de los criterios y objetivos, pero tal y como bien exponía Jesús Casas (1993:65): *“no está aún claro que esta humanidad que tan decididamente ha apostado por la declaración, cada vez más amplia y generosa, de espacios protegidos esté dispuesta a modificar globalmente sus hábitos de vida como para hacer posible, a medio plazo, su futuro, el de los espacios protegidos y el del planeta: el suyo propio.”* La experimentación de los espacios protegidos como modelos de desarrollo sostenible aún cuenta con numerosos problemas e incertidumbres, por llevarse a cabo dentro de un modelo general que sigue basando su desarrollo en la destrucción sistemática de recursos y en la desigualdad.

En la actualidad, la mayor parte de los espacios protegidos no se insertan en un modelo territorial definido con criterios de sostenibilidad y todavía es muy deficiente la imprescindible coordinación y cooperación entre las políticas y administraciones responsables de la planificación territorial y de conservación de la naturaleza (EUROPARC-ESPAÑA, 2005b; Mulero, 2002:166; Villalobos, 1996). El marco político, institucional y organizativo que aún perdura en muchos países responde a objetivos y conceptos del mundo rural y de los espacios protegidos ya superados, de modo que frecuentemente encuentra serias trabas y rigideces para adaptarse adecuadamente a la filosofía del desarrollo rural integral y del desarrollo sostenible.

El apoyo de la población local, vital para el éxito a largo plazo de las áreas protegidas, sólo puede lograrse integrando a la misma en la gestión y contribuyendo a la resolución de sus problemas más urgentes (Troitiño, 2001:241). El manejo de las



áreas protegidas debe basarse en una investigación participativa, un “sentarse todos juntos”, tanto la administración como los distintos actores sociales, para llegar a acuerdos de planificación y gestión compartida (Wells y Brandon, 1993; McNeely, 1993:195; EUROPARC-ESPAÑA, 2002; Brechin et al., 2003; UICN, 2003a; EUROPARC-ESPAÑA, 2003; Mose, 2007).

En ocasiones, las formas tradicionales de gestión de los ecosistemas naturales son más valiosas que las gestiones técnicas, ya que incorporan elementos culturales en el mantenimiento de los agrosistemas que modelan y conforman paisajes y ecosistemas (Gómez, 1995; Izquierdo, 2008). Las comunidades locales pueden ser perfectamente capaces y competentes para gestionar adecuadamente sus recursos en muchos espacios protegidos, siempre que se refuercen, enriquezcan y apliquen sus medios y capacidades para cuidar su propio medio ambiente (UICN, 1994c).

Los espacios protegidos se deben concebir y proteger socialmente, y tan importante como conocer las características biológico-naturales a la hora de poner en marcha un plan de protección de los recursos naturales en un espacio protegido es identificar a los distintos actores sociales implicados y su patrón de vinculación emocional proyectado sobre el territorio (Corraliza et al., 2004; EUROPARC-ESPAÑA, 2006b). Sin embargo, a menudo las políticas de protección del medio natural carecen de una investigación social permanente, cualitativa, interdisciplinar y rigurosa, la cual es fundamental para integrar el espacio natural y el espacio social (West y Brechin, 1991:398).

Lograr en la práctica una gestión participativa, coordinada, descentralizada y flexible no está resultando una tarea fácil, y algunos autores llegan a definir la participación en los espacios protegidos más como un mito que como una realidad (Wells y Brandon, 1993:160).

La gobernanza de las áreas protegidas en el nuevo paradigma exige un nuevo profesionalismo y estructuras regionales apropiadas (Ghimire y Pimbert, 1997:311; Hammer, 2007:30). En numerosas ocasiones es necesaria también una dinamización previa de la población, porque frecuentemente los espacios protegidos se declaran en el entorno de comunidades que se encuentran social y económicamente desestructuradas, con una población envejecida o marginada, recelosa de profundos cambios y que experimenta una fuerte carga emotiva de deslegitimización de la figura de protección, a menudo irracional (Pedreño y Cid, 1998:86). Es fundamental contar con un tejido social local sólido y estable, para lo que se proponen en la nueva concepción de espacio protegido estrategias dirigidas a desarrollar las capacidades de

las comunidades locales a través de la formación y la promoción de la creatividad e innovación, y se busca movilizar a los actores sociales e iniciar procesos de autoorganización que permitan formas colectivas y cooperativas de acción colaborativa en redes (Hammer, 2007; Garayo, 1996a:224). Se trata, en definitiva, de contar con un adecuado capital social<sup>13</sup> que, junto con la voluntad política necesaria, permita una gestión activa sobre el territorio.

El último Congreso Mundial de Parques de Durban, en el que se recogen las principales inquietudes actuales de la comunidad internacional con respecto a las áreas protegidas, tuvo como significativa denominación *“Beneficios más allá de las fronteras”*, título que pone de manifiesto la importancia y el valor de las áreas protegidas para la sociedad en su conjunto y que reconoce que *“las áreas protegidas no pueden quedar aisladas de las tierras ni de los mares circundantes, como tampoco de las comunidades ni de las actividades económicas que se desenvuelven en ellas y sus alrededores”* (UICN, 2003b).

De hecho, es inequívoco que la protección de recursos genera múltiples y variados beneficios a la sociedad humana. Sin embargo, a menudo estos beneficios no se perciben prácticamente en el ámbito local. Así, en el Acuerdo del citado Congreso de Durban se reconocía lo siguiente:

*“Las áreas protegidas generan importantes beneficios económicos, ambientales y sociales, concretados a nivel local, nacional y mundial, pero lamentablemente una parte desproporcionada de los costos deben sufragarse a nivel local”* (...) *“Los costes y beneficios de mantener áreas protegidas no se reparten equitativamente. En particular, las comunidades suelen sobrellevar la mayor parte de los costes y recibir escasos beneficios, mientras que la sociedad en su conjunto recoge más amplios beneficios pero sobrelleva pocos costes* (UICN, 2003b).

Aunque se profundizará en esta cuestión a lo largo de lo que resta de esta investigación, cabe señalar que esta afirmación parece corroborar una de las hipótesis planteadas: la contribución de las áreas protegidas al desarrollo económico y social de las comunidades locales ha sido bastante limitada en la práctica. Los resultados obtenidos en la mayoría de los espacios protegidos donde se han puesto en marcha programas de promoción social y económica han sido muy modestos (Hammer 2007; Wells y Brandon, 1993; West y Brechin, 1991; Troitiño et al., 2005:231) y las

---

<sup>13</sup> El capital social es definido por uno de los expertos en la materia (Putnam, 2002), como el conjunto de valores intangibles (valores, normas, actitudes, confianza, redes, etc.) que se encuentran dentro de una comunidad y que facilitan la coordinación y cooperación para obtener beneficios mutuos. En general, la cantidad de capital social de la que dispone una comunidad determina su capacidad para trabajar juntos en un proyecto común (Grande, 2005:120).

expectativas generadas sobre la utilidad de utilizar el espacio protegido como fuente de valor añadido para el territorio no están contando con el éxito inicialmente previsto.

Conscientes de esta realidad, los expertos reunidos en Durban urgen a “*asumir el compromiso de una gestión de las áreas protegidas que comparta los beneficios con los pueblos indígenas y las comunidades locales*” (UICN, 2003a). Entre las recomendaciones derivadas del Congreso destaca, por su relación con esta investigación, la necesidad de que las administraciones competentes introduzcan métodos de evaluación económica, incluyendo los costes de oportunidad, que permitan reconocer cabalmente el valor de las áreas protegidas para la actividad económica, el bienestar social y el suministro de bienes y servicios ambientales. Al análisis de estos métodos dedicamos el capítulo siguiente de este trabajo.



## **CAPÍTULO 3: EL ANÁLISIS ECONÓMICO DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS**

---

### 3.1.- LA VALORACIÓN ECONÓMICA DEL MEDIO AMBIENTE

#### 3.1.1.- Marco conceptual

Los manuales convencionales utilizados en las facultades universitarias definen la economía como la ciencia que estudia la asignación de recursos escasos entre usos alternativos con el objetivo último de maximizar el bienestar de la sociedad. En los bienes y servicios privados el mercado puede llegar a ser capaz de asignar eficientemente los recursos a través de las señales de los precios, establecidos en base a las preferencias reveladas en la oferta y la demanda.

Por contra, la existencia de fallos de mercado justifica la intervención pública en la asignación de aquellos bienes y servicios para los cuales el libre mercado no ofrece una provisión suficiente ni eficiente. Precisamente éste es el caso de los bienes y servicios ambientales ya que muchas de las funciones que satisfacen comparten, en menor o mayor medida, características de los bienes públicos. Concretamente, la rivalidad en su consumo suele ser limitada, por lo que su disfrute por una persona no siempre impide que el resto de la sociedad pueda beneficiarse de ellos. Por otro lado, ciertos recursos ambientales no se encuentran sometidos al principio de exclusión, es decir, resulta difícil o imposible impedir su acceso a aquellos que no paguen por su consumo. En base a estas características, los bienes y servicios ambientales se engloban, tal y como expone la tabla 3.1, en las categorías de recursos comunes o bienes públicos:

Tabla 3.1: Diferentes tipos de bienes

		¿Rival en el consumo?	
		SI	NO
¿Excluíble?	SI	Bienes privados	Monopolios naturales
	NO	Recursos comunes	Bienes públicos

Fuente: Mankiw, 2007:158.

Las características de los recursos naturales están relacionadas directamente con el hecho de que los derechos de propiedad no suelen estar perfectamente establecidos. Los recursos comunes, por ejemplo, se enfrentan a la “tragedia” de su tendencia a la sobreexplotación. El aire y agua limpios, las especies marinas de animales o los terrenos comunales son algunos ejemplos de este tipo de bienes ambientales, en los que resulta imposible excluir a los ciudadanos que quieran utilizarlos y sin embargo, el uso de un individuo reduce la capacidad de otro para su consumo. Las externalidades

generadas por las características de no exclusividad y no rivalidad impiden la asignación eficiente de recursos para la provisión de bienes y servicios ambientales por parte del libre mercado y provocan la sobreexplotación de los recursos naturales en muchas zonas del planeta, por lo que *“la teoría económica acepta que una de las razones más importantes por las que el Estado debe intervenir en la economía es para proporcionar bienes públicos a la sociedad”* (Krugman y Wells, 2006:480). Así, en la actualidad son los poderes públicos los que, entre otras políticas, se encargan de la protección de los ecosistemas.

El proyecto de Evaluación de los Ecosistemas del Milenio<sup>14</sup> ha categorizado los servicios de los ecosistemas según cuál sea la función que cumplen en el bienestar humano. Parte esta evaluación de un amplio concepto de “servicios de los ecosistemas”, que son definidos como los beneficios que los seres humanos obtienen de los ecosistemas, los cuales engloban múltiples constituyentes: seguridad, acceso al material básico para la vida (refugio, alimento, etc.), salud y relaciones sociales (Millennium Ecosystem Assessment, 2005a:v-vi). En concreto, el medio natural permite a los seres humanos, tal y como se expone en la tabla 3.2, disfrutar de servicios de provisión (obtención de productos como alimentos, agua o leña), servicios de regulación (beneficios obtenidos por la regulación de los procesos de los ecosistemas que afectan al clima, enfermedades, inundaciones, calidad del agua, etc.), servicios culturales (beneficios no materiales relacionados con la recreación, la estética y los servicios espirituales) y servicios de soporte (necesarios para la provisión del resto de servicios, como la fotosíntesis).

Tabla 3.2: Los servicios de los ecosistemas

<p><b>SERVICIOS DE PROVISIÓN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Alimentos</li> <li>-Agua</li> <li>-Madera (energía)</li> <li>-Bioquímicos y medicinas naturales</li> <li>-Recursos genéticos</li> <li>-Recursos ornamentales</li> <li>-Fibras</li> </ul>	<p><b>SERVICIOS DE REGULACIÓN:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Mantenimiento de la calidad del aire y agua</li> <li>-Regulación climática</li> <li>-Regulación de enfermedades</li> <li>-Regulación hídrica</li> <li>-Control de la erosión</li> <li>-Polinización</li> </ul>	<p><b>SERVICIOS CULTURALES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-Espirituales y religiosos</li> <li>-Recreación y ecoturismo</li> <li>-Relaciones sociales</li> <li>-Estéticos</li> <li>-Inspiracionales</li> <li>-Educativos</li> <li>-Herencia cultural</li> </ul>
<b>SERVICIOS DE SOPORTE</b>		
Formación del suelo	Ciclo de nutrientes	Producción primaria

Fuente: Millennium Ecosystem Assessment, 2003:56-57.

<sup>14</sup> El proyecto de Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (Millennium Ecosystem Assessment, 2003; 2005a; 2005b; 2005c; 2005d; 2005e) ha sido la iniciativa internacional más relevante con respecto a la valoración de los ecosistemas. Se trata de un proyecto impulsado por la ONU en el marco de los objetivos del milenio cuyo objetivo ha sido calcular las consecuencias del cambio de los ecosistemas en el bienestar humano y analizar qué opciones hay disponibles para mejorar la conservación de los ecosistemas y su contribución a la satisfacción de las necesidades humanas. En él han participado más de 2.000 científicos y expertos de más de 100 países durante cinco años, y su referencia será una constante en este capítulo, al constituir en la actualidad la base científica más relevante en la evaluación de los servicios de los ecosistemas.

Los métodos y análisis desarrollados por la economía ambiental constituyen el principal intento de incluir el medio ambiente en la lógica económica dominante. Siguiendo a Estevan (1995:69), la economía ambiental es *“la rama de la economía establecida -esto es, del árbol neoclásico- que se dedica al estudio de los problemas suscitados por la gestión del medio ambiente”*. Esta disciplina basada en la economía del bienestar comenzó su andadura entre los años 60 y principios de los 70 a partir de la teoría desarrollada por Coase (1960), habiendo progresado enormemente en los últimos años.

La economía ambiental modeliza como método de estudio el comportamiento de los individuos a partir de la especificación de sus preferencias y de las restricciones que limitan sus posibilidades de consumo. A cada individuo económico se le asigna así una función de preferencias por la cual ordena combinaciones de bienes alternativos según sea el bienestar recibido con esas combinaciones, siendo su objetivo principal la maximización de su utilidad o satisfacción. Sus elecciones determinan la asignación de recursos, y en este sentido, esta disciplina está aceptando el principio de la soberanía del consumidor y la democracia del mercado (Azqueta, 1996:44; Azqueta, 1999:19; Figueroa, 2005:105).

A partir de esta base conceptual, la economía ambiental ha centrado sus esfuerzos en la búsqueda de metodologías que permitan la inclusión de todos los costes y beneficios sociales que la protección del medio natural supone para el conjunto de la sociedad, incluyendo tanto los costes y beneficios de aquellos bienes y servicios que se intercambian en los mercados, como especialmente aquellos que no tienen un precio de intercambio. Su objetivo es, por lo tanto, incorporar en los modelos de decisión los efectos externos o externalidades junto a los costes y beneficios privados.

La herramienta analítica fundamental de esta disciplina es la valoración económica de los bienes ambientales, que *“se ha convertido en una de las más significantes y más cambiantes áreas de investigación en la economía ambiental y ecológica”* (Turner et al., 2003: 494) y como tal es objeto de multitud de debates y artículos académicos.

Valorar económicamente el medio ambiente significa poder contar con un indicador aceptado de su importancia en el bienestar de la sociedad, que permita compararlo con otros componentes de dicho bienestar (Azqueta, 1999:11). El objetivo de la economía del medio ambiente no es tanto poner un “precio en euros” al medio ambiente o a alguno de sus componentes, sino poder expresar las preferencias de los seres humanos por los cambios marginales en la provisión de servicios de los ecosistemas, relacionándolas con otros bienes o servicios deseables (Figueroa,



2005:105). La valoración persigue en última instancia la provisión socialmente óptima del medio ambiente mediante la inclusión de consideraciones ambientales en la evaluación social de los proyectos, y permite introducir cierta racionalidad y transparencia en la toma de decisiones públicas, contribuyendo a que éstas sean más eficientes.

Las metodologías de valoración se comenzaron a aplicar en la década de los sesenta en Estados Unidos, país que goza de una larga tradición en la investigación y regulación de sus recursos naturales. De hecho, a principios de los años ochenta ya se había establecido en dicho país la obligación de realizar estudios que incluyeran un análisis coste-beneficio en aquellas actuaciones que afectaran al medio ambiente. Este proceder impulsó el desarrollo de las metodologías de valoración de bienes ambientales como instrumentos para valorar, orientar y controlar las decisiones públicas (Castro y Albiac, 1994:4). Durante unos años, estos análisis coste-beneficio sólo fueron aplicados a proyectos públicos de gran envergadura -especialmente en la construcción de grandes infraestructuras-, si bien en la actualidad su aplicación se ha extendido a otras muchas políticas gubernamentales estadounidenses.

A partir de la década de los ochenta comienza a generalizarse el uso de la valoración económica del medio ambiente; primero, por los países del norte de Europa, y posterior y progresivamente por otros países del globo. Su desarrollo actual, no obstante, es aún, excepto en Estados Unidos, muy incipiente (Navrud y Pruckner, 1997: 2; Foster, 2001: 352). En la Unión Europea el país que ha liderado este campo es Reino Unido, gracias a que en su ordenación jurídica se requiere informar sobre los costes y beneficios de las diferentes opciones de la política de protección ambiental, lo que ha asegurado un importante rol a la economía ambiental<sup>15</sup>. En nuestro país ha habido aportaciones más bien escasas, si bien podemos destacar a Naredo y Martínez Alier como precursores de las corrientes más críticas con la valoración económica del medio ambiente. También han destacado posteriormente otros autores como Azqueta, Bermejo, Campos y Riera.

---

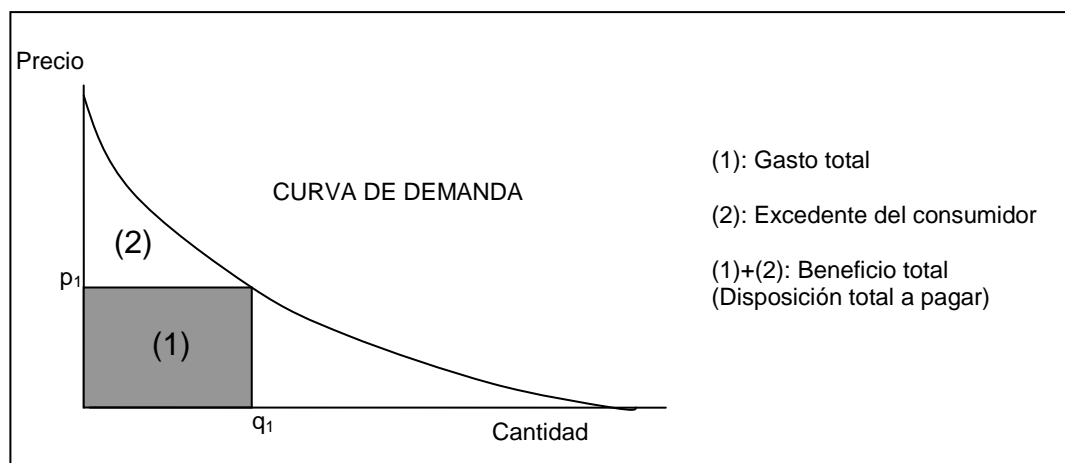
<sup>15</sup> Concretamente, este requerimiento se estableció en el Reino Unido en la *Environmental Protection Act* de 1990, a raíz del estudio *Blueprint for a Green Economy*, realizado el año anterior por David Pearce, Anil Markandya y Edward Barbier. El primero de los autores citados publicó poco después uno de los manuales de economía ambiental que más influencia han tenido entre los economistas (Pearce y Turner, 1990).

### 3.1.2.-El Valor Económico Total

Según los axiomas de la economía del medio ambiente, los bienes y servicios ambientales tienen valor en cuanto que el hombre, de forma individual, se lo concede. Se acepta por lo tanto una ética medioambiental basada en el ser humano como punto de partida: los valores no se encuentran en el recurso en sí, sino que son generados por las personas que los valoran (Lette y De Boo, 2002:12; Phillips, 1998:13; Azqueta y Sotelsek, 2007). Para esta disciplina la atribución económica del valor de un bien está íntimamente ligada a la disposición a pagar por el mismo y la agregación de las disposiciones a pagar del conjunto de los individuos refleja de alguna manera el bienestar social (Pearce, 1997a:15).

En términos gráficos, la disposición a pagar para consumir la cantidad  $q_1$  de un determinado bien está representada por el área que queda por debajo de la curva de demanda (1+2) y se asimila al beneficio o satisfacción total obtenida con el consumo de ese bien. Este beneficio excede el gasto total efectuado (área 1) debido a la existencia de un excedente del consumidor (área 2). En este sentido, el precio de mercado puede ser una primera aproximación al beneficio recibido, pero la disposición a pagar bruta excede ese valor (Pearce y Turner, 1990:126-127).

Figura 3.1: La curva de demanda y la disposición a pagar



Fuente: Pearce y Turner, 1995:170

La demanda ordinaria o marshalliana de un bien, descrita en la figura 3.1, se construye para un nivel dado de renta. Para evitar distorsiones en el bienestar relacionadas con la variación de los niveles de renta de los individuos, Hicks (1939)<sup>16</sup> acuñó en los años cuarenta los términos “variación compensatoria” y “variación equivalente”, basados en

<sup>16</sup> John Hicks recibió, junto con Kenneth Arrow, el Premio Nobel de economía de 1972 por sus aportaciones al desarrollo de la teoría del equilibrio económico y a la economía del bienestar.

la renta y en los precios relativos relacionados con el bien en cuestión. Desde el punto de vista de la valoración ambiental, la variación compensatoria mide la disposición a pagar una determinada cantidad de dinero por asegurarse una mejora ambiental o evitar un daño ambiental, mientras que la variación equivalente se relaciona con la disposición a aceptar una determinada cantidad de dinero por tolerar un daño o renunciar a un beneficio (Romero, 1997:58). Ambos conceptos permiten poner de relieve el bienestar total proporcionado por los bienes y servicios ambientales<sup>17</sup>.

El concepto de valor económico total (VET) es el marco de análisis fundamental en los estudios de valoración ambiental. Permite conocer la aportación de un determinado bien o servicio ambiental a la sociedad desagregando conceptualmente sus funciones o valores económicos (Ruitenbeek, 1990:14). Los economistas Alan Randall (1981) y Edward Barbier (1989) fueron algunos de los precursores de esta herramienta de valoración, cuyo uso se comenzó a generalizar gracias a las aportaciones de Munasinghe (1994) y sobre todo tras el trabajo de Pearce y Turner (1990).

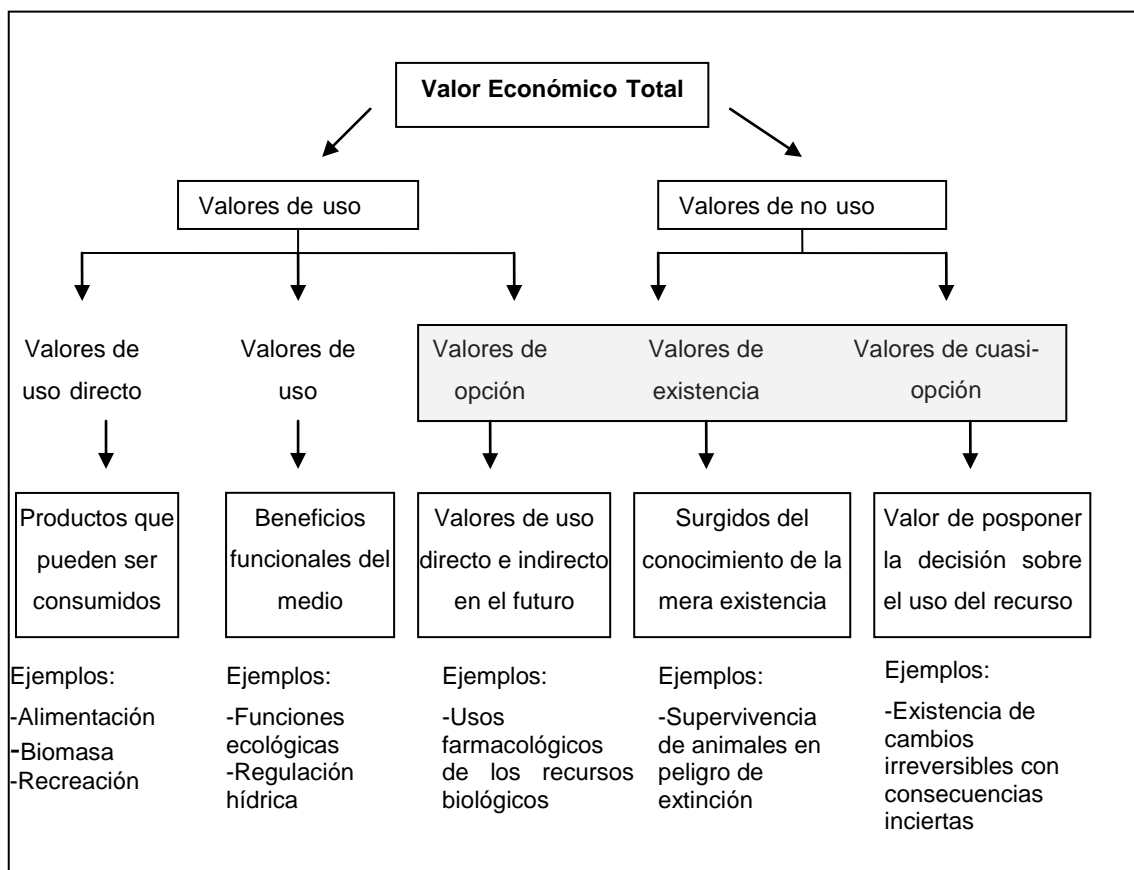
Los economistas ambientales han realizado avances apreciables en cuanto a la definición de una taxonomía de los valores económicos. La figura 3.2 muestra la clasificación más aceptada de dichos valores, que parte de una división fundamental del valor total entre el valor de uso y el valor de no uso.

El valor de uso se deriva de las distintas formas mediante las que los individuos esperan hacer un uso directo o indirecto del bien. Los bienes y servicios de la naturaleza que se utilizan directamente por los individuos proporcionan un valor de uso directo. En esta categoría se incluyen los beneficios de los usos recreativos, educacionales y cinegéticos, la investigación y la recolección de productos, es decir, los usos de los servicios de provisión y de algunos de los servicios culturales de los ecosistemas. Estos bienes, servicios y actividades pueden ser intercambiados en los mercados y generar beneficios privados -como por ejemplo, la venta de leña- o alternativamente no formar parte de intercambios regulares institucionalizados. En el primer caso bastaría con realizar ciertos ajustes en los precios de mercado para estimar el valor de los beneficios que aportan, mientras que en ausencia de mercados formales la valoración es más compleja y requiere de las técnicas específicas que se detallan en el apartado 3.1.4 de esta investigación.

---

<sup>17</sup> Aunque ambos conceptos (disposición a pagar y a ser compensado) se han utilizado como equivalentes, en realidad hay entre ambos diferencias conceptuales relevantes. En general, se acepta que la disposición a pagar es apropiada cuando los beneficiarios no son propietarios del recurso que provee el servicio o cuando los niveles de servicio ofrecido son crecientes, mientras que la disposición a ser compensado es un indicador más adecuado cuando los beneficiarios son propietarios del recurso o cuando los niveles del servicio se están viendo reducidos (Millennium Ecosystem Assessment, 2003:134).

Figura 3.2: Categorías de los valores económicos atribuidos al medio ambiente



Notas: Según nos trasladamos a la derecha a través del gráfico los valores van perdiendo tangibilidad. Algunos valores ambiguos y que se pueden solapar se encuentran sombreados.

Fuente: Adaptado de Munasinghe, 1994:34

El valor de uso indirecto está vinculado con los servicios ambientales que ofrece el ecosistema, es decir, con los servicios de regulación y de soporte según la terminología de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio: protección de acuíferos, provisión de hábitats para especies migratorias, fijación de carbono, mitigación del efecto invernadero, estabilización del clima, protección contra crecidas y riadas, etc. La valoración de estos servicios exige un enfoque multidisciplinar y especialmente el apoyo de las disciplinas ligadas a las ciencias de la naturaleza. Por ejemplo, valorar el cambio en la producción de un sistema agrícola de regadío resultante de un proceso de deforestación requiere estimar el impacto de dicha deforestación en los flujos hidrológicos, determinar cómo los cambios en el nivel de estos flujos afectan a la disponibilidad de agua para regar, y finalmente estimar cómo los cambios en el nivel de agua de riego afectan a la producción agrícola. Solo al final de esta cadena se puede valorar en sentido estricto la cosecha perdida por la deforestación (Millennium Ecosystem Assessment, 2003:138).

Los valores de no uso del medio ambiente son conceptualmente menos claros y más difíciles de medir. Sugieren valores que están en la naturaleza real del bien o servicio,

se ligan en cierto modo a motivos altruistas y son marginalmente decrecientes, es decir, a mayores cantidades del recurso crece la satisfacción que provoca, pero cada vez a una tasa menor (Rondeau et al., 2000). Aunque algunos autores han cuestionado que los componentes de los valores de no uso puedan ser estimados individualmente (Whiting, 2004), en general se acepta su clasificación en tres tipos: el valor de opción, el valor de existencia y el valor de cuasi-opción.

El valor de opción<sup>18</sup> se deriva de una potencial utilización o uso del recurso ambiental en el futuro, tanto de forma directa como indirecta. Los individuos pueden valorar el hecho de tener la opción de disponer en el futuro de ciertos recursos ambientales suministradores de servicios de provisión, culturales o de regulación, y la sociedad estar por lo tanto dispuesta a pagar en el presente por conservar los recursos y bienes ambientales para su uso futuro. Podríamos incluir también en esta categoría la disposición a pagar por conservar la naturaleza para el beneficio de otros individuos (opción de uso ajeno) e incluso el valor de ceder su uso para el beneficio de las generaciones futuras, lo que se conoce específicamente como valor de legado.

El valor de existencia es aquel valor de no uso que refleja el beneficio obtenido por conocer que un recurso ambiental existe, pese a que sea improbable que el individuo lo vaya a disfrutar o utilizar en el futuro. Se asume, por lo tanto, que conocer la mera existencia de un bien o servicio puede generar bienestar en las personas. En realidad, este valor se fundamenta en deliberaciones éticas y gracias a él se explica, por ejemplo, el trabajo de las personas que aportan fondos a las organizaciones no gubernamentales de conservación de la naturaleza.

Finalmente, el valor de cuasi-opción refleja el beneficio obtenido al retrasar una decisión, en espera de despejar total o parcialmente la incertidumbre con respecto a los costes y beneficios que generará la misma. *“Es como una prima de riesgo que la gente estaría dispuesta a pagar para posponer una actividad que, si es llevada a cabo, impedirá tomar una decisión mejor informada en un momento posterior”* (Del Saz et al., 1998:358).

### **3.1.3.-El análisis coste-beneficio**

La metodología propuesta por la economía ambiental para tomar decisiones sobre la conveniencia de conservar un determinado recurso ambiental es fundamentalmente el

---

<sup>18</sup> No existe unanimidad entre los autores en relación a la clasificación del valor de opción como valor de uso (potencial) o como valor de no uso. Es por ello que en la figura 3.2 se incluyen los valores de opción en ambas categorías.

análisis coste-beneficio (ACB). Esta metodología ha sido utilizada ampliamente en la toma de decisiones públicas desde mediados del siglo XX, ya que permite evaluar los pros y contras de una acción, comparando varias alternativas a través de la monetarización de sus respectivas ventajas y desventajas.

El ACB tiene como objetivo determinar en términos monetarios el valor neto presente de la corriente de costes y beneficios generados por un proyecto, es decir, la suma de todos los costes y beneficios descontados en el tiempo. De forma alternativa o complementaria al valor neto presente, se puede realizar un análisis coste-eficiencia, calculando el rendimiento por unidad de capital -la razón entre beneficios y costes-, o estimar la tasa interna de rendimiento a la cual los costes descontados igualan a los beneficios descontados.

En un entorno de recursos económicos escasos y susceptibles de usos alternativos, cualquier acción que implique el empleo de un recurso supone incurrir en un coste de oportunidad, al margen de que tal empleo exija o no como condición previa el pago de una contraprestación monetaria (Sotelo, 2006:232). El análisis coste-beneficio permite establecer un ranking entre diferentes alternativas y extraer conclusiones sobre la eficiencia en el uso de los recursos (Tacconi y Bennett, 1995: 91).

Para conducir un ACB de un proyecto con afecciones medioambientales es preciso en primer lugar identificar qué ocurriría en ausencia y en presencia de dicha actuación, caracterizando los procesos y funcionamientos biogeográficos provistos por los flujos de servicios y determinando y cuantificando físicamente los impactos biológicos, físicos y sociales previstos. Este primer paso es sumamente complejo, dada la naturaleza incierta de los efectos a valorar, y requiere una aproximación interdisciplinar, con un especial protagonismo de las ciencias de la naturaleza.

La segunda fase del ACB consistiría en la valoración monetaria de los impactos identificados, para lo cual se puede requerir la aplicación de las metodologías de valoración que se detallan en el siguiente apartado. Finalmente, se procedería a la evaluación propiamente dicha, integrando en un marco más amplio el balance de los costes y los beneficios derivados de la implantación del proyecto propuesto<sup>19</sup>.

De acuerdo con los fundamentos de la economía ambiental, esta metodología permite discriminar cuándo deben ser conservados los recursos ambientales: siempre que los beneficios netos de su conservación sean mayores que los costes de oportunidad de

---

<sup>19</sup> Se puede profundizar en las fases requeridas en la realización de un ACB consultando los análisis aplicados expuestos en Ruitenbeek (1990:13), Dixon y Hufschmidt (1986:7), Turner et al. (2003:7), Van Beukering et al. (2003) y Munasinghe (1994:20).

la misma. Concretamente, Pearce (1997a:4) especifica que la condición que se debe cumplir para preservar un recurso ambiental es la siguiente:

$$Bc - Cc > Bd - Cd$$

siendo:                    Bc=Beneficios de la conservación  
                                  Cc= Costes de la conservación  
                                  Bd= Beneficios de un uso alternativo de los recursos  
                                  Cd=Costes de un uso alternativo de los recursos

El criterio propuesto pone de manifiesto que la conservación del medio ambiente está compitiendo con otros usos de los recursos. La condición mostrada implica que se debe conservar un determinado recurso ambiental si los beneficios totales que de él obtiene la sociedad superan a los costes directos y de oportunidad que supone dicha preservación, es decir, si el valor neto presente del recurso es positivo.

En realidad, el ACB no puede considerarse una metodología homogénea. Algunos autores denominan a este método de evaluación “Análisis Coste-Beneficio ampliado”, para poner de manifiesto que además de los flujos financieros también se toman en cuenta en el análisis los costes y beneficios no reflejados en el mercado, los cuales no eran considerados en la concepción originaria de esta metodología (Pearce y Turner, 1995:48; Sotelo, 2006:238; Martín et al., 2001). Incluso algunas de las aplicaciones del ACB no se corresponden con los principios de la economía del bienestar neoclásica; de hecho, cada vez más frecuentemente se reconocen e incorporan en el ACB conceptos distintos a la eficacia, tales como la sostenibilidad, la irreversibilidad o la incertidumbre (Pearce, 1997b; Turner et al., 2003; Campos y Carrera, 2007; Munasinghe, 1994:43).

### **3.1.4.-Las metodologías de valoración económica de costes y beneficios**

La valoración económica de aquellos beneficios y costes que se reflejan en los mercados es una labor relativamente sencilla. Incluso ante la presencia de distorsiones en el mercado -impuestos, subsidios, competencia imperfecta, etc.-, es decir, cuando los precios de intercambio no son válidos para reflejar la disposición a pagar por los bienes, el análisis económico es capaz de ajustar dichos precios de tal manera que incluyan el excedente del consumidor y reflejen la aportación de los mismos al bienestar (Pearce, 1997a:23).

Más compleja resulta la tarea de valorar los costes y beneficios en presencia de externalidades, es decir, en aquellos casos, entre los que se encuentran los servicios provistos por muchos recursos ambientales, en los que no existen mercados donde se

valoren dichos servicios. Existen multitud de consideraciones metodológicas y una vasta literatura sobre los métodos para medir la contribución de los bienes ambientales al bienestar humano, métodos que han sido objeto de desarrollo y perfeccionamiento por la ciencia económica durante más de treinta años.

A continuación presentamos, sin ánimo de exhaustividad, las líneas básicas de las metodologías más utilizadas para cuantificar monetariamente el grado de satisfacción derivado del consumo de los bienes y servicios ambientales para los que no existen mercados. Cualquier intento de cuantificación del bienestar humano implica la consideración de valores sociales y factores políticos (Munasinghe y NcNeely, 1994:3), y en este sentido, es preciso destacar que la mayor parte de los métodos descritos se fundamentan en los axiomas y principios de la economía del bienestar, por lo que tratan de calcular el excedente del consumidor a partir de las preferencias individuales. En los *métodos de preferencias expresadas* los individuos expresan sus preferencias en mercados virtuales o simulados, mientras que los *métodos de preferencias reveladas* se basan en el comportamiento del consumidor en mercados reales de bienes relacionados con el bien o servicio a valorar.

Tabla 3.3: Principales métodos de valoración económica

METODOLOGÍA	APLICACIONES	LIMITACIONES
<b>MÉTODOS DE PREFERENCIAS EXPRESADAS</b>		
Valoración contingente	Cualquiera	-Sesgos potenciales.
Modelos de elección	Cualquiera	-Similar a la valoración contingente. -Complejo análisis de los datos.
<b>MÉTODOS DE PREFERENCIAS REVELADAS</b>		
Coste de viaje	Recreación, etc.	-Limitado a beneficios recreativos. -Dificultades cuando los viajes son a múltiples destinos.
Precios hedónicos	Calidad del aire, belleza del paisaje, beneficios culturales, etc.	-Requiere muchos datos. -Muy sensible a especificidades.
Cambio de productividad	Cualquier impacto que afecte a bienes producidos	-Suele haber dificultades para obtener datos de los cambios en los servicios provistos y como consecuencia es complicado valorar el impacto en la producción.
<b>OTROS MÉTODOS</b>		
Métodos basados en los costes	Cualquier pérdida de bienes o servicios	-Tiende a sobreestimar el valor actual. -Debe ser usado con cautela.
Transferencia de valor	Cualquiera en la que haya estudios comparables disponibles	-Pueden existir sesgos importantes, ya que muchos factores pueden variar incluso aunque el contexto sea similar. -Debe ser utilizado con precaución.

Fuente: Adaptado de Pagiola et al., 2004:11.



#### 3.1.4.1.- Métodos de preferencias expresadas

##### VALORACIÓN CONTINGENTE

En este método de preferencias expresadas se simula un mercado hipotético donde un encuestador personifica el papel de oferente y los encuestados constituyen la demanda del bien a valorar (Castro y Albiac, 1994: 29). A través de las opiniones recogidas en la encuesta los individuos expresan cuánto estarían dispuestos a pagar para conservar un determinado bien o servicio ambiental, o alternativamente pueden revelar la disposición a ser compensados por la pérdida del mismo.

La valoración contingente y sus variantes son métodos especialmente atractivos en la valoración del medio ambiente, que han sido objeto de análisis por numerosos autores, como Riera (1994a) y Azqueta (1999). Una de sus ventajas principales es que permiten medir conjuntamente el valor de uso y el valor de no uso, aspectos ambos que están incluidos en la disposición a pagar expresada por los individuos encuestados. Por otro lado, es posible realizar un ejercicio de valoración contingente de forma ex ante, y por lo tanto puede ser utilizado como una herramienta para el apoyo en la toma de decisiones. Su flexibilidad hace que en algunas ocasiones sea, de hecho, el único método aplicable (García y Barreiro, 2004:17; Sarmiento y Prieto, 2005:67).

Como contrapartida, este método de valoración es "*sencillo en su concepción aunque muy complejo en su aplicación*" (Riera, 1994b); requiere un esfuerzo considerable en su realización, exige recursos abundantes y tiene el riesgo de incurrir en diferentes tipos de sesgos que pueden desvirtuar el análisis.

##### MODELOS DE ELECCIÓN

Los modelos de elección o métodos de atributos se suelen utilizar como complemento a los análisis de valoración contingente, y de hecho podríamos considerarlos una variación de los mismos (Sarmiento y Prieto, 2005:67). A diferencia del anterior método, en los modelos de elección se presentan a las personas entrevistadas varias alternativas que implican más de una variación en la calidad o cantidad del bien ambiental y se pregunta por su disposición a pagar o a ser compensado al pasar de una a otra. Se presenta, por lo tanto, una familia de combinaciones "dotación ambiental-pago monetario", elección que se asemeja más al comportamiento habitual de los individuos en los mercados reales (Prada et al., 2005:110; Azqueta, 1996:43).

Existen diferentes variantes de los modelos de elección, como la puntuación contingente o los experimentos de elección, pero la técnica que más destaca es el análisis conjunto o análisis de ordenación contingente. Surgida en los años noventa,

esta metodología permite descomponer el valor asignado por los individuos en la suma de los valores de los atributos que componen el bien o servicio, y consecuentemente posibilita la ordenación de preferencias, es decir, la clasificación y jerarquización de los diferentes atributos del bien ambiental valorado (Sánchez y Pérez y Pérez, 2000: 118).

#### 3.1.4.2.- Métodos de preferencias reveladas

##### MÉTODO DEL COSTE DE VIAJE

El desarrollo del método del coste de viaje partió de una idea original expuesta en 1949 por el economista Harold Hotelling para evaluar los servicios recreativos de los Parques Nacionales de Estados Unidos. Se trata de la técnica más antigua para valorar bienes sin mercado y también es la más frecuentemente utilizada entre los métodos de preferencias reveladas.

Esta técnica se apoya en mercados subsidiarios, en los cuales la persona revela en su comportamiento con respecto a un bien privado el valor que implícitamente le otorga al bien ambiental (Mogas, 2004:15). Se fundamenta por lo tanto en las relaciones que se establecen en las funciones de producción o de utilidad entre los recursos ambientales objeto de valoración y los insumos productivos que se adquieren en el mercado (Azqueta, 1996:39).

El método del coste de viaje se ha aplicado fundamentalmente a los beneficios recreativos de espacios protegidos, de cotos de caza, de jardines botánicos, etc. Se asume que los gastos de viaje en los que han incurrido los visitantes reflejan la disponibilidad a pagar por acceder a un espacio de ocio, y por lo tanto, son adecuados como medida del valor monetario de la actividad recreativa de los lugares visitados.

Para estimar los gastos de viaje efectuados se realiza una encuesta en el lugar de recreo, en la que se obtienen datos relativos al flujo de visitantes, su origen y sus costes de desplazamiento, alojamiento y de manutención. Junto con los gastos de viaje se estiman también los costes del tiempo empleado en la visita, tratando así de incluir en la disponibilidad a pagar el coste de oportunidad del tiempo consumido. A partir de los datos extraídos en la encuesta se estima la función de demanda del bien ambiental, y en base a ella se calcula el beneficio neto obtenido, es decir, el excedente del consumidor.

Como todos los métodos de preferencias reveladas, sólo permite medir la estimación de ciertos valores de uso -especialmente los recreativos-, y exclusivamente de forma ex post, es decir, una vez el bien o servicio ambiental ha sido consumido. Además, el

método del coste de viaje tiene otras limitaciones, como el requerimiento de muchos datos, su sensibilidad con respecto a los métodos estadísticos utilizados y su fundamento en asunciones muy restrictivas sobre el comportamiento del consumidor (Phillips, 1998:22; Lette y de Boo, 2002:63)<sup>20</sup>.

#### MÉTODO DE LOS PRECIOS HEDÓNICOS

Como el resto de métodos de preferencias reveladas, esta técnica se basa en mercados subsidiarios; en concreto, se centra en las relaciones de complementariedad existentes entre algunos bienes ambientales y determinados bienes privados (Mogas, 2004:18). Se asume que los individuos, más que el bien en sí mismo, valoran sus atributos, y por lo tanto, los precios de un bien privado reflejan en parte una corriente de beneficios atribuibles a sus características ambientales. El método de los precios hedónicos trata precisamente de desglosar el precio de un bien privado en función de esas características, *“las cuales tienen un precio implícito cuya suma –ponderada en una proporción estimable econométricamente- determina el precio del bien de mercado que se observa”* (Riera, 1994b: 6).

Este método se ha aplicado habitualmente al análisis de los precios de la vivienda, partiendo del supuesto de que la calidad ambiental del entorno es una característica para la cual se deriva un precio implícito; mucho menos usual es la extensión del análisis a los precios del suelo, de las tierras de labor o a los niveles de salario.

Algunas aplicaciones de este método han resultado muy interesantes -véase Azqueta (1999), Gómez (1996) o Pearce y Turner (1995) al respecto-, si bien lo cierto es que esta metodología es muy sensible a especificidades y presenta problemas cuando los mercados alternativos están distorsionados y cuando se adolece de información relevante.

#### MÉTODOS BASADOS EN EL CAMBIO DE PRODUCTIVIDAD

Los métodos basados en el cambio de productividad persiguen capturar el valor de uso indirecto de las funciones ecológicas de los bienes y servicios ambientales a través de su contribución a las actividades económicas, estimando el cambio en el valor de la producción o productividad resultante de un deterioro o una mejora ambiental. Se trataría, por ejemplo de valorar el daño causado por un contaminante en un río midiendo la variación en la producción de una piscifactoría que se alimenta del agua del mismo (Sarmiento y Prieto, 2005:71).

---

<sup>20</sup> Puede consultarse Azqueta (1999), Mogas (2004) y Riera y Farreras (2004) como primera aproximación a este método y el trabajo de Castro y Albiac (1994) para profundizar en sus aplicaciones.

Aunque estos métodos pueden ser útiles para determinar los cambios en las funciones reguladoras de los bienes ambientales, cuentan con limitaciones relacionadas con los sistemas de uso múltiple, la falta de coordinación entre las aportaciones de la ecología y la economía y la doble contabilidad (Phillips, 1998:22; Lette y De Boo, 2002:17 y 66).

En realidad, no existe unanimidad acerca de si esta técnica se debe incluir dentro de los métodos de preferencias reveladas. Pearce y Turner (1995:188), por ejemplo, lo consideran un método “indirecto”, basado en una relación de dosis-respuesta que no refleja la disposición a pagar ni la disposición a ser compensado por el bien a valorar.

#### 3.1.4.3.- Otros métodos

##### MÉTODOS BASADOS EN LOS COSTES

Estas metodologías parten de la asunción de que el coste de mantener un beneficio ambiental es una estimación razonable de su valor. Dixon y Sherman (1990) subrayan dos variantes de métodos basados en los costes:

**-Método de los costes de oportunidad:** Esta técnica permite estudiar las amenazas de otros usos, al proporcionar una estimación del valor del activo ambiental a través del ingreso perdido por un uso alternativo del recurso.

**-Método de los costes evitados (o de reposición):** Se trata de valorar cuánto costaría reponer con un bien o servicio sustitutivo el daño causado por la desaparición de un bien ambiental. Se incluyen en esta categoría toda una variación de técnicas (coste de restauración, coste de relocalización, coste de gastos preventivos, etc.).

Los métodos basados en los costes son más fáciles de aplicar que los métodos basados en las preferencias. Sin embargo, no pueden considerarse una valoración en sentido estricto, al no estar basados en el comportamiento económico de los individuos ni tratar de medir su disposición a pagar. Desde el punto de vista de la economía del bienestar, *“no es necesariamente la forma correcta de medir el valor social de los beneficios relacionados con las iniciativas políticas medio ambientales”* (Dubgaard et al., 2002: 35), por lo que deben ser utilizados con precaución.

##### TRANSFERENCIA DE VALOR

La transferencia de valor o transferencia de beneficios (*“benefit transfer”*) no es un método de evaluación *per se*, sino que aplica de forma oportunista a un bien o servicio ambiental los valores monetarios obtenidos en el estudio particular de un bien o servicio similar valorado anteriormente en otra área geográfica, llevando a cabo todos los ajustes y correcciones necesarios.

Este método de valoración está siendo utilizado cada vez con más frecuencia. Su utilización ha generado grandes controversias, al contar con menos rigor que otras metodologías y por dar lugar a usos y apreciaciones inapropiados, pero se puede considerar una alternativa razonable que tiene la ventaja de poderse llevar a cabo con mayor rapidez y con recursos mucho más limitados que los métodos anteriores (Pagiola et al., 2004:12; Galarraga et al., 2004:32; Azqueta y Tirado, 2008:72).

### **3.1.5.-Limitaciones de las técnicas de valoración ambiental**

Las técnicas y métodos empleados en la valoración económica de bienes ambientales son fuente de un vivo debate en la actualidad, que pone en cuestión incluso los cimientos de la economía ambiental y la validez de los principios de la economía del bienestar en este tipo de análisis.

La evidente degradación de los ecosistemas provocada por el modelo de desarrollo vigente en gran parte del mundo, la progresiva concienciación sobre los problemas de distribución de riqueza que se ciernen sobre los habitantes de la tierra y la percepción de que realmente nos encontramos en una situación insostenible a escala planetaria han contribuido al surgimiento de nuevos paradigmas que abogan por una revisión en profundidad de los postulados básicos de la ciencia económica y que defienden una conjunción entre la economía, la ecología y la termodinámica.

Han sido los académicos cercanos a la llamada “economía ecológica” o “economía sostenible” los que han vertido las críticas más profundas con respecto a la valoración económica del medio ambiente. Siguiendo a estos autores, y sin pretender ser exhaustivos, se esbozan a continuación algunos de los aspectos más relevantes puestos en cuestión.

Las técnicas y métodos de la economía ambiental se basan en el intento de integrar, en términos de externalidades, los aspectos medioambientales en la lógica cerrada y autosuficiente de la economía neoclásica. En esta corriente de pensamiento, las acciones humanas son explicadas en términos de maximización de utilidad, concepto sobre el que se ha basado la poderosa “*superestructura construida por los economistas*” (Pearce y Turner, 1995:181). Sin embargo, al existir una interdependencia física inevitable entre las actividades humanas y la naturaleza, los sistemas económicos dependen de fundamentos ecológicos. Este aspecto no ha sido asumido por las corrientes clásicas de la ciencia económica.

*“La arrogancia del razonamiento económico actual corre normalmente pareja a la habitual ignorancia del contexto físico en el que se desenvuelve”* (Naredo y Valero, 1999:192).

Georgescu-Roegen fue el principal precursor en considerar las relaciones entre la economía y el flujo de energía (Lomas et al, 2007:37; Naredo y Valero, 1999:287). En su obra *The Entropy Law and the Economic Process* (1971) introdujo conceptos y leyes de la termodinámica y la energía trófica, dando lugar, según sus propias palabras, a una “*física del valor económico*”. El paradigma bioeconómico de este economista rumano supuso una auténtica ruptura en la evolución del pensamiento occidental moderno, al despertar la conciencia de que el desarrollo económico no es indefinidamente sostenible o duradero, sino que su duración depende de las transformaciones naturales del ecosistema, de sus transformaciones antropogénicas, de los ecosistemas y del sistema climático de la biosfera (Grinevald, 2005:35).

La consideración de la economía como parte integrante de la biosfera y de los ecosistemas que la componen es el origen de la aparición de un nuevo paradigma que incorpora en el estudio económico los principios físicos fundamentales de los ecosistemas (Naredo, 2006:13). La economía ecológica propone “*repensar la economía desde el medio ambiente*”, mediante una reconstrucción intelectual que permita desplazar el centro de gravedad de la economía de los valores de cambio hacia los universos físicos e institucionales que los envuelven y condicionan, como única alternativa para dar un tratamiento satisfactorio a los problemas medio ambientales actuales (Naredo, 1995).

Desde este punto de vista, cuantificar monetariamente el valor de la conservación de la biodiversidad o de los beneficios intangibles del medio ambiente es enormemente problemático, ya que los ecosistemas son sistemas dinámicos, sinérgicos e inciertos y “*el comportamiento de la vida responde a sistemas abiertos y desequilibrados*” (Naredo, 1995:40), mientras que el sistema económico en el que se basa la valoración es cerrado o semicerrado y tendente al equilibrio.

Uno de los aspectos más controvertidos es la utilidad de la valoración ambiental en los análisis a escala planetaria o nacional, en los cuales se ponen de manifiesto procesos irreversibles y un elevado grado de incertidumbre. Entre otros autores, Jiménez Herrero (1996:179), Azqueta (1996) y Turner et al. (2003) defienden, en esta línea, que la valoración económica en términos monetarios de algunas funciones del medio ambiente carece de sentido. El deterioro de los servicios de soporte de los ecosistemas, por ejemplo, pondría en cuestión la continuidad de la vida en el planeta, por lo que sería absurdo que las preferencias de los individuos fueran la base para la determinación las actuaciones que pongan en peligro estas funciones. Por el contrario, en su opinión, debería ser la ecología, mediante la adopción de un mínimo estándar de seguridad, la que incorpore los derechos de las futuras generaciones y garantice la

supervivencia de la especie humana. Acorde con esta prioridad, muchos autores utilizan las técnicas de valoración de la economía ambiental, pero reconocen que cuando existe *“peligro de desaparición de una especie o un hábitat natural la economía ambiental subordina su análisis al principio antropocéntrico de precaución”* (Campos y Carrera, 2007:20). Por lo tanto, incluso teniendo en cuenta las limitaciones expuestas en este apartado, la realización de un ejercicio de valoración y evaluación económica puede tener pleno sentido cuando se centra en cambios pequeños y marginales en las condiciones ambientales y siempre que esté garantizado el mínimo de supervivencia; en palabras de Azqueta (1996:39), *“cuando se puede elegir el estado de naturaleza deseado”*.

Los valores definidos en la teoría del VET se sustentan, además, en una visión antropocéntrica que no recoge los valores intrínsecos de la biodiversidad, las especies y los hábitats. Estos valores no relacionados con las preferencias o intereses humanos sí se encuentran, sin embargo, reconocidos públicamente en las leyes y las regulaciones establecidas en las sociedades, que protegen por ejemplo especies amenazadas o la biodiversidad. El mismo programa científico internacional de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio defiende que los valores intrínsecos de los ecosistemas deben ser tomados en cuenta en la toma de decisiones pese a que son difícilmente reducibles a unidades monetarias y sólo en una pequeña parte pueden ser recogidos en el concepto definido como valor existencia (Millennium Ecosystem Assessment, 2003). Jiménez Herrero (1996:145) también asume la limitada utilidad de los valores económicos: considera el VET como un concepto que forma parte del Valor Ambiental Total, el cual además del valor antropológico, sí tiene en cuenta el valor primario del medio ambiente, es decir, el valor no dependiente del ser humano.

Relacionado con el concepto de sostenibilidad también se han planteado críticas sobre el modo en el que la economía ambiental integra los impactos de las decisiones actuales en las generaciones futuras. La mayor parte de los servicios de los ecosistemas se extiende hacia el futuro, y al tratar de valorarlos, *“el investigador se encuentra enfrentado al problema adicional de que los mismos abarcan un horizonte temporal indeterminado pero amplio”* (Sotelo, 2006:234). Para valorar los costes y beneficios presentes y futuros y agregarlos, la economía ambiental aplica una determinada tasa de descuento que permite comparar a largo plazo la aportación neta del recurso natural a la sociedad<sup>21</sup>. La tasa de descuento permite de alguna manera

---

<sup>21</sup> Precisamente la determinación de qué tasa de descuento es la apropiada ha sido uno de los aspectos más controvertidos de los ACB, ya que dicha tasa juega un papel fundamental en las decisiones intertemporales que conciernen al uso de los recursos ambientales (Munasinghe, 1994:42).

agregar en el análisis las preferencias de las futuras generaciones, pero infravalora las mismas con respecto a las preferencias de las generaciones actuales, algo que parece inconsistente con la filosofía de la sostenibilidad. Algunos autores opinan incluso que dado que muchos de los agentes económicos relevantes aún no han nacido y no pueden por lo tanto expresar sus preferencias en los mercados, *“la economía crematística falla totalmente, incluso a nivel conceptual, cuando los efectos externos al mercado son de larga duración”* (Martínez Alier, 1999:42).

Por último, otra de las limitaciones principales de la valoración económica del medio ambiente es que obvia el contexto social y político y no tiene en cuenta aspectos distributivos. Tal y como se ha construido la teoría del VET, es el hombre el que da valor a las cosas, por lo que un mismo valor puede ser positivo o negativo según quién sea el sujeto que lo valore. Ante los conflictos de valores, la economía del bienestar acepta que el bienestar de todas las personas tiene el mismo valor para la sociedad, prescindiendo de consideraciones distributivas y de referentes morales y éticos. Sin embargo, muchos proyectos acarrearán una redistribución de costes y beneficios entre los diferentes grupos de interés dentro de la sociedad, por lo que parece necesario incorporar en el marco de evaluación, además del análisis de eficiencia, otros objetivos que la sociedad pueda tener. La distribución óptima de recursos, por ejemplo, encierra criterios morales y éticos, y la decisión sobre esta cuestión se toma en realidad con criterios más políticos que económicos. No parece aceptable que las políticas *“puedan derivarse de una sola disciplina tal como la economía, con su enfoque principal en la eficacia, o en la ecología con su limitado contenido institucional, o de cualquier otra disciplina única”* (Costanza et al., 1997:210-211).

En definitiva, numerosos autores demandan una mayor relevancia de los elementos y variables físicas, territoriales y sociopolíticas en la evaluación de los servicios de los ecosistemas, así como que se equilibren las aportaciones de la economía con la ética, es decir, que se complemente el análisis con otras disciplinas con fundamento en sistemas de valores (Naredo, 2006:17; Munasinghe y McNeely, 1994:4; Figueroa, 2005:183; Turner et al., 2003:496-497; Usategi, 1990; Pagiola et al., 2004; Turner et al., 2003; Lette y De Boo, 2002; Millennium Ecosystem Assessment, 2005d:80).

### **3.1.6.-Algunas alternativas**

Durante los últimos años se ha comenzado a aplicar técnicas alternativas de valoración económica de los recursos ambientales que permiten la inclusión de los objetivos múltiples y consideraciones éticas como motivaciones de las actuaciones



humanas y factores moldeadores de sus preferencias (Gómez-Baggethum y De Groot, 2007:10). Estas metodologías, en vez de presuponer la sustituibilidad total de los valores económicos, sociales y naturales, tratan de incluir todos ellos en el análisis (Gustavson et al., 2004:3). Admiten que las personas tienen percepciones o dilemas éticos en relación con el medio ambiente que no son conmensurables, y para los cuales las metodologías anteriormente descritas no son las más adecuadas.

El ser humano tiene una percepción de los diferentes elementos del medio ambiente que depende de sus valores religiosos, políticos, éticos y culturales, a través de los cuales tiene su propia forma de ver el mundo, la naturaleza y la sociedad (Millennium Ecosystem Assessment, 2003:129). Estos valores trascienden la mera satisfacción individual de sus preferencias. De hecho, las ideologías ecocéntricas defienden que las prioridades políticas no responden exclusivamente a objetivos económicos, sino que los entes involucrados en la toma de decisiones tienen en cuenta también otras consideraciones científicas, culturales, sociales y éticas, es decir, las preferencias colectivas relativas al “deber ser”, que conforman la base, a través del proceso político, de las normas sociales que los individuos aceptan como miembros de una comunidad (Pearce y Turner, 1995).

Si aceptamos, por lo tanto, que los bienes ambientales son bienes comunes<sup>22</sup> sobre los que existen unas preferencias colectivas que van más allá de la agregación de preferencias individuales, *“(los individuos) tratarán de valorar el bien desde una perspectiva más amplia, teniendo en cuenta los intereses de otra gente, sus propios valores éticos y su visión de lo que es bueno para la sociedad en general. En este sentido, actuarán, no como consumidores privados, sino como ciudadanos. Lo que se preguntan no es ¿cuánto valor tiene esto para mí?, sino ¿qué ocurriría? o ¿qué debería hacer la sociedad?”* (Jacobs, 1997:214).

La paradoja entre la naturaleza común de los servicios de los ecosistemas y la medición de su valor económico a través de expresiones individuales ha contribuido al desarrollo de formas más deliberativas de valoración ambiental como forma alternativa a los métodos de valoración descritos en el apartado 3.1.4. Las nuevas metodologías propuestas se basan en la asunción de que la valoración de los bienes y servicios ambientales debería resultar de un proceso de deliberación pública abierta, no de la agregación de las preferencias individuales medidas individualmente (Millennium Ecosystem Assessment, 2003:140).

---

<sup>22</sup> Jacobs (1997:214) define un bien común como aquel que tiene valor para la sociedad por encima del valor que puede tener para los individuos.

Así, las metodologías basadas en la deliberación grupal han ganado una popularidad creciente; de hecho, al ser especialmente útiles en la toma de decisiones relativas a los ecosistemas y sus servicios se están convirtiendo en una metodología emergente en la disciplina de la economía ecológica (Millennium Ecosystem Assessment, 2005b:63; Wilson y Howarth, 2002:437). Entre las metodologías para valorar bienes y servicios ambientales a través de preferencias colectivas destacan la valoración contingente grupal y el método Delphi.

La valoración contingente grupal se conduce de manera similar a un ejercicio de valoración contingente, es decir, utilizando escenarios hipotéticos y su correspondiente pago monetario, pero a diferencia de éste, se reúne a pequeños grupos de ciudadanos, que deliberan sobre el valor económico de los bienes y servicios de un ecosistema a través de un foro moderado (Millennium Ecosystem Assessment, 2003:140).

El método Delphi, por otro lado, consiste en un proceso iterativo de realización de encuestas y/o entrevistas a un grupo de expertos o agentes relevantes. En la metodología Delphi se asume que las preferencias, valores y actitudes de los individuos son transformables en instituciones deliberativas (Jacobs, 1997:228), por lo que la técnica se fundamenta en que a medida que avanzan las rondas de encuestas se difunden, por parte del equipo coordinador, las opiniones del grupo a cada uno de los agentes consultados, garantizando su anonimato. A la finalización del proceso se aspira a haber alcanzado una opinión propia, de naturaleza distinta a las de las partes que lo han conformado (Landeta, 2002:16). El consenso alcanzado es fruto de las preferencias individuales y colectivas de los participantes y, por lo tanto, se incorporan en el análisis objetivos sociales y ambientales. El método Delphi se comenzó a aplicar en Estados Unidos desde mediados del s.XX y en el campo de las políticas ambientales su difusión a Europa ha sido escasa, aunque en España existen trabajos de gran calidad (Campos y Mariscal, 2003; Soliño, 2003; Prada et al., 2005).

Otra posibilidad para integrar diferentes tipos de valores en la valoración de bienes ambientales es el análisis multicriterio (Romero, 1993). Parte de la base de que *“en un conflicto ambiental se despliegan valores muy distintos, ecológicos, culturales, valores que se basan en el derecho a la subsistencia de las poblaciones, y también valores económicos en el sentido crematístico. Son valores que se expresan a distintas escalas, no son conmensurables”* (Martínez Alier, 2007:147). El análisis multicriterio permite tomar decisiones racionales entre proyectos alternativos, al priorizar un conjunto de alternativas en circunstancias en las que la información manejada no puede ser reducida a una única dimensión.

El primer paso para realizar un análisis multicriterio es vincular los múltiples objetivos deseables con diferentes criterios sociales, económicos y ambientales, que han de ser no solamente identificados, sino dotados de un peso específico. El objetivo del análisis multicriterio es ordenar alternativas según los diferentes criterios de eficiencia, equidad y sostenibilidad establecidos, asumiendo que existen distintos grupos de interés que otorgan diferente importancia a dichos criterios y que no es sencillo por lo tanto llegar a una decisión compartida (Martínez Alier, 1999:9; Lette y De Boo, 2002:18).

Este método permite una evaluación sobre diferentes escalas de valores, puede ser aplicado a una amplia gama de proyectos con repercusiones ambientales<sup>23</sup> y sus resultados se obtienen con rapidez. Sin embargo, los trabajos de valoración económica de recursos naturales y de bienes y servicios no comerciales realizados bajo este enfoque son aún escasos, no solo en España, sino también en el contexto internacional (Kallas et al., 2007:146; Millennium Ecosystem Assessment, 2005d:130).

Finalmente, no se debe obviar otro tipo de aproximaciones alternativas que tratan de valorar los servicios del medio ambiente mediante costes físicos partiendo de distintas ontologías y epistemologías. Se trata de enfoques basados en el primer y segundo principio de la termodinámica<sup>24</sup> y en la ecología de sistemas, y tienen como precursores a Soddy, Georgescu-Roegen y Odum<sup>25</sup>. Entre ellos cabe citar el análisis de flujos de materiales y el análisis de ciclo de vida, propuestos por la economía industrial, y los basados en los costes energéticos de los procesos, como el análisis de energía incorporada y el coste energético de reposición (Gómez y De Groot, 2007:10).

### **3.2.-LA ECONOMÍA COMO DISCIPLINA DE ANÁLISIS EMERGENTE EN LOS ESPACIOS PROTEGIDOS**

Las disciplinas que tradicionalmente han investigado científicamente los espacios protegidos han sido las ciencias de la naturaleza, que han tratado de caracterizar hidrológica, botánica, etológica o geológicamente territorios preservados precisamente por contar con excepcionales valores naturales. Además de suponer un avance científico básico, muchas de las investigaciones desarrolladas se han aplicado a la gestión de espacios protegidos concretos, a través de la puesta en práctica de

---

<sup>23</sup> Incluso durante los últimos años se está adaptando este análisis a la aproximación basada en las preferencias grupales (deliberación grupal) (Wilson y Howarth, 2002:437).

<sup>24</sup> El primer principio de la termodinámica es la ley de conservación de la energía (la energía ni se crea ni se destruye, sino que sólo se transforma) y el segundo principio es la ley de la entropía (todas las transformaciones de energía van asociadas a pérdidas de calidad).

<sup>25</sup> Véase una aproximación a los costes físicos y su asimetría con la valoración monetaria en los procesos de producción en el análisis de Naredo y Valero (1999).

acciones basadas en un profundo conocimiento de los recursos, hábitats y especies a proteger, y han contribuido consecuentemente a una conservación más efectiva de sus valores.

A partir de los años ochenta, otras ciencias como la psicología ambiental, la sociología, la etnoecología<sup>26</sup>, la geografía humana o la ciencia económica se revelan como disciplinas emergentes de análisis, sin duda alentadas por el reconocimiento, en el nuevo paradigma conceptual, de la importancia de los espacios protegidos como escenarios sociales y culturales. En un reciente análisis sobre las investigaciones desarrolladas sobre las áreas protegidas en España se comprobaba este viraje hacia el protagonismo de las ciencias sociales en la investigación, y se concluía que en el campo concreto de la economía, la mayor parte de las investigaciones españolas centradas en las estrategias de protección de la naturaleza se habían publicado durante las dos últimas décadas, especialmente *“debido al interés suscitado los últimos años por conocer los beneficios económicos que las áreas protegidas aportan a la sociedad”* (Pino-Díaz, 2006:100).

Tal y como señala Whiting (2004), no existe aún un marco teórico bien definido en el que englobar los estudios económicos centrados en las áreas protegidas. Según este autor, precisamente su ausencia provoca que frecuentemente se mezclen enfoques no siempre compatibles, que se confundan términos que no son equivalentes, que no se especifiquen suficientemente las áreas que cubren los análisis y que se apliquen métodos no apropiados para obtener estimaciones de los beneficios de estos espacios.

Efectivamente, la literatura económica orientada a los espacios protegidos es cada vez más abundante, y se hace necesario, para contextualizar metodológicamente esta investigación, contar con un marco sobre la contribución que brinda el análisis económico en el estudio de los espacios protegidos. En este apartado se propone un sistema de ordenación que permite clasificar los estudios económicos sobre las áreas protegidas según los diversos objetivos que persiguen.

Este sistema se inspira fundamentalmente en el documento *“Assessing the economic value of ecosystem conservation”*, publicado por el Departamento de Medio Ambiente del Banco Mundial en colaboración con la UICN (Pagiola et al., 2004), y también recoge las aportaciones de otras guías básicas editadas en los últimos años por

---

<sup>26</sup> La etnoecología ha mostrado interés en el estudio de las instituciones que regulan el uso de los recursos naturales, especialmente en las relaciones entre el manejo de los recursos naturales y los sistemas de acceso y propiedad de los mismos, combinando elementos de antropología, ciencia política, ecología política y economía (Reyes-García y Martí, 2007: 48).

diversos organismos con relevancia en la gestión de áreas protegidas. Concretamente, se han consultado la guía de la Comisión Mundial de Áreas Protegidas de la UICN “*Economic values of protected areas. Guidelines for protected areas managers*” (Phillips, 1998), la guía de la WWF (2000) “*A guide to socioeconomic assessment for ecoregion conservation*” y el marco de análisis de la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (Millennium Ecosystem Assessment, 2003). También se hace referencia a dos propuestas nacionales de evaluación de espacios protegidos: la establecida por la agencia encargada de la gestión de las áreas protegidas canadienses (The Outspan Group, 2000a; The Outspan Group, 2000b; Rondeau et al., 2000; CPAWS-Yukon, 2000) y la publicada para la evaluación de las áreas protegidas de los Países Bajos (Lette y de Boo, 2002). La identificación del estado de la cuestión en este campo se ha completado con un análisis documental de las obras de aquellos autores que han tratado de establecer un marco conceptual basado en revisiones de casos (Dixon y Sherman, 1990; Munasinghe y McNeely, 1994; McNeely y Miller, 1984; Dixon y Hufschmidt, 1986 y Dixon et al., 1996) y con nuestra propia revisión de la literatura económica en áreas protegidas de todo el mundo, en la cual se ha prestado especial atención a los trabajos desarrollados en el ámbito español.

En definitiva, se han distinguido cinco perspectivas en el campo del estudio económico de los espacios protegidos, detalladas en la tabla 3.4. Todas ellas tratan de medir el valor de los ecosistemas protegidos, pero responden a distintos objetivos, aplican diversas metodologías y se centran en diferentes escalas, por lo que difieren también en sus usos y limitaciones.

Tabla 3.4: Aproximaciones desde la economía a las áreas protegidas

Aproximación	Objetivos	Metodología
<b>Cálculo del valor total de la corriente presente de beneficios de un espacio protegido.</b>	Identificar y valorar la contribución del área protegida a la sociedad.	Identificar todos los servicios que provee el área protegida, medirlos y cuantificarlos.
<b>Cálculo de los beneficios netos derivados de proteger un área natural.</b>	Examinar si la protección es eficiente desde el punto de vista económico.	Medir la variación que la declaración provoca en la cantidad de cada servicio provisto y valorar dicho cambio.
<b>Cálculo de cómo se distribuyen los costes y beneficios derivados de la protección.</b>	Identificar ganadores y perdedores en la declaración de un espacio protegido y proponer medidas compensatorias.	Identificar grupos de interés, determinar qué usos específicos hacen éstos del área y valorar dichos usos.
<b>Estudios de impacto económico local.</b>	Estudiar los efectos financieros de la declaración en la economía local.	Calcular la inyección de fondos en la economía local y sus efectos en términos de rentas y empleos.
<b>Análisis estructural de los efectos del espacio protegido.</b>	Estudiar los efectos del espacio protegido en la estructura socioeconómica local.	Comparar la evolución socioeconómica del área con otras zonas análogas no protegidas.

Fuente: Elaboración propia. Parcialmente adaptado de Pagiola et al. (2004:vi).

### **3.2.1.- La determinación del valor total de la corriente presente de beneficios de los espacios protegidos**

La mayoría de los espacios protegidos han sido declarados desde el supuesto de que son beneficiosos para el conjunto de la sociedad. En el apartado 3.1.1 de la investigación se han catalogado los servicios de los ecosistemas como bienes públicos; Campos (1994), en el caso concreto de las áreas protegidas, defiende su consideración como bienes “cuasi-públicos”, al constatar que algunas de sus funciones tienen características de los bienes privados, mientras que otras comparten características de los bienes públicos y libertad de acceso. De hecho, cuando los terrenos protegidos se encuentran en manos privadas, sus propietarios gozan de una serie de derechos de uso, pudiendo excluir de los mismos al resto de la sociedad. Sin embargo, los servicios recreativos que provee un espacio protegido no pueden considerarse bienes privados: que un visitante transite por un espacio protegido no impide que otros visitantes puedan disfrutar al mismo tiempo de su estancia en el área -al menos hasta un punto en el que la excesiva presencia de visitantes, es decir, la congestión, impida el disfrute-, y tampoco es sencillo limitar la afluencia a los espacios protegidos excluyendo a ciertos individuos del acceso al área.

Estas características de las áreas protegidas impiden que existan suficientes incentivos económicos para su promoción privada y justifican la intervención de los poderes públicos, que a través de las políticas de protección de la naturaleza promueven la declaración de espacios protegidos. En este contexto, con el objetivo de que la sociedad tome conciencia de las numerosas funciones de los espacios protegidos que no son perceptibles a través de flujos financieros, los economistas han tratado de aflorar el verdadero valor de la corriente total de beneficios de los ecosistemas protegidos, es decir, han tratado de *“comunicar los beneficios de los espacios protegidos a la sociedad”*<sup>27</sup>.

Las áreas protegidas se han convertido en la herramienta más frecuentemente utilizada para la conservación in situ de la biodiversidad. Los servicios de los ecosistemas generados por las áreas protegidas incluyen el control del microclima, la absorción de carbono, el control de la erosión del suelo, la polinización, la protección de acuíferos y de la disponibilidad de agua, el reciclaje de nutrientes, el sentido de pertenencia a un lugar, etc. Además, muchas áreas protegidas son importantes destinos turísticos nacionales e internacionales (Millennium Ecosystem Assessment, 2005d:126).

---

<sup>27</sup> *“Comunicar los beneficios de los espacios protegidos a la sociedad”* fue precisamente el título del Congreso ESPARC 2005, el más relevante hito anual sobre las áreas protegidas españolas.

La categorización de los servicios que ofrece un espacio protegido a la sociedad y al bienestar humano debe fundamentarse en las características especiales de cada espacio protegido en concreto (Gustavson et al., 2004; Rondeau et al., 2000), y quizá por ello no existe unanimidad a la hora de clasificar los múltiples y variados beneficios asociados a las áreas protegidas (Whiting, 2004; De Groot et al., 2002; Harmon y Putney, 2003). Aunque progresivamente va extendiéndose la categorización de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio (servicios de provisión, de regulación, culturales y de soporte), para el caso concreto de las áreas protegidas todavía se sigue tomando como referencia fundamental la clasificación propuesta por Dixon y Sherman (1990:15-16), los primeros autores que realizaron una reflexión teórica sobre el conjunto de costes y beneficios sociales derivados de la protección del medio natural. Concretamente, éstos proponen dividir los beneficios de las áreas protegidas en nueve categorías:

**1.- Beneficios consumibles.** Se entienden como tales aquellos extraídos del uso de los recursos del área protegida: alimentos, medicinas, pesca, leña, etc. Algunos de estos usos son comercializables y por lo tanto se reflejan a través de transacciones financieras, mientras que otros son autoconsumidos por sus recolectores y no se intercambian en los mercados.

**2.- Recreación y turismo.** La flora, la fauna, la posibilidad de realizar actividades deportivas, el contacto directo con la naturaleza y en general el atractivo de los paisajes protegidos ofrece a los visitantes una satisfacción por su uso recreativo, satisfacción que parece presentar beneficios marginales decrecientes y ser más elevada en ausencia de lugares de recreo alternativos (Rondeau et al., 2000). Complementariamente, el turismo puede tener un impacto positivo en el empleo y la renta de las comunidades locales.

**3.-Educación e investigación.** Las áreas protegidas ofrecen la posibilidad de examinar procesos ambientales en condiciones naturales y contribuyen a que la población se concencie de la necesidad de la preservación ambiental.

**4.- Protección de acuíferos.** El mantenimiento o regeneración de la vegetación en los espacios naturales protegidos favorece el control de la erosión, la regulación de las corrientes de agua y la reducción del riesgo de sufrir inundaciones locales.

**5.-Procesos ecológicos.** Las áreas protegidas ofrecen muchos servicios ambientales, tales como la fijación de nutrientes, la formación de suelo y la circulación y limpieza del agua y del aire. Especialmente relevante es su función de soporte de la vida.

**6.- Biodiversidad.** Proteger los hábitats permite a su vez preservar los recursos genéticos, las especies, la diversidad de los ecosistemas y los procesos evolutivos.

**7.- Beneficios no materiales.** Muchas áreas protegidas juegan un papel fundamental en el reconocimiento y mantenimiento de tradiciones, culturas y lugares sagrados y ofrecen importantes servicios espirituales, estéticos, culturales e históricos.

**8.- Valores de opción.** La preservación permite mantener la opción de utilizar los servicios y bienes de los espacios protegidos en el futuro, bien sea por la persona que los valora -valor opción-, como por otras generaciones -valor de legado-. Asimismo, cuando gracias a la preservación se evitan irreversibilidades se genera un valor de cuasi-opción.

**9.- Valor de existencia<sup>28</sup>:** Se refiere a la satisfacción de los individuos generada por la mera existencia del espacio protegido en ausencia de cualquier uso directo o indirecto del mismo.

El marco metodológico más frecuentemente utilizado por los economistas para determinar la contribución de los espacios protegidos al bienestar social es el Valor Económico Total, ya mencionado anteriormente. Cada función de las áreas protegidas, según su naturaleza, requiere la utilización de distintas metodologías de valoración. Para aquellos bienes y servicios que de alguna manera han sido explotados comercialmente, es decir, para los que existe un mercado, la valoración se puede aproximar a través de los precios de intercambio, mientras que valorar monetariamente el resto de beneficios exige aplicar alguno de los métodos de valoración ambiental detallados en el apartado 3.1.4.

No existe unanimidad entre la comunidad científica sobre la superioridad de unas técnicas sobre otras para medir los valores de cada función (Gutman, 2002:49; De Groot et al., 2002). De hecho, la clave para obtener resultados satisfactorios en un ejercicio de valoración es la adaptación a las específicas situaciones, recursos y necesidades de cada estudio en particular (Phillips, 1998:22; Rondeau et al., 2000). En algunas ocasiones, incluso, los investigadores recurren a la aplicación de una combinación de varios métodos cuando intuyen que uno sólo no va a satisfacer plenamente sus expectativas. En la tabla 3.5 se ofrece de manera orientativa y no exhaustiva una clasificación de las metodologías más frecuentemente aplicadas para valorar los servicios de las áreas protegidas.

---

<sup>28</sup> En realidad, en la clasificación propuesta por Dixon y Sherman (1990) el valor de existencia se incluye junto con los beneficios no materiales en una categoría denominada "beneficios no consumibles".



Tabla 3.5: Algunos métodos para la valoración de los beneficios no mercantiles de los espacios protegidos

BENEFICIO	ESTIMACIÓN DEL VALOR	TÉCNICAS DE VALORACIÓN
Recreación y turismo	Dificultad media	Coste de viaje, valoración contingente, modelos de elección, costes evitados.
Educación e investigación	Dificultad extrema	
Protección de acuíferos	Dificultad medio-extrema	Cambios en la productividad, gastos preventivos, análisis coste-efectividad, costes evitados.
Procesos ecológicos	Dificultad media	Cambio en la productividad, impactos en la salud, coste de oportunidad, modelos de elección, valoración contingente, análisis coste-efectividad, costes evitados.
Soporte de la vida	Dificultad extrema	Coste de oportunidad, modelos de elección.
Biodiversidad	Dificultad extrema	Coste de oportunidad, análisis coste-efectividad, costes evitados.
Beneficios no materiales: -Estéticos	Dificultad media	Precios hedónicos, valoración contingente, modelos de elección.
-Espirituales	Dificultad extrema	Valoración contingente, modelos de elección.
-Culturales/históricos	Dificultad extrema	Coste de viaje, valoración contingente.
Valor de opción	Dificultad extrema	Modelos de elección, valoración contingente.
Valor de cuasi-opción	Dificultad extrema	
Valor de existencia	Dificultad extrema	Valoración contingente, modelos de elección.

Fuente: Elaboración propia a partir de Dixon y Sherman (1990:26).

En realidad, cada función ambiental requiere un método de valoración diferente, por lo que la inclusión de varios tipos de beneficios supone un gran esfuerzo de investigación, incrementado además por la dificultad de proceder a una adecuada agregación de todos ellos (Turner et al., 2003:498; Rondeau et al., 2000; Kallas et al., 2007:142). Algunos autores encuentran, además, una falta de rigor en muchas aplicaciones de estas técnicas a los espacios protegidos, fundamentalmente por la falta de reflexión sobre la manera más clara y consistente de clasificar y valorar bienes, funciones y servicios ambientales (Pagiola et al., 2004: 37; De Groot et al., 2002; Whiting, 2004).

En realidad, estimar todos los componentes del VET de un recurso ambiental es una tarea quizá imposible y, desde luego, normalmente innecesaria según los objetivos establecidos. Prácticamente ningún estudio aplicado ha sido lo suficientemente ambicioso como para tratar de capturar el Valor Económico Total del conjunto de servicios que proveen las áreas protegidas, sino que predominan los análisis parciales cuyo objetivo es descubrir el valor de ciertas funciones de los espacios protegidos a través de la aplicación de las técnicas de valoración ambiental<sup>29</sup>.

Descubrir estos valores ocultos al mercado permite concienciar a la sociedad sobre la existencia de los beneficios sociales de los espacios protegidos, objetivo que justifica por sí sólo la realización de análisis parciales del VET. Por ejemplo, la valoración de

<sup>29</sup> Un estudio especialmente completo es el de De Groot (1994), cuyo objetivo es calcular el VET del Parque Nacional de las Islas Galápagos (Ecuador).

las funciones ambientales de una actividad de explotación de un recurso natural, cuyo mantenimiento se encuentra en riesgo al no ser comercialmente rentable, puede proporcionar argumentos económicos suficientes para que la sociedad crea conveniente dedicar recursos, ayudas, subvenciones o compensaciones para el mantenimiento de dicha actividad (Campos et al., 1996a y b).

Quizá este objetivo mayoritario, dirigido a orientar las decisiones de inversión y gasto en los espacios protegidos incorporando información sobre sus valores no mercantiles, explica también la escasa atención prestada en los estudios enmarcados en esta perspectiva tanto al horizonte temporal como a los costes asociados a la conservación de los espacios protegidos.

En lo que respecta al horizonte temporal, los análisis se suelen limitar a valorar los servicios provistos por los ecosistemas en un año corriente, en ciertas ocasiones incluyendo algún tipo de consideraciones cualitativas sobre la tendencia a largo plazo de los flujos previstos de costes y beneficios y sólo raramente descontando los costes y beneficios futuros. Al revisar la literatura también llama la atención la escasa atención prestada a los costes de utilización o aprovechamiento de los servicios o beneficios objeto de valoración (Pearce, 1997a:9; Barberán et al., 2004:203).

En España, ciertamente, la mayor parte de los análisis económicos aplicados en las áreas protegidas bajo esta perspectiva se ha limitado a la valoración de algún o algunos tipos de beneficios (Riera, 2001:248). Concretamente, en este ámbito geográfico, los esfuerzos investigadores se han centrado en los beneficios consumibles y especialmente en el valor de uso recreativo de los espacios protegidos.

Campos Palacín fue un autor pionero en España en aplicar la teoría del VET para agregar valores recreativos y comerciales. Utilizando una metodología de cuentas agroforestales ha calculado la “renta de bienestar”<sup>30</sup> de varios espacios naturales como dehesas, pinares y montes mediterráneos, algunos de ellos protegidos (Campos et al., 1996a y b; Campos et al., 2001; Campos et al., 2005a; Caparrós y Campos, 2002; Campos et al., 2008). Tal y como indican Azqueta y Sotelsek (2007:25), los trabajos de Campos se podrían clasificar en un nivel macroeconómico, porque tratan de medir el stock de capital natural en la contabilidad convencional, más allá del proceso microeconómico de valorar cambios marginales en el bienestar resultantes de variaciones en el flujo de los bienes y servicios provistos por los ecosistemas.

---

<sup>30</sup> Una explicación sucinta y clara del concepto de renta de bienestar y de la metodología utilizada por el autor para medirla se puede encontrar en Campos (1999).

Pero sin duda, en España los análisis más abundantes han sido los relacionados con los servicios recreativos de las áreas protegidas, siguiendo la tradición iniciada en la década de los setenta en el ámbito anglosajón. Destacan, entre otros y sin pretender ser exhaustivos, los trabajos de Castro y Albiac (1994), Albiac et al. (1995), Garrido et al. (1996), Pérez y Pérez y Barreiro (1996), Barreiro (1998), Sánchez y Pérez y Pérez (2000), Prada et al. (2002), Farré (2003); Abad et al., (2003) y Campos y Carrera (2007). A diferencia de otros ámbitos geográficos, en España las investigaciones han estado vinculadas mayoritariamente a centros de investigación y universidades y por lo tanto los trabajos han tenido hasta la fecha un interés más académico que de gestión (García y Barreiro, 2004:24; Riera, 2001:248; Prada et al., 2006:76).

La valoración económica del resto de los servicios de los espacios protegidos españoles, a excepción de los citados trabajos de Campos Palacín, ha sido casi testimonial. En relación a los servicios ambientales, su valoración está basada en complejas estimaciones que requieren un profundo conocimiento de los procesos ecológicos y un enfoque multidisciplinar. Además, la validez de la valoración monetaria de dichos servicios es controvertida, por lo que muchos investigadores, cautamente, para medir este tipo de beneficios prefieren utilizar indicadores físicos y otras medidas cualitativas, como complemento o sustitución de aproximaciones monetarias: especies de animales, preservación de cubierta vegetal, recursos hídricos, etc. De cualquier modo este tipo de análisis es frecuente que se realice para ámbitos más extensos que los espacios protegidos, como determinados ecosistemas -los bosques, por ejemplo- o para valorar los servicios del capital natural de un país, región o comunidad autónoma concreta<sup>31</sup>.

Tampoco son frecuentes en España los estudios centrados en la valoración de los beneficios de no uso de los espacios protegidos. Quizá quepa aquí citar como pionero en el cálculo del valor de existencia y el valor de opción de los espacios naturales protegidos a León (1996), quien realizó una encuesta representativa de la población de Gran Canaria con objeto de determinar, mediante el método de valoración contingente y discriminando a la población no usuaria, la disposición a pagar por conservar los espacios naturales de la isla.

---

<sup>31</sup> Véanse al respecto, los trabajos de Murua et al. (2006), Castellanos y Elorrieta (1999 y 2002) o Merlo y Croitoru (2005).

### ***3.2.2.-El cálculo de los beneficios netos derivados de la declaración de un espacio protegido***

El cálculo de la corriente total neta de beneficios proporcionada por un área natural, objetivo de los estudios enmarcados en la perspectiva anterior, puede proporcionar información de gran utilidad, pero desde el punto de vista económico no permite concluir si se requiere o no una regulación jurídica especial para su conservación, es decir, si la declaración de un espacio protegido es beneficiosa para la sociedad.

La segunda perspectiva en la que englobar los análisis económicos sobre las áreas protegidas parte precisamente de este segundo objetivo: estudiar si la declaración de un área como espacio protegido se justifica económicamente, es decir, si desde el punto de vista social los beneficios netos de la instauración de la figura de protección son positivos y por lo tanto está justificado dedicar recursos a la conservación.

Para poder valorar los beneficios netos de la instauración de una figura de protección es preciso preguntarse qué ocurriría en ausencia de la misma y valorar, a través de un análisis coste-beneficio, los cambios en los flujos de los beneficios y costes de ese ecosistema. La cuestión estriba en determinar si el valor económico total del área natural sin ningún tipo de protección es mayor o menor que el valor económico total del área cuando se protege jurídicamente, incluyendo por supuesto en la balanza los costes de dicha conservación.

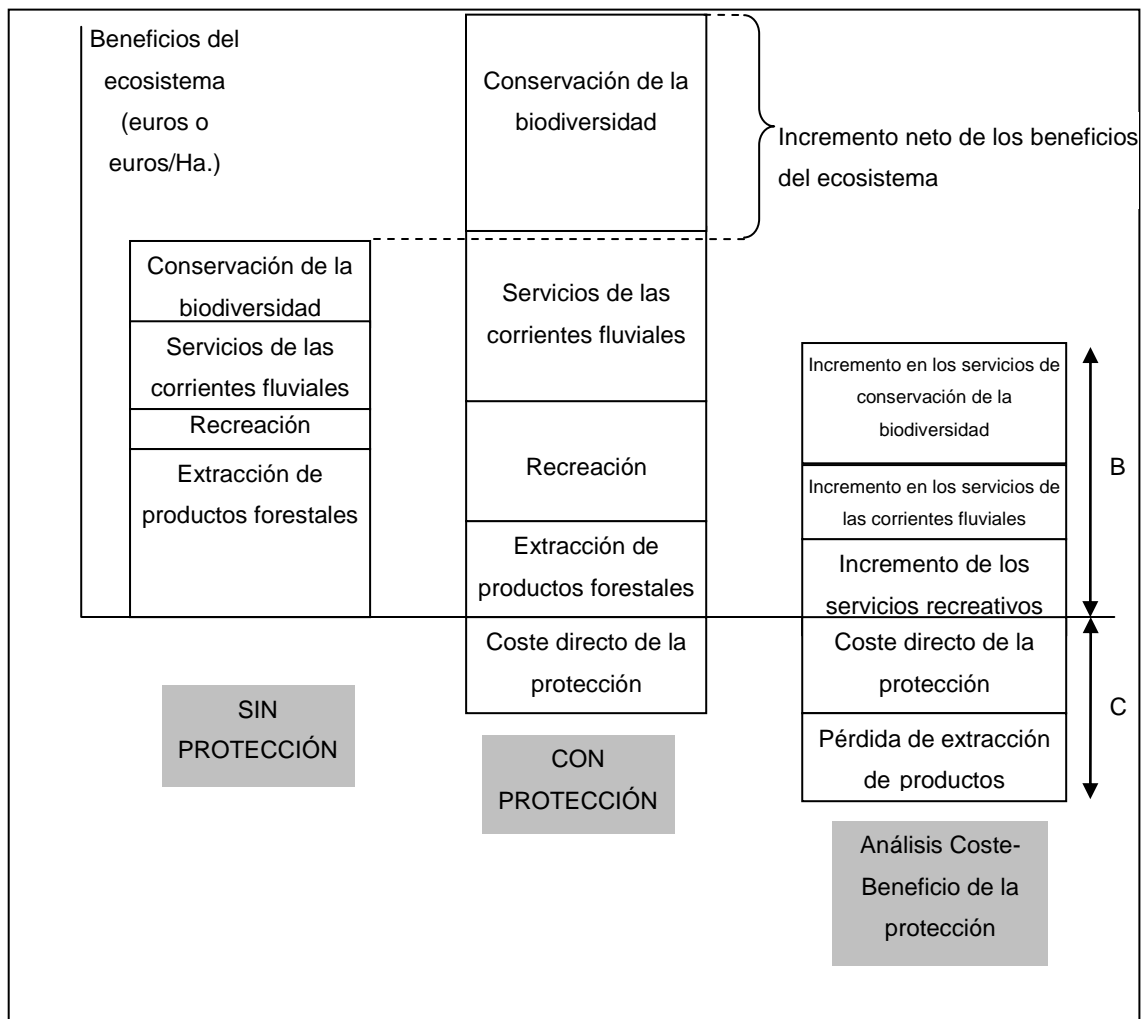
En algunas ocasiones la declaración de espacios protegidos se ha sustentado en el descubrimiento del valor de los servicios que los ecosistemas proveen para el bienestar humano. Sin embargo, muchas zonas susceptibles de ser declaradas como espacios protegidos lo son precisamente porque sus valores han sido mantenidos durante siglos sin una intervención pública específica, y más aún, en algunas ocasiones ni siquiera se prevén a corto plazo graves amenazas de transformación. En realidad, aún cuando exista el riesgo de desarrollo de usos del territorio competitivos con los tradicionales, es improbable que este riesgo afecte a todas las funciones provistas por el ecosistema, ya que ello implicaría la presunción -generalmente incorrecta- de que sin regulación pública el área sería totalmente destruida y sus funciones sociales instantáneamente perdidas (Pagiola et al., 2004:27).

Por ello, sería un error llegar a la conclusión de que merece la pena regular jurídicamente un espacio natural basándose en el hecho de que el mismo está otorgando cuantiosos servicios a la sociedad. En realidad, los análisis relevantes para la toma de decisiones públicas sobre la conveniencia de declarar un espacio al amparo de una determinada figura jurídica deben partir de una reflexión previa sobre

qué ocurriría con la zona natural si no se tomara ninguna medida específica de protección, teniendo en cuenta que adoptar un determinado proyecto de conservación implica prohibir o limitar ciertas actividades – lo que provocará un decremento de los beneficios asociados a ciertos usos – a la vez que se potencian usos alternativos competitivos con aquellos que han sido limitados, lo que favorecerá incrementos en otros servicios (Gustavson et al., 2004:4).

Las columnas de la figura 3.3 expuestas en Pagiola et al. (2004) ilustran, ignorando la dimensión temporal, cómo se debería realizar un análisis coste-beneficio de un proyecto de preservación en un área natural que implicara una reducción de la extracción de productos forestales y una mejora de ciertos servicios ambientales y recreativos. Conceptualmente equivale a la condición de Pearce que se ha analizado en el apartado 3.1.3, ya que en realidad se están comparando los costes directos y los costes de oportunidad con los beneficios derivados de la protección.

Figura 3.3: El cálculo de los beneficios netos de la preservación



Fuente: Pagiola et al., 2004:25.

Ante la dificultad de poner un precio a ciertos costes y beneficios, algunos autores incorporan en el ACB medidas cuantitativas y cualitativas, monetarias y no monetarias (Gustavson et al., 2004:61; Touche Ross, 1984; Ruitenbeek, 1989; Dixon y Sherman, 1990:135 y 172). Incluso, de forma alternativa o complementaria al ACB, es posible efectuar un análisis multicriterio como método de evaluación (Romero, 2002)<sup>32</sup>.

En esta perspectiva, tan importante como valorar los cambios en los servicios de los ecosistemas derivados de la protección del área es incorporar todos los costes que surgen al aplicar las medidas de preservación. Volviendo a la terminología de Dixon y Sherman (1990), los gastos adicionales que los organismos gestores dedican a las áreas protegidas son los gastos directos. En esta categoría se distinguen los gastos relativos al establecimiento del espacio protegido (compra de tierras, construcción de infraestructuras, etc.) y los gastos de la gestión corriente propiamente dicha (salarios, compras corrientes, etc.)<sup>33</sup>. Determinar este tipo de gastos e incorporarlos en el análisis es relativamente sencillo, ya que quedan reflejados en los presupuestos públicos dedicados a la planificación y gestión de las áreas protegidas. Por ejemplo, para la Red Natura 2000 se ha calculado que los gastos directos oscilan, según las características naturales y socioeconómicas de cada lugar protegido, entre los 20 euros y los 500 euros por hectárea al año (WWF e IEEP, 2002a:24).

Junto con los gastos directos, es también necesario incluir en el análisis económico los costes de oportunidad en los que incurren diferentes agentes, que desde una perspectiva local pueden ser muy relevantes y que reflejan en última instancia el hecho de que la preservación del medio ambiente está compitiendo con otros usos (Pearce, 1997b:10). En el ejemplo descrito en la figura 3.3, el coste de oportunidad sería el valor de los beneficios que se obtendrían por los productos maderables cuya extracción ha sido limitada por motivos de conservación.

Valorar monetariamente los costes de oportunidad es una tarea con múltiples dificultades debido a las diferentes unidades de medida de dichos costes (pérdidas de empleos, de rentas, de productividad, etc.) y a los problemas relacionados con la definición de los dos escenarios alternativos, ya que no es inequívoco detallar qué ocurriría con los servicios de los ecosistemas en ausencia y en presencia de la protección. En la mayor parte de los estudios enmarcados en esta perspectiva los

---

<sup>32</sup> Véase al respecto el reciente estudio de Aznar y Estruch (2007) aplicado al Parque Natural del Alto Tajo.

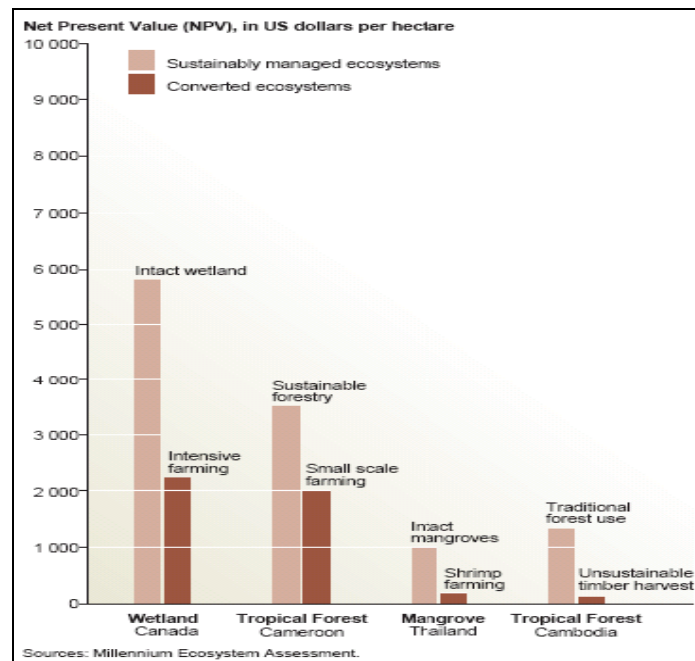
<sup>33</sup> En realidad, existen discrepancias sobre si se deberían incluir los gastos de primer establecimiento en el análisis coste-beneficio o, si en todo caso, lo que procede es incluir el valor actualizado de la inversión realizada. Téngase en cuenta, por otro lado, que es posible que ciertos gastos se habrían llevado a cabo aunque no se hubiera establecido el espacio protegido, por lo que no cabría incluirlos en este caso como costos adicionales.

costes de oportunidad se han limitado a los usos forestales, por tratarse de una actividad con gran impacto económico que suele verse restringida con la declaración de las áreas protegidas y cuyo cálculo es relativamente sencillo.

La utilidad de estos estudios como apoyo a la toma de decisiones justifica su mayor relevancia cuando se elaboran de forma previa a la declaración de la zona protegida. Sin embargo, en realidad la mayor parte de estos análisis económicos se han llevado a cabo de forma *ex post*, de tal manera que únicamente han permitido defender decisiones ya firmes (Navrud y Pruckner, 1997; Turner et al., 2003). Una excepción a este proceder es el sistema de análisis establecido desde 1998 en la provincia de Nova Scotia en Canadá, en donde antes de proceder a la declaración de nuevas reservas protegidas -*Wilderness Areas*- se exige la realización de un análisis socioeconómico del impacto de la declaración que valore los incrementos y decrementos potenciales de los valores de los ecosistemas (recreativos, turísticos, educacionales, climáticos, biodiversidad, valor de existencia, etc.), estudio que además ha de hacerse público antes de la declaración del área (Gustavson et al., 2004).

De cualquier modo, los estudios económicos realizados bajo esta perspectiva no son en absoluto abundantes (Millennium Ecosystem Assessment, 2005c:137). Entre las aportaciones enmarcadas en espacios protegidos que incorporan tanto los beneficios como los costes de oportunidad y sin pretender se exhaustivos, cabe citar a Touche Ross (1984), Azzoni e Isai (1994), Kramer et al.(1994), Norton-Griffiths y Southy (1995), Cesar et al. (1997), Rondeau et al. (2000), Dubgaard et al. (2002) y Gutman (2002). Especialmente completo es el análisis de Ruitenbeek (1989), en el que a través de un ACB se valora, desde el punto de vista nacional, un proyecto de protección en el Parque Nacional Korup en Camerún. En todo caso, tal y como muestra la figura 3.4, parece que en general los beneficios netos de gestionar más sosteniblemente los ecosistemas exceden a aquellos que resultan de convertir dichos ecosistemas a usos agrícolas, forestales u otros usos intensivos, aún cuando los beneficios privados de mercado serían mayores en el caso de dicha conversión (Millennium Ecosystem Assessment, 2005a:56).

Figura 3.4: Beneficios económicos netos bajo prácticas de manejo alternativas (expresados como valor neto actual en dólares por hectárea)



Nota: Cuando en la fuente original aparece una gama de valores, se han tomado los valores más bajos.

Fuente: Millennium Ecosystem Assessment, 2005a:57.

En lo que respecta a los espacios protegidos españoles, cabe destacar como trabajos pioneros los publicados por De la Riva y Benlloch (1994), quienes estimaron la pérdida de renta generada por la explotación maderera restringida en el Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido, y sobre todo el análisis de Albiac et al. (1995), centrado en analizar los efectos del proyecto de ampliación del Parque Natural de la Dehesa de Moncayo. Si bien no se incluyeron en este último estudio los costes de oportunidad ni otros beneficios a excepción de los recreativos, constituye una novedosa aportación al comparar dos situaciones alternativas.

Durante las dos siguientes décadas, lo cierto es que han sido muy escasos los estudios realizados con el objetivo de estimar los costes o beneficios netos de la declaración de áreas protegidas españolas. Sólo recientemente, coincidiendo con la extraordinaria expansión de la superficie protegida en España, y especialmente con el desarrollo de la Red Natura 2000, se han producido avances significativos en las investigaciones económicas enmarcadas en esta perspectiva.

Así, al amparo de un convenio financiado entre el Ministerio de Medio Ambiente y la Universidad Complutense, Barberán et al. (2004) propusieron una metodología para clasificar y cuantificar los costes derivados de la puesta en marcha de la Red Natura 2000 para un horizonte de 25-30 años, incluyendo en el análisis tanto los costes directos como los costes de oportunidad, estos últimos sobre la base de lo que los



autores denominan “expectativas firmes”. Esta metodología ya ha sido aplicada a tres espacios protegidos españoles (Barberán y Egea, 2006).

Alternativamente, en Galicia en el marco de la Red Natura 2000 se ha tratado de calcular el coste que supondría el deterioro ambiental en ausencia de una intervención pública preservacionista (González et al., 2001; González y González, 2001; Prada et al. 2002). La determinación de los efectos previsibles de la ausencia o abandono de las medidas de conservación se realizó a través de la recopilación de información escrita y de las opiniones de los gestores de los espacios protegidos y otros agentes bien informados. Como complemento se estudió, a través de experimentos de elección y del método de valoración contingente, la disposición al pago del conjunto de la sociedad gallega por el incremento del 1% al 10% de la superficie protegida en esta comunidad, derivado de la puesta en marcha de la Red Natura 2000. Entre otras consideraciones, se llegó a la conclusión de que en las preferencias, demanda y disposición al pago, sólo para una minoría de la población los valores recreativos son más relevantes que los objetivos de conservación al margen del uso (Prada et al., 2005:153).

Por último, cabe destacar los trabajos desarrollados en la Comunidad Autónoma de Navarra, región pionera en el desarrollo metodológico para el diseño de planes de gestión y la evaluación de sus áreas protegidas (García Fernández-Velilla, 2003; Barreiro et al., 2004). En el marco de estos trabajos se acometió un ACB para el Lugar de Importancia Comunitaria “Peñacil, el Montecillo y Monterrey” (EIN, 2002). En este estudio se partió de la identificación, a través de entrevistas con agentes relevantes, de las actividades económicas con potencial de desarrollo en la zona y se estableció la relación de dependencia entre la actividad económica local y los recursos naturales, incluyendo los impactos sociales, económicos y ambientales de los subsidios públicos. En el análisis coste-beneficio efectuado en este espacio protegido se englobaron tanto los beneficios ambientales -calculados a través de diferentes métodos de valoración- como el incremento del valor de la producción esperado por las denominaciones específicas. El estudio de los costes fue mucho más exhaustivo; en concreto, además de los costes directos se identificaron los agentes afectados por los costes de oportunidad, el marco espacial, el horizonte temporal y el valor monetario de dichos costes para cada una de las diez medidas de conservación que limitan la actividad económica en la zona.

### **3.2.3.-La distribución de los costes y beneficios**

En los apartados anteriores se ha descrito la utilidad de los análisis que comparan los costes y beneficios de un proyecto de conservación para el conjunto de la sociedad. Dichos análisis, enmarcados en la economía del bienestar, están concebidos con el objetivo de elegir, entre las diferentes opciones políticas, la que cumpla el óptimo de Pareto, es decir, aquella en la que no es posible beneficiar a un individuo sin que otro individuo tenga que incurrir en algún coste, lo que equivale a optar por aquella respuesta política en la que se obtengan los mayores beneficios netos para la sociedad. La falta de aplicabilidad del criterio de Pareto llevó a la posterior difusión del criterio de compensación de Kaldor-Hicks, que puede considerarse el fundamento teórico para la utilización del ACB como instrumento analítico. Según el mismo, la opción económicamente más eficiente sería aquella en la que la gente que se beneficia de la alternativa elegida podría hipotéticamente compensar a aquellos que se hubieran beneficiado de cualquier otra alternativa sin sacrificar todas sus ganancias. La economía del bienestar, por lo tanto, respeta la distribución actual de los ingresos y considera que el bienestar de todas las personas tiene el mismo valor para la sociedad, prescindiendo de consideraciones distributivas y de referente morales y éticos. En los análisis coste-beneficio de la declaración de un área protegida detallados en el apartado anterior, un euro ganado por un individuo es equivalente a un euro perdido por otro y se concluye que la declaración es económicamente eficiente si los beneficios totales exceden a los costes sociales, independientemente de quién soporta los costes y quién disfruta de los beneficios.

Sin embargo, obviar la cuestión distributiva en la política de protección de la naturaleza no resulta coherente con el paradigma emergente detallado en el capítulo 2 de esta investigación. En la gran mayoría de los casos, las consecuencias de las políticas intervencionistas para proteger la naturaleza son asimétricas, es decir, los efectos derivados de la protección ambiental no se distribuyen equitativamente. En este sentido, la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio incide especialmente en la necesidad de tener en cuenta en las decisiones sobre los servicios de los ecosistemas el hecho de que los individuos que se benefician de los cambios en dichos servicios no son frecuentemente los mismos que se ven perjudicados por ellos (Millennium Ecosystem Assessment, 2005a:11).

En la literatura anglosajona se utiliza el término *stakeholder* para referirse a los grupos de interés afectados por alguna política. Se trata a nuestro entender de un término muy apropiado, que sólo resulta trasladable al idioma castellano con cierta

imprecisión<sup>34</sup>. Por ello, en la presente investigación se ha optado por utilizar este anglicismo, entendiendo por *stakeholders* “aquellos individuos u organizaciones que desean influir en los efectos de las políticas de protección ambiental, quienes son capaces de afectarlas o quienes resultan afectadas por ellas” (Millennium Ecosystem Assessment, 2005d:85)<sup>35</sup>.

*“En la práctica, habrá ganadores y perdedores. Por lo tanto, se hacen necesarias mejores técnicas que permitan identificar y comprender los intereses y objetivos de los principales stakeholders en las áreas protegidas y su entorno (...)”* (McShane y Wells, 2004:516).

Efectivamente, en el ámbito de los espacios protegidos, tal y como ya ha sido señalado en el capítulo anterior, los organismos internacionales más relevantes advierten que los costes de la declaración de espacios protegidos recaen fundamentalmente en las comunidades locales, mientras que los beneficios son más patentes para las personas que viven alejadas de dichas áreas. En la práctica no es sencillo alcanzar la deseada y tan mentada integración entre el desarrollo económico y la protección de la naturaleza. Algunos autores han llegado a denominar al doble objetivo de mejorar el bienestar socioeconómico de todos los individuos y proteger al mismo tiempo la naturaleza “*el mito del todos ganan*”, queriendo expresar con ello la difícil consecución de dicho objetivo en la gestión real de los espacios protegidos (McShane y Wells, 2004:516).

Es indudable que las políticas de protección relacionadas con la declaración de un espacio protegido pueden provocar una modificación en la corriente de costes y beneficios entre los diferentes *stakeholders*, por lo que la escala a la cual se lleva a cabo la evaluación económica de dicha declaración influenciará significativamente la definición del problema y los resultados de la misma (Millennium Ecosystem Assessment, 2005b:91). Véase al respecto la tabla 3.6, que muestra que los beneficios económicos, aunque difíciles de medir y variables según cada espacio protegido, son limitados a escala local, se van incrementando a escala regional/nacional, y se vuelven potencialmente sustanciales a escala global/transnacional, mientras que los costes económicos siguen una tendencia contraria: pasan de ser significantes localmente, a ser regional y nacionalmente moderados y globalmente son poco relevantes.

---

<sup>34</sup> Entre las posibles traducciones del término se encuentran “grupo de interés”, “interesados” o “partes interesadas”. La propia estructura morfológica del vocablo anglosajón, es, sin embargo, más esclarecedora de su significado, ya que distingue “*who holds the economic stake*”, es decir, “quién consigue apoderarse o retener lo que está económicamente en juego”.

<sup>35</sup> Esta definición, adoptada por la Evaluación de Ecosistemas del Milenio, proviene de la clásica de Freeman (1984): “*Any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objective*”.

Tabla 3.6: Significación relativa de los costes y beneficios de las áreas protegidas en tres escalas espaciales

	Local	Regional/ nacional	Global/ transnacional
<b>Beneficios</b>			
Beneficios consumibles	0-3	0-2	0-1
Recreación y turismo	0-3	0-3	0-1
Protección de acuíferos	0-2	0-3	0-1
Procesos ecológicos	1-2	1-2	2-3
Biodiversidad	0-2	1-2	0-3
Educación e investigación	0-2	0-2	2-3
Beneficios no consumibles	0-2	0-1	1-3
Valores de opción	0-3	0-3	0-3
<b>Costes</b>			
Costes directos	0-1	0-3	0-1
Costes indirectos	0-3	0-1	0-1
Costes de oportunidad	0-3	0-3	0-1

Notas: Los valores oscilan entre 0= insignificante; 1= poco significativo; 2= moderadamente significativo; 3= muy significativo. Nótese que la tabla sigue la terminología original de Dixon y Sherman (1990). Según estos autores los costes indirectos son aquellos daños causados por la existencia del espacio protegido, por ejemplo, los ataques de las fieras protegidas al ganado. Fuente: Wells, 1992:237 y 241.

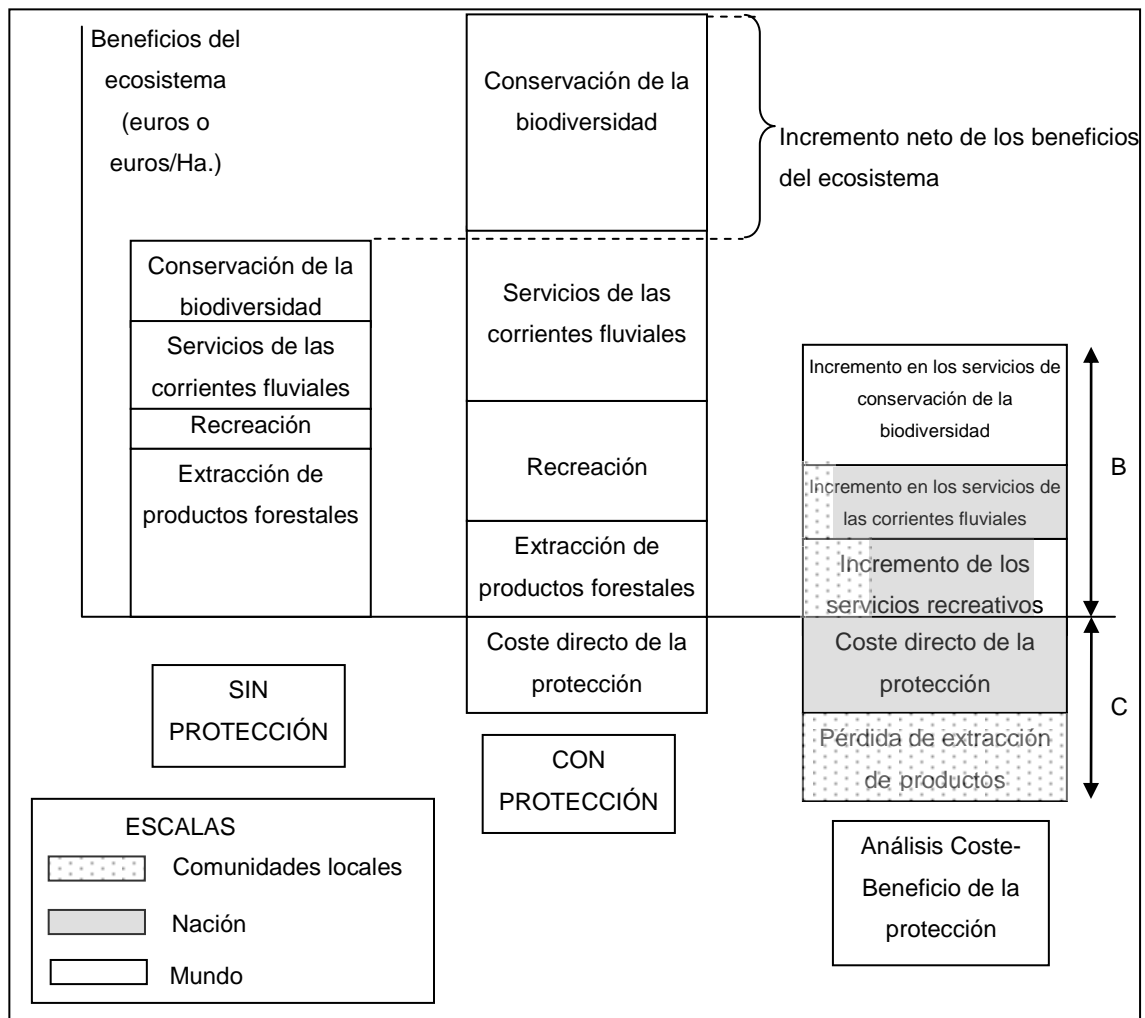
Son múltiples y frecuentes las llamadas doctrinales a la necesidad de tener en cuenta los intereses de la población local en las estrategias de protección, que en última instancia están relacionadas con la relevancia de incorporar objetivos sociales en la protección de la naturaleza. Especialmente preocupante es la situación en los países en desarrollo, donde pueblos indígenas y comunidades pobres cuya supervivencia depende de los recursos naturales, pueden ver comprometida su subsistencia por la declaración de áreas protegidas, incluso aunque el coste soportado por dichas comunidades sea muy pequeño en relación con los beneficios agregados que obtiene la sociedad por el establecimiento del área protegida. Norton-Griffiths (1996:1557), tras analizar cómo afecta al pueblo Masai la protección del área Mara de Kenia, utiliza la expresión “*public bad*” (mal público), para destacar en este sentido que un bien público desde el punto de vista de la sociedad puede ser perjudicial para la población local.

En este contexto, el análisis económico puede aportar conocimiento sobre los impactos sociales y económicos del establecimiento y gestión de las áreas protegidas a través de la realización de un análisis distributivo que estudie la divergencia entre quienes pierden y quienes ganan, es decir, que analice si se ha producido una modificación de la distribución del poder económico a raíz de la declaración (Dixon y Sherman, 1990:195; Munasinghe, 1994:24; Lette y de Boo, 2002:19; Norton-Griffiths, 1996:1575; Hein et al., 2006; Campos, 1997:11; Solecki, 1994:245; Scherl et al., 2004:42; Barberán y Egea, 2006:25; Brechin et al., 2003). Este tipo de análisis económico en las áreas protegidas se centra, por lo tanto, en la distribución de los costes y beneficios de la regulación jurídica de un área natural. Siguiendo el ejemplo

propuesto anteriormente, se trataría de ver a qué escala están afectando los costes y beneficios identificados, tal y como refleja la última columna de la figura 3.5<sup>36</sup>:

Se da la circunstancia de que en muchas ocasiones cada *stakeholder* no es consciente de los valores perdidos o ganados por los otros grupos: ni las comunidades locales suelen valorar frecuentemente los beneficios que los espacios protegidos otorgan al conjunto de la sociedad ni los grupos foráneos se plantean que al preservar la zona se están generando ciertos costes indirectos o de oportunidad que afectan principalmente a algunos colectivos locales. Consecuentemente, es frecuente que los grupos locales se opongan al proyecto de conservación, generándose posturas contrapuestas y conflictos de intereses que impiden una adecuada gestión de las áreas protegidas.

Figura 3.5: La distribución de los costes y beneficios de un área protegida



Fuente: Pagiola et al., 2004:30.

<sup>36</sup> Véase un estudio aplicado que utiliza este tipo de figuras para distinguir cómo se distribuye el valor a diferentes escalas -municipal, provincial, nacional e internacional- en Hein et al. (2006).

Los análisis económicos centrados en la distinción de escalas espaciales y *stakeholders* permiten proponer medias de gestión redistribuidoras de los beneficios generados por las áreas protegidas y posibilitan que, a través de una adecuada gestión, se generen fuentes de financiación sostenible para estas áreas (Phillips, 1998: x; Munasinghe, 1994:24).

Ciertamente, identificando a los grupos beneficiados y cuantificando su incremento de valor, es posible fomentar la generación de una corriente de “retornos” que capture el mismo, por ejemplo mediante el pago de una entrada al área que refleje el excedente del consumidor del visitante. Al mismo tiempo, esta perspectiva ofrece información sobre los grupos perjudicados con la protección, lo que permite formular y poner en práctica políticas de protección del medio natural efectivas que incluyan mecanismos para compensar a los grupos perjudicados y mitigar así conflictos efectivos o potenciales. Por ejemplo, parece justo que los costes de oportunidad sean compensados mediante políticas que permitan que aquellos que se beneficiarían de un uso alternativo del espacio puedan capturar parte del valor del espacio protegido a través de la generación hacia ellos de una corriente de flujos financieros (Pearce, 1997b:12). Incluso algunos autores justifican que los análisis distributivos son claves para fomentar la eficiencia en las áreas protegidas, ya que resulta prácticamente imposible conseguir cualquier objetivo de conservación de un espacio protegido si no se cuenta con la colaboración e implicación de los pueblos residentes (Barberán y Egea, 2006:25-26).

El primer paso para conducir un estudio distributivo en un espacio protegido consiste en la identificación de las escalas y los grupos de interés que serán objeto de análisis, elección que debe estar directamente relacionada con el propósito del mismo<sup>37</sup>. Una clara determinación del propósito del análisis y de su escala permite que éste se lleve a cabo eficientemente, posibilita abordar la inconmesurabilidad social y asegura que la información extraída será relevante.

La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, que incluye en su metodología la realización de evaluaciones “multiescala” de la contribución de los ecosistemas al bienestar humano, distingue efectivamente varios niveles de análisis según el caso de

---

<sup>37</sup> En esta investigación se ha optado por denominar “escala” a cada diferente nivel de análisis económico, en consonancia con la terminología adoptada por la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, pese a que existen otras terminologías que también reflejan este concepto. Phillips (1998), por ejemplo, denomina “*Audience Definition*” a la concreción de quién usará la información y para qué lo hará, mientras en el modelo de impacto económico establecido en Canadá utilizan el término “*Account Register*” (Whiting, 2004) o “*Account Stance*” (The Outspan Group, 2000a:4-5) para referirse a la perspectiva -local, provincial o nacional- desde la que se van a identificar y medir los costes y beneficios de las áreas protegidas.

estudio (local, sub-regional, regional, sub-nacional, nacional, internacional, transnacional, etc.), lo cual resulta un novedoso método de evaluación coherente con el nuevo paradigma de protección de la naturaleza (Millennium Ecosystem Assessment, 2005e).

Si bien en muchas ocasiones se han agregado metodológicamente los intereses locales en una única escala, lo cierto es que considerar como un todo homogéneo a la comunidad local ha sido precisamente uno de los fallos detectados en las estrategias de desarrollo puestas en marcha en las áreas protegidas (Scherl et al., 2004:31; Ghimire y Pimbert, 1997:8). Las comunidades locales son instituciones dinámicas y complejas y a menudo cuentan con importantes diferencias internas que impiden la promoción de objetivos conjuntos (Millennium Ecosystem Assessment, 2005d:79). En realidad, la regulación jurídica de un área natural afecta a un amplio espectro de diferentes *stakeholders* con distintas necesidades, aspiraciones y expectativas, conformado tanto por las instituciones con intereses y competencias sobre el espacio protegido, como por agricultores y otros usuarios locales de recursos, organizaciones conservacionistas o incluso por otros grupos más difusos como las generaciones futuras.

La incorporación en esta perspectiva del análisis económico de estos diferentes intereses locales en la protección del medio natural se basa en la aceptación implícita de que los valores son asignados por los individuos en función de su bagaje cultural, por lo que cada individuo asigna, a partir de su visión con respecto a la gestión del espacio, distintos valores a las diversas funciones de las áreas protegidas (Hein et al., 2006:224). Por ejemplo, el valor de existencia y el valor de opción afectan exclusivamente a aquella población que percibe esos beneficios, que sólo en una pequeña medida resulta ser la población local actual (Campos, 1997:11); mientras, para ésta pueden ser muy relevantes algunos valores intangibles, como los valores espirituales y culturales de las áreas protegidas, que pasan desapercibidos para el resto de la sociedad.

Cuando los investigadores centran sus esfuerzos en los efectos inducidos por la declaración de un espacio protegido en el ámbito local, resultan poco ilustrativos los comúnmente denominados métodos de valoración, que han sido diseñados en realidad con otros objetivos (Alba, 2000:19). Centrarse en esta escala implica que algunos conceptos, como por ejemplo los gastos directos del espacio protegido, que para el conjunto de la sociedad son percibidos como un coste, se pueden convertir curiosamente en un beneficio si están aportando rentas y empleos en la región (Riera, 2001:251). La repercusión socioeconómica de la existencia de un espacio protegido en

una zona determinada depende de infinidad de variables (condiciones de partida, variaciones en las actividades económicas, evolución de las diferentes ramas de actividad, etc.), y es preciso utilizar una metodología específicamente adaptada al espacio natural protegido en cuestión en la que el trabajo de campo se torna imprescindible (Alba, 1999b:92; Ruiz Urrestarazu y Galdós, 2007).

Concretamente, para acometer un estudio sobre la distribución local de los costes y beneficios de las áreas protegidas es necesario enmarcar cada estudio de caso en su contexto social y complementar el análisis documental con técnicas narrativas de recogida de información. Sólo un proceso participativo de los principales *stakeholders*, individuales y colectivos, formales e informales, permite la integración de los diferentes puntos de vista, preferencias y criterios de los grupos de interés existentes, es decir, sólo así puede el investigador captar la “atmósfera social” que es la base para la identificación de conflictos sociales y la evaluación de los efectos de las áreas protegidas en la escala local (Munda, 2004; Gamboa y Munda, 2007:1565; Solecki, 1998).

Lo cierto es que en relación con la atención que ha tenido en la literatura científica la valoración de los servicios ambientales de las áreas protegidas para el conjunto de la sociedad, los estudios centrados en la distinción de escalas espaciales y en los grupos locales de interés han sido relativamente escasos y podemos considerar esta perspectiva, por lo tanto, un campo de estudio aún muy incompleto e incipiente (Scherl et al., 2004:25; Hein et al., 2006:210). Ello no impide que algunos de los estudios de caso resulten metodológicamente muy interesantes. Entre ellos cabe citar el de Ferraro (2001), centrado exclusivamente en los costes de oportunidad generados por el Parque Nacional Ranomafana de Madagascar. Concretamente, este autor analiza, a través de cuestionarios y entrevistas semiestructuradas, la distribución de los costes de oportunidad entre diferentes grupos de usuarios locales -recolectores de madera, vendedores de artesanía, etc.-, zonas y grupos de edad. También resulta especialmente interesante el análisis de Thyl (2003), quien estudia la distribución de los costes y beneficios del establecimiento del Parque Nacional Ream en Camboya entre diferentes grupos de interés, partiendo de tres escenarios y para un periodo temporal de 20 años. Sin pretender ser exhaustivos, otras aplicaciones internacionales enmarcadas en esta perspectiva son TRRU (1981), Ruitenbeek (1990), Schelhas (1991), Kramer et al.(1994), Azzoni e Isai (1994), Norton-Griffiths y Southy (1995), Tacconi y Benett (1995), Hiedanpää (2002), Kniivilä et al. (2002a), Van Beukering et al. (2003) y Gamper et al. (2007).



En España el análisis distributivo de los costes y beneficios de los espacios protegidos es también un incipiente campo de estudio (Riera, 2001:254). Hace escasamente una década que comenzaron a realizarse algunos estudios de caso sobre las repercusiones de los espacios protegidos en el ámbito local. Cabe citar como pioneros los trabajos de Alba (1999a), cuya tesis doctoral sobre las repercusiones locales de la declaración del Parque Natural de Somiedo (Asturias) ha sido una constante referencia en nuestra propia investigación. También destaca la temprana preocupación de la Federación EUROPARC-ESPAÑA por las implicaciones socioeconómicas derivadas de la declaración de espacios protegidos en el ámbito español, tema sobre el que pivotó el IV Congreso ESPARC, en el que se recogieron aportaciones interesantes en este campo (EUROPARC-ESPAÑA, 1999).

Desde finales de los años noventa irrumpen enfoques más sociológicos y psicológicos sobre los espacios protegidos españoles, entre los que cabe citar las aportaciones de Garayo (1997 y 1998) sobre la repercusión local del Parque Natural de Valderejo (Álava), los trabajos desarrollados por Corraliza et al. (1999) en el Parque Natural de Peñalara y el análisis de las percepciones locales de los Parques Naturales españoles de Corraliza et al. (2002 y 2004).

Como reflejo de la difusión de esta perspectiva, en las dos propuestas metodológicas citadas en el apartado anterior para evaluar la Red Natura 2000 en el territorio español -García Fernández-Velilla (2003) y Barberán et al. (2004)- se incluyen asimismo diferentes consideraciones distributivas, en el primer caso a través de un “análisis de las partes interesadas”, y en el segundo calculando la incidencia en los costes soportados por diferentes agentes económicos, como agricultores, propietarios de tierras y administraciones locales.

Es destacable también, por su relevancia, la reciente aportación de Montiel et al. (2007). En el marco de un proyecto europeo en el que han participado más de un centenar de investigadores y expertos, propone y aplica una metodología cualitativa para evaluar los efectos socioeconómicos de las áreas forestales protegidas europeas, en donde se distinguen diferentes grupos de interés, como propietarios, científicos, visitantes, cazadores-pescadores, administración, etc. En sus resultados se concluye que son los propietarios y, en menor medida, otros agentes con derechos, los que soportan los costes más elevados de la protección, aunque también éste es el grupo de interés que disfruta de mayores beneficios y compensaciones.

Otro campo de estudio en el que se han desarrollado algunos trabajos muy interesantes en España durante los últimos años y que está relacionado con el análisis

distributivo es la determinación de las compensaciones por las limitaciones a la actividad generadas por la aplicación de medidas de protección. Entre otros autores, cabe citar a Campos y Mariscal (2003), quienes han estudiado mediante la técnica Delphi y el método de valoración contingente las actitudes, preferencias, expectativas y la demanda de compensaciones de los propietarios de las dehesas de Monfrague. También Soliño (2003), Prada et al. (2005) y Prada et al. (2008) han utilizado la técnica Delphi con los propietarios forestales de los espacios protegidos gallegos con el fin de estudiar la posible aceptación de un programa de conservación forestal.

De cualquier manera, son cada vez más abundantes las aportaciones españolas que inciden en tener en cuenta los efectos locales de las figuras de protección en las economías rurales y citarlas todas aquí excedería el propósito de esta investigación. Son reflejo, en última instancia, de la progresiva difusión del nuevo marco conceptual sobre los espacios protegidos y en nuestra opinión, su potencialidad de desarrollo en un futuro próximo es muy elevada. De hecho, en este mismo sentido se pronunciaba la Federación EUROPARC-ESPAÑA, al considerar prioritario en el Plan de Acción para los Espacios Naturales Protegidos del Estado español que se realizara en cada espacio protegido un “inventario de interesados”, entendiendo como tales no solo aquellos que muestran una actitud favorable al proyecto, sino también los que de alguna manera se consideren afectados o preocupados por sus repercusiones (EUROPARC-ESPAÑA, 2002:123).

#### **3.2.4.-Los estudios de impacto en la economía local**

En algunos estudios económicos en los que la escala de análisis es la población local, el ejercicio de evaluación económica bien se complementa o bien se limita a un análisis de impacto, cuyo objetivo es medir, exclusivamente a través de valores financieros, los efectos totales en la economía local o regional de la inyección de fondos asociada a la declaración de un espacio protegido.

Este tipo de análisis es menos ambicioso que los anteriores. No se abordan todos los costes y beneficios derivados de la declaración sino solamente aquellos que procedentes del exterior se reflejan y retienen a través de flujos financieros. Por lo tanto, esta perspectiva de análisis capta solamente una parte del VET del área protegida. Por ejemplo, en relación al valor de los beneficios recreativos, los análisis de impacto se limitan a estudiar los efectos locales de los gastos en los que efectivamente han incurrido los visitantes, es decir, la parte de la cantidad total que los

visitantes estarían dispuestos a pagar que ha logrado ser retenida en la región (Wells, 1994:321).

Los estudios de impacto permiten simplificar el análisis y tienen pleno sentido en aquellos casos en los que el principal efecto de la declaración de un espacio protegido para la economía local es un incremento de gastos en su área de influencia. Pueden ser extremadamente útiles, por ejemplo, para el diseño y la puesta en marcha de sistemas de incentivos como subsidios o compensaciones (Dixon y Hufschmidt, 1986:8), y ayudan asimismo a ilustrar la importancia relativa de las actividades económicas presentes en el territorio y las relaciones entre los diferentes sectores económicos.

Lo más habitual en esta perspectiva de análisis es centrarse en los efectos de los gastos en los que incurren los visitantes atraídos por el espacio protegido (alojamiento, compras, manutención, etc.). En algunas ocasiones se incluye también la dedicación adicional de recursos financieros vinculada a la regulación jurídica del espacio protegido y dirigida a su establecimiento y gestión (guardas, servicios, compras, etc.) que, al provenir normalmente de instituciones supralocales, supone para la comunidad local una inyección de recursos adicional desde el exterior.

Realizar un completo análisis de impacto exige conocer con precisión la naturaleza de los gastos de los visitantes -lo cual se logra normalmente a través de encuestas-, así como las relaciones intersectoriales de la economía local. Téngase en cuenta que cualquier gasto en bienes y servicios en un área protegida (por ejemplo, la compra de artesanía textil) además de provocar efectos directos en términos de empleo y rentas (empleo del artesano y renta generada por la compra de artesanía) genera una serie de efectos de arrastre, derivados de las sucesivas transacciones que se realizan en el sistema económico. Estos efectos de arrastre se pueden catalogar como efectos indirectos o relacionados con la cadena productiva (el artesano compra lana a los ganaderos locales y éstos ven incrementada su renta y empleo), o como efectos inducidos por el consumo final (las rentas obtenidas por el artesano y el ganadero se gastan, en una proporción determinada, en la economía local). En Estados Unidos, por ejemplo, se ha calculado que el multiplicador medio regional del gasto en sus Parques Nacionales es 2, lo que significa que por cada dólar gastado por los visitantes, los beneficios totales en la economía del estado en el que asienta el Parque son de 2 dólares; mientras, el multiplicador para áreas rurales más pequeñas oscila entre 1,3 y 1,6 (CPAWS-Yukon, 2000:21). También en la Unión Europea se ha calculado un rango

de multiplicador local en los espacios protegidos de entre 1,2 y 1,75 (WWF e IEEP, 2002a:10)<sup>38</sup>.

De cualquier manera, en los análisis enmarcados en esta perspectiva se precisa, para tener en cuenta los efectos multiplicadores del gasto, construir un modelo input-output específico para el área de estudio que muestre hasta qué punto un cambio en un sector económico puede estimular cambios adicionales en la economía regional (Dalton, 2004:335). La información requerida no es fácilmente extraíble para áreas de reducida extensión, donde además es razonable pensar que los efectos de arrastre son escasos (Kniivilä y Saastamoinen, 2002: 858). Quizá por estos motivos en la práctica algunos análisis de impacto no llegan a calcular los efectos multiplicadores.

Este tipo de estudios ha sido profusamente utilizado en los países anglosajones. El Servicio Nacional de Parques de Estados Unidos adoptó a principios de los años noventa un método de evaluación de impactos denominado "*Money Generation Model*", diseñado por investigadores de la Universidad de Michigan, que sigue siendo aplicado profusamente en las áreas protegidas de este país. El objetivo de este modelo es valorar y hacer pública la inyección de gastos, el incremento del empleo, las rentas adicionales y el valor añadido generados tanto por los gastos de los visitantes que acuden al área atraídos por la figura de protección como por las actuaciones del órgano gestor del espacio protegido<sup>39</sup>.

También se han generalizado los análisis de impacto local en los Parques Nacionales canadienses, que han sido utilizados tanto como herramienta ex ante como ex post (CPAWS-Yukon, 2000:8; CPAWS-Yukon, 2006; Zanasi, 2005; Whiting, 2004). En el modelo propuesto en este país se han seleccionado como indicadores el incremento del PIB, de ingresos laborales, de puestos de trabajo y de la recaudación de impuestos. Incluso recientemente la metodología propuesta ha permitido evaluar de forma global el efecto del conjunto de los Parques nacionales, provinciales y territoriales de Canadá en las economías regionales (The Outspan Group, 2005).

En el continente europeo, si exceptuamos los trabajos desarrollados en Gran Bretaña<sup>40</sup>, esta perspectiva de análisis sólo ha tenido cierta importancia en la última

---

<sup>38</sup> En este rango se sitúan muchos multiplicadores, no ceñidos exclusivamente a los espacios protegidos. Por ejemplo, en un reciente informe desarrollado en Álava sobre el impacto de la Universidad del País Vasco se calculó un multiplicador de 1,59 en cuanto a la producción y de 1,67 en relación al valor añadido (Araujo et al., 2007).

<sup>39</sup> Pueden consultarse más detalles sobre este modelo y sus aplicaciones en la página web del Servicio de Parques Nacionales estadounidense (<http://www.nature.nps.gov/socialscience/products.cfm>).

<sup>40</sup> Destacan en este país los análisis publicados por la *Royal Society for the Protection of Birds*, organización conservacionista que pretende demostrar que la conservación activa de un territorio natural puede ser una importante fuente de empleos y rentas. Algunos estudios de caso en el Reino Unido son

década, y su difusión ha estado ligada a la extraordinaria ampliación del número de espacios protegidos motivada por la puesta en marcha de la Red Natura 2000. Las autoridades, organismos y asociaciones dedicadas a la protección de la naturaleza europeas han querido utilizar los análisis de impacto como una herramienta para aumentar los apoyos locales a favor de las nuevas declaraciones y para permitir una mayor implicación de las comunidades locales en las estrategias conservacionistas, a través de la demostración de los potenciales efectos positivos que caben esperarse de la declaración de los lugares de la Red Natura 2000. Así, recientemente, el WWF y el Instituto Europeo para la Política Ambiental han cofinanciado, entre otras instituciones, un proyecto para evaluar los beneficios económicos locales de seis espacios Natura 2000 de diferentes países europeos<sup>41</sup>, en el que se combinan métodos cualitativos -encuestas y entrevistas de los agentes relevantes- y estudios de impacto. En el documento de síntesis del proyecto se concluye que los espacios Natura 2000 pueden generar un número significativo de empleos y rentas locales, si bien sólo se estima cuantitativamente el impacto de los seis estudios de caso elegidos, sin llegar a realizar una prospección para el conjunto de la Unión Europea (WWF e IEEP, 2002a).

Uno de los problemas metodológicos a los que se enfrentan este tipo de análisis es que, acorde con su objetivo de conocer los efectos de la declaración de un espacio protegido, parecería razonable distinguir a los visitantes que han podido ser atraídos por la figura de protección de aquellos que de todas formas acudirían al espacio. Lo cierto es que al menos parte de los valores estéticos, ambientales y recreativos perdurarían en las áreas naturales estudiadas aunque no existiera ninguna figura legal de protección, por lo que medir el impacto del espacio protegido en la economía local exige realizar una comparación entre dos escenarios: “con figura de protección-sin figura de protección”. A excepción del modelo norteamericano, en el cual solamente se incluyen los gastos de los visitantes que expresan como motivo principal de su viaje la visita al área protegida y la recreación -lo que tampoco en realidad discrimina exactamente a aquellos que acudirían pese a no estar protegida el área-, en el resto de análisis que han sido objeto de revisión, sin embargo, prácticamente nunca se realiza esta discriminación, sino que implícitamente se supone que la no-protección equivale al no-acceso<sup>42</sup>. En nuestra opinión, la causa de este proceder no es tanto el

---

TRRU (1981), CEAS (1993), Rayment (1995), Rayment (1997), Cuff y Rayment (1997), Mills (2002) y Shiel et al. (2002).

<sup>41</sup> Uno de los estudios de caso está ubicado en España. Se trata del Parque Natural, Zona de Especial Protección para las Aves y Lugar de Importancia Comunitaria Hoces del Río Riaza, en Segovia (WWF e IEEP, 2002b).

<sup>42</sup> Cabe citar como caso excepcional también a Merrifield (1983), quien, basándose en la actividad económica de regiones análogas, concluye que una tercera parte de la actividad atribuida al Parque Nacional Gran Teton (EEUU) no se perdería si el área no hubiera sido protegida.

reconocimiento explícito de las dificultades de discriminar a aquellos visitantes que no acudirían al área si no existiera una figura legal de protección, sino la falta de un marco de análisis que dé coherencia a los objetivos y a los métodos utilizados.

Otra de las limitaciones de los análisis de impacto conducidos, relacionada con sus objetivos políticos, es que frecuentemente se obvia que como contrapartida las limitaciones a las actividades en los terrenos protegidos provocan costes de oportunidad en términos de empleos e inversiones que pueden también ser muy relevantes desde el punto de vista local. Entre todos los análisis revisados, solamente Getzner y Jungmeier (2002) incluyen una estimación de dichos costes. En este estudio, centrado en cuatro zonas Natura 2000 de Austria, a través del análisis de diversas fuentes estadísticas, de técnicas narrativas y de métodos participativos en los que han tomado parte los grupos de interés más relevantes de cada área, se ha construido un modelo de multiplicador regional, que posibilita identificar y cuantificar los efectos económicos regionales potenciales para diferentes escenarios, en relación al valor añadido y a los empleos generados por las nuevas áreas protegidas. En sus conclusiones destaca que los efectos esperados son al menos ligeramente positivos en tres de los cuatro casos analizados, pero en uno de ellos los conflictos entre usos alternativos de los recursos provocan una potencial pérdida de empleos en la región.

En España son muy escasos los estudios de impacto aplicados a las áreas protegidas. Tras el intento desarrollado por Albiac et al. (1995) en el Parque Natural de la Dehesa de Moncayo<sup>43</sup>, únicamente tenemos constancia de cuatro recientes estudios: el desarrollado en el Lugar de Importancia Comunitaria Selva de Irati (Iniciativas Ambientales, 2004), el del Parque Natural del Señorío de Bértiz (Redondo y Barrios, 2006), el realizado sobre los espacios protegidos de Castilla y León (Sunyer et al., 2006) y el del espacio protegido de Sierra Nevada (ESECA, 2007).

### ***3.2.5.-El análisis estructural de los efectos de la declaración***

En algunas ocasiones se utiliza un análisis retrospectivo de un conjunto de indicadores para determinar la influencia de un área protegida en la economía local. El análisis estructural asume que transcurrido un periodo suficiente de tiempo a partir de la declaración de un espacio protegido, la estructura económica local se verá abocada a transformaciones, generándose una dinámica económica y social propia y diferenciada (Casas y Beltrán, 2006:47). La última perspectiva de análisis, por lo tanto, vincula el

---

<sup>43</sup> En realidad, según la metodología empleada por los autores de este estudio no se puede derivar la influencia del Parque Natural en la comarca, sino solamente una aproximación a la misma.

espacio protegido con la realidad social y económica que lo circunda, a través de un estudio comparativo de las principales variables que han podido verse afectadas por la declaración.

Como ya ha sido señalado en el apartado 2.4.3, los espacios protegidos se asientan normalmente en zonas rurales cuya dinámica social, económica y poblacional está en clara regresión. En el nuevo paradigma de los espacios protegidos éstos se conciben como instrumentos de desarrollo rural, ya que pueden representar una oportunidad para desarrollar estrategias de desarrollo local endógeno.

Entre los efectos positivos potencialmente vinculados a la declaración de un espacio protegido cabe señalar la terciarización de la economía generada por nuevas iniciativas empresariales turísticas, la especialización en productos agrícolas o ganaderos de calidad, la aparición de nuevos yacimientos de empleo, la diversificación económica, los cambios en los usos del suelo, la dinamización social o la atracción de nuevos residentes (Martínez y Romero, 2003).

Sin embargo, también la declaración de áreas protegidas puede provocar efectos adversos, entre los que cabe citarse el incremento de la vulnerabilidad -relacionada con la mayor dependencia de la economía local respecto a las ayudas públicas o al sector turístico-, la disminución de las rentas de las actividades económicas limitadas por motivos preservacionistas o los ya mentados efectos redistributivos entre los diferentes grupos locales de interés.

Los análisis estructurales tienen como objetivo evaluar la contribución de los espacios protegidos como herramientas de promoción socioeconómica de su entorno, y sus conclusiones permiten adecuar las estrategias de desarrollo local a las características específicas de cada espacio en cuestión. Estos análisis parten inexcusablemente del conocimiento de la dinámica socioeconómica de la región, y en base a los cambios potenciales derivados de la declaración del área protegida, seleccionan aquellos indicadores que permitan mostrar algún tipo de comportamiento divergente vinculado a la existencia del espacio protegido, incluyendo aspectos relacionados con los sectores productivos, con la dotación de factores y con la situación institucional (Campos y Carrera, 2007:74).

En los estudios de caso revisados enmarcados en esta perspectiva de análisis económico, los indicadores seleccionados se relacionan con varios campos, como la estructura demográfica, el mercado de trabajo, la actividad económica local –especialmente la evolución del sector turístico-, la renta per cápita y otros indicadores de riqueza y bienestar, la evolución del parque de viviendas y, cada vez más

frecuentemente, variables relacionadas con el capital social, ya que la capacidad para el desarrollo de los actores locales es una variable que en última instancia condiciona y posibilita que las potencialidades dinamizadoras del espacio protegido se materialicen realmente.

Quizá la mayor dificultad de los análisis estructurales consiste en distinguir los cambios atribuibles a la existencia del espacio protegido, es decir, ser capaz de discriminar qué aspectos de la evolución de la estructura socioeconómica local se relacionan directamente con la existencia de la figura de protección. En los estudios de caso españoles revisados, esta discriminación se ha tratado de establecer comparando la evolución socioeconómica de la zona protegida con el comportamiento de los municipios adyacentes (Granell y Biescas, 1993; Florensa et al, 2005), con la evolución de otros municipios rurales de la provincia o comunidad autónoma (Martín, 1999; Ruiz Urrestarazu y Galdós, 2007; ESECA; 2007; Sunyer et al., 2006), o con los cambios detectados en la comarca o provincia de referencia (Etxano, 2007; Campos y Carrera, 2007).

Otra limitación de esta técnica es que al estar basada en información secundaria, la delimitación geográfica del análisis de impacto debe coincidir con demarcaciones en las que existan suficientes series de datos. En el caso español, precisamente al conjunto de municipios que aportan terrenos a los espacios protegidos se le denomina “Área de Influencia Socioeconómica”, pero como bien apuntan Ruiz Urrestarazu y Galdós (2007), dicha delimitación no responde a características socioeconómicas sino jurisdiccionales y puede ser un ámbito inadecuado para poder apreciar los efectos del espacio protegido en la economía local.

Los análisis estructurales de los efectos de las áreas protegidas son cada vez más abundantes en nuestro entorno. Sin embargo, es preciso señalar que las limitaciones descritas y otros sesgos vinculados a esta metodología<sup>44</sup> han provocado que normalmente se priorice la utilización de técnicas de investigación narrativas, ya que superan al análisis estructural en la capacidad de discriminar los efectos netos de la figura de protección. Por ello, es poco frecuente que los autores se limiten a realizar un análisis estructural cuando parten del objetivo de estudiar los efectos de la declaración de un espacio protegido en la economía local. Sin embargo, esta perspectiva ha mostrado su utilidad como complemento a otras metodologías basadas en información primaria (Alba, 1999b; Múgica et al., 1999; Garayo, 1997; Zanasi, 2005; WWF e IEEP, 2002b).

---

<sup>44</sup> Véanse las cautelas manifestadas por Campos y Carrera (2007) con respecto a este tipo de análisis.



## **SEGUNDA PARTE**

---

### **LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE ESPACIOS EN ESPAÑA Y EN EL PAÍS VASCO Y SU CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO LOCAL**



## **CAPÍTULO 4: ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA DE ESPACIOS PROTEGIDOS EN ESPAÑA Y EN EL PAÍS VASCO**

---

## 4.1.-LA POLÍTICA DE PROTECCIÓN DE ESPACIOS EN ESPAÑA

### 4.1.1.-Las primeras declaraciones

En España la primera legislación específica sobre áreas protegidas data de 1916, año en el que se promulgó la Ley de Parques Nacionales. Dos años después, al amparo de dicha legislación, se declararon los dos primeros espacios protegidos españoles: el Parque Nacional de Covadonga y el Parque Nacional de Ordesa.

La filosofía inherente en los primeros pasos de la política de protección de espacios en España estaba influenciada, al igual que en el resto de Europa, por las ideas conservacionistas norteamericanas y el pensamiento ilustrado del siglo XVIII, predominando el paradigma romántico del viajero burgués: una visión museística y elitista en la política de protección de la naturaleza (EUROPARC-ESPAÑA, 2002:21). Así, en la definición de las primeras figuras de protección, los Parques Nacionales, los objetivos prioritarios de su declaración estaban relacionados con la recreación y la salvaguarda de la acción del hombre: se concebían como espacios extensos con un grado escaso de intervención humana y con importantes valores de interés natural, protegidos excepcionalmente de la filosofía desarrollista y transformadora predominante (Mulero, 2002:16; Cascos y Guerra, 2000:76).

La política de protección de la naturaleza en España fue muy temprana en relación al resto del continente europeo, ya que solamente Suecia, Rusia y Suiza se adelantaron a nuestro país en sus iniciativas de declaración de espacios protegidos (Fernández de la Gatta, 1999:55; González, 2003:5). No obstante, hubo que esperar más de 35 años para que se declarara el tercer Parque Nacional -el Parque Nacional del Teide en 1954-, mientras escaseaba también la aplicación de otras figuras de protección contempladas en la legislación. España llegó al ecuador del siglo XX con solamente 17 espacios protegidos y otras prioridades políticas y económicas más acuciantes que la protección de la naturaleza.

Durante el periodo franquista la política de espacios protegidos se encontraba profundamente burocratizada y su definición pasó a depender de la administración forestal, introduciendo así un sesgo productivista en la conservación (Muñoz, 2006:145). La regulación de las áreas protegidas, acorde con esta distribución, se incluyó en la Ley de Montes del 8 de junio de 1957, que derogó la Ley de Parques Nacionales. También se fundó en 1971 el Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) como ente gestor de los espacios protegidos ubicados en territorio español, que fue adscrito a la Dirección General de Montes, Caza y Pesca Fluvial del Ministerio de Agricultura. Esta adscripción fue el inicio de la larga tradición

existente en España respecto a la vinculación administrativa de la planificación y gestión de la protección de la naturaleza a las secciones gubernamentales de agricultura, que en muchas instituciones ha perdurado hasta nuestros días y que ha supuesto una visión de las áreas protegidas ligada a los conocimientos y experiencias de los técnicos especializados en las disciplinas técnicas de gestión de montes.

Hasta la década de los setenta la política de espacios protegidos en España había sufrido altos y bajos, dependiendo de las circunstancias sociales y políticas de cada época y se constata la ausencia de una estrategia clara en la planificación de la conservación de la naturaleza (Ortaçesme y Pérez y Pérez, 1994:95; Troitiño, 1995b:98). La diferencia entre las hectáreas protegidas en España y en el resto de Europa se había ido haciendo progresivamente más significativa (De Lucio, 2006), probablemente debido a la especial situación sociopolítica de este país y a que el desarrollo económico y la desagrarización fue más tardía que en muchos otros estados del continente. Este desfase se pone de relieve al constatar que en los años 70 sólo el 0,2% del territorio nacional terrestre se encontraba protegido, mientras que Francia, por ejemplo, contaba entonces con un 4% de su superficie protegida, Inglaterra con un 9% y la República Federal de Alemania con un porcentaje cercano al 14% (Mulero, 2002:39).

En 1975 se aprobó una nueva ley de espacios naturales protegidos que amplió levemente las finalidades de éstos y dispuso cuatro categorías de espacios: Parques Nacionales, Parques Naturales, Reservas Integrales de Interés Científico y Parajes Naturales de Interés Nacional. La Ley 15/1975 del 2 de mayo, al contrario que sus propuestas iniciales, no incluyó ninguna referencia a las áreas de influencia adyacentes a las zonas objeto de protección, ni contempló la tipología de espacios como un sistema jerarquizado de conservación (Mulero, 2002:40). Si bien representa cierto avance en sus planteamientos, al incorporar entre sus objetivos la garantía de que *“la protección de estas áreas contribuya a su mejor utilización con finalidades educativas, científicas, culturales, recreativas, turísticas o socioeconómicas”*, se evidencia aún la prevalencia de una visión aislacionista y museística en la política de protección. Los Parques Nacionales españoles se encontraban sumidos en importantes presiones turísticas derivadas de la creciente demanda de ocio de la sociedad y de su ineficaz protección, y la sensación de frustración era generalizada. Las regulaciones no habían sido capaces de superar las deficiencias con las que nació en España la política de protección de la naturaleza, y el “ciclo conservacionista”, tal y como ha sido denominado por Troitiño (2001:234), se encontraba bloqueado.

#### **4.1.2.- La Ley 4/89 y la cascada autonómica de declaraciones de espacios protegidos**

La llegada de la democracia a España y el inicio del proceso de transferencia de competencias a las comunidades autónomas (CCAA) es el comienzo también de un periodo de profundas transformaciones político-administrativas con importantes efectos en la política de espacios protegidos. Hasta principios de 1981 se habían protegido en todo el territorio nacional solamente 38 espacios, que ocupaban 220.000 Ha. -menos del 0,8% de la superficie terrestre-, y hubo que esperar a la consolidación legal del sistema de autonomías para que despegase definitivamente la política española de espacios protegidos.

El nuevo marco de decisión animó a las CCAA a iniciar sus propias estrategias de protección y las declaraciones se sucedieron sin siquiera esperar a la aprobación de normativas regionales ni a la previsible actualización de la ley marco estatal. A medida que los entes autonómicos iban adquiriendo competencias en materia de protección de la naturaleza -lo que sucedió entre 1980 y 1985- promovieron una verdadera explosión de declaraciones de espacios protegidos.

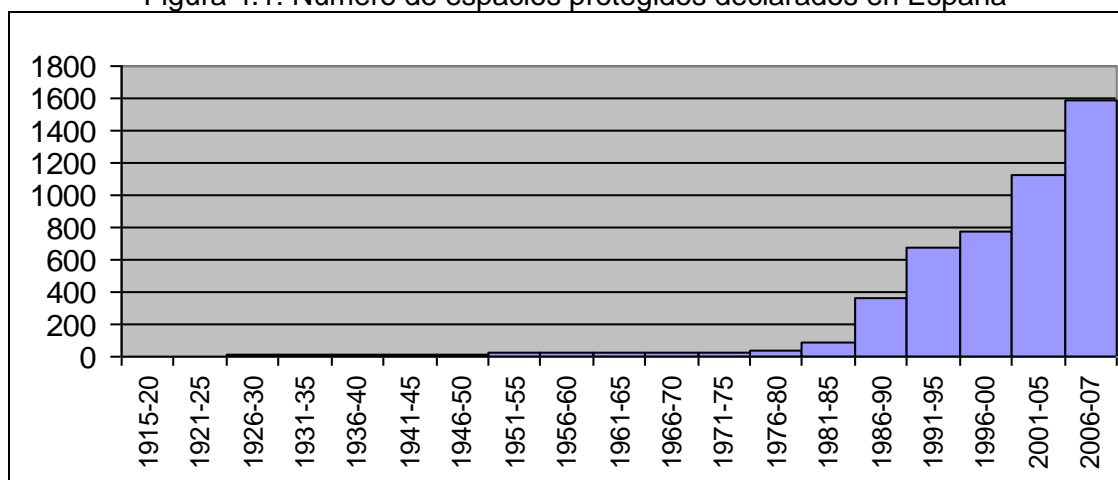
En este proceso se percibe una sensación de urgencia que impidió el desarrollo de una red coherente y coordinada de espacios protegidos y que tampoco favoreció la correcta gestión de los espacios declarados. Las redes autonómicas se fueron formando de forma apresurada y, en demasiadas ocasiones, la regulación de los espacios protegidos se limitaba al decreto de declaración correspondiente. De hecho, podemos considerar que la política de espacios protegidos pasó a convertirse en una de las expresiones del reforzamiento de la identidad territorial, lo que favoreció cierta emulación entre las diferentes autonomías (Gómez Mendoza, 1995:388).

En dos décadas (1981-2001), las políticas autonómicas habían logrado multiplicar casi por diez la superficie protegida en el territorio español. En la figura 4.1 se percibe claramente la cascada autonómica de declaraciones: pese a que la política de protección es casi centenaria, más del 90% de los espacios protegidos en España fue declarado a partir de 1987.

Este furor autonómico se vio favorecido por otros factores que propiciaron el despegue de la política de protección de la naturaleza en España en los años ochenta. Téngase en cuenta que es precisamente entonces cuando la preservación del medio va progresivamente calando como prioridad en la conciencia social de la población española, no sin cierto retraso respecto a otros países europeos. Sólo tras haber alcanzado la sociedad el suficiente grado de desarrollo y bienestar económico se ven

los poderes públicos legitimados socialmente para dedicar sus esfuerzos y recursos a la protección de la naturaleza. También el nuevo enfoque de las políticas europeas de desarrollo rural hacia el reconocimiento de la multifuncionalidad impulsó las políticas de protección del medio natural en espacios rurales marginados del desarrollo socioeconómico, que enfrentados a problemas derivados de la desagrarización, comienzan a valorarse por su función protectora del medio natural.

Figura 4.1: Número de espacios protegidos declarados en España



Nota: En el listado sólo se han incluido los espacios Natura 2000 en el caso de que estas figuras hayan sido integradas en las respectivas legislaciones autonómicas de protección de espacios.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de EUROPARC-ESPAÑA ([www.europarc-es.org](http://www.europarc-es.org)) y EUROPARC-ESPAÑA (2008b).

Desde finales de los años ochenta y durante los años noventa se produjo un amplio desarrollo legislativo que ayudó a dar coherencia a la política de protección en España. La Ley 4/89 del 27 de marzo de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre se erigió como normativa básica estatal. Esta regulación fue promulgada con el fin de adecuar la situación de los espacios protegidos al nuevo Estado de las Autonomías, así como para desarrollar el artículo 45.2 de la Constitución Española, referido a la obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales. Otro de sus fines fue transponer la Directiva Europea 79/409/CEE de conservación de las aves silvestres a través de la protección de la avifauna y la regulación de la caza y la comercialización de especies.

La Ley 4/89 consideró los espacios protegidos una herramienta clave, aunque no única, para la conservación de los recursos naturales. No se limitó exclusivamente a regular las áreas protegidas -catalogadas como Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos-, sino que incluyó varias secciones relativas a la planificación general de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre. Por ejemplo, la planificación en base a Planes de Ordenación de Recursos Naturales (PORN), considerada por algunos autores como una de las principales

aportaciones de la ley (Mulero, 2002:62; Ortaçesme y Pérez y Pérez, 1994; De Lucio, 2006:114) no está concebida de forma exclusiva para las áreas protegidas, sino que se contempla como un instrumento básico para lograr la planificación ambiental global, que pueda alcanzar al resto del territorio<sup>45</sup>. También las finalidades de la Ley 4/89 son más amplias que las de cualquier regulación anterior de protección del medio natural; sus principios inspiradores, de hecho, coinciden en gran medida con la filosofía de la Estrategia Mundial para la Conservación citada en el apartado 2.4.2.1. En definitiva, la Ley 4/89 supuso un importante avance para la incorporación de nuevas concepciones en la protección del medio natural acordes con el nuevo paradigma de las áreas protegidas.

Paralelamente al desarrollo de la normativa estatal, prácticamente todas las autonomías se fueron dotando de normativas específicas sobre los espacios protegidos<sup>46</sup>. Efectivamente, al disponer de competencias en materia ambiental, las comunidades autónomas gozan de competencias en cuanto a la planificación y la gestión de los espacios protegidos de su territorio y tienen por lo tanto potestad para ejecutar la legislación básica del Estado y desarrollar su propia legislación, siempre que no contradigan, ignoren, reduzcan o limiten la protección establecida en dicha legislación básica.

#### **4.1.3.-Los inicios del siglo XXI: la Directiva de Hábitats**

Los primeros años del siglo XXI son escenario de un nuevo impulso declaratorio, que queda parcialmente reflejado en las dos últimas columnas de la figura 4.1 y que responde fundamentalmente a la progresiva declaración legal de las figuras contempladas en la Directiva Europea 92/43/CEE, más conocida como Directiva de Hábitats.

La Directiva relativa a la conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre<sup>47</sup> amplía y completa la Directiva de Aves 79/409 con la finalidad principal de crear una red coherente y homogénea de espacios protegidos de interés europeo a lo largo del continente que permita conservar la biodiversidad. Los espacios integrantes de esta red denominada Natura 2000 serán tanto las Zonas de Especial Protección

---

<sup>45</sup> En los espacios protegidos esta planificación es, a diferencia del resto del territorio, obligatoria, y de hecho, en la práctica, su aplicación se ha reducido a dichos espacios.

<sup>46</sup> Algunas de ellas, como Cataluña, Islas Baleares, Valencia y Navarra incluso se adelantaron a la aprobación de la ley básica estatal. En el momento de redactar esta investigación solamente la Comunidad de Madrid no contaba con una regulación autonómica específica sobre espacios protegidos.

<sup>47</sup> Modificada parcialmente por la Directiva 97/62 del Consejo de 27 de octubre de 1997 para adaptarla al progreso científico y técnico.



para las Aves (ZEPA) -definidas en la Directiva 79/409-, como las Zonas Especiales de Conservación (ZEC). Estas últimas serán declaradas como tales en el plazo de seis años tras la propuesta, por parte de las comunidades autónomas y en base a los criterios fijados en la Directiva de Hábitats, de los Lugares de Importancia Comunitaria (LIC). En concreto, la directiva prioriza la conservación de más de 200 tipos de hábitats, unas 300 especies de animales y casi 600 especies vegetales, listadas en sus anexos.

La Directiva de Hábitats se considera un paso cualitativo importante en la política de conservación de la naturaleza en el ámbito comunitario (Fernández de la Gatta, 1999:53) y es en la actualidad el instrumento de referencia que va a guiar el futuro de los espacios protegidos en toda Europa. La progresiva aprobación por parte de la Comisión Europea de los listados de LIC correspondientes a las cuatro regiones biogeográficas españolas -macaronésica, alpina, atlántica y mediterránea- ha supuesto que en la actualidad una gran parte de los espacios protegidos al amparo de la legislación estatal y de las respectivas normativas autonómicas se encuentre también catalogado como LIC<sup>48</sup>. Tal declaración supone, incluso antes de su conversión a ZEC, ciertas obligaciones por parte de los organismos encargados de su gestión en cuanto a la aplicación de medidas de conservación o de restauración del equilibrio ecológico.

Precisamente la transposición de la Directiva de Habitats al derecho interno es una de las fundamentaciones que han justificado el establecimiento de un nuevo marco legislativo en materia de conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural en España. El 13 de diciembre de 2007 las Cortes Generales aprobaron la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que deroga la Ley 4/89 y completa la específica regulación de la Ley 5/2007 de la Red de los Parques Nacionales. Los principios inspiradores de la Ley 42/2007 son muy amplios, y reflejan la adopción de criterios y concepciones modernos sobre los servicios de los ecosistemas, la biodiversidad, el uso sostenible del patrimonio natural, la función social de la naturaleza y los espacios protegidos. Esta ley ha aclarado la indefinición de si los LIC, ZEC y ZEPA podían considerarse espacios protegidos, al clasificar “de facto” todas las áreas protegidas españolas en tres categorías:

a) Espacios Naturales Protegidos, entre los que se mantienen las figuras previas de Parques (Nacionales y Naturales), Reservas Naturales, Monumentos Naturales y

---

<sup>48</sup> En concreto, EUROPARC-ESPAÑA (2008b:35) ha calculado que el 41,7% de los LIC aprobados en España cuentan con una protección al amparo de otras figuras contempladas en la legislación interna. Incluso algunas CCAA, como La Rioja, Cantabria, Galicia o Cataluña, han integrado los espacios Naturales 2000 en sus redes de espacios naturales.

Paisajes Protegidos, y se incorpora una nueva categoría, las Áreas Marinas Protegidas.

b) Espacios protegidos Red Natura 2000, integrados por los LIC, ZEC y ZEPA.

c) Áreas protegidas por instrumentos internacionales, como los Humedales Ramsar, los Sitios Naturales del Patrimonio Mundial, las Reservas de la Biosfera, etc.

La nueva Ley del Patrimonio Natural consagra por lo tanto la categorización de los espacios Natura 2000 y cataloga también los espacios protegidos por instrumentos internacionales como espacios protegidos a todos los efectos, clarificando algunos aspectos conflictivos derivados de la normativa reguladora anterior. Por ejemplo, el reparto de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas había dado lugar a disputas relevantes, especialmente en lo concerniente a la declaración y gestión de los Parques Nacionales. De hecho, la Ley 4/89 establecía, según algunos juristas, unos mínimos que limitaban de forma bastante importante la actuación de los gobiernos autonómicos, lo que provocó sentencias de inconstitucionalidad de varios de sus artículos (Lazcano, 2001; De Rojas, 2006:116)<sup>49</sup>. En el nuevo marco legislativo, por el contrario, se esclarece que el Estado sólo se reserva la competencia de planificación y gestión de espacios protegidos en algunos casos muy específicos, reconociéndose en general la potestad de las comunidades autónomas en materia de política de protección en sus respectivos territorios.

#### **4.1.4.- Características básicas de los espacios protegidos españoles**

La fuente básica utilizada para la caracterización de los espacios protegidos españoles en esta investigación procede fundamentalmente de la sección española de la Federación EUROPARC, ya citada en apartados anteriores. En esta sección participan desde 1993 prácticamente todas las instituciones, responsables y técnicos implicados en la planificación y gestión de los espacios protegidos españoles. Su función principal es fomentar la coordinación, actuando también como observatorio de la situación de los espacios protegidos- especialmente con la confección periódica de anuarios sobre su estado- y promoviendo reflexiones estratégicas sobre la política de protección de la naturaleza. Su contribución más relevante es la visión compartida reflejada en el *Plan de Acción de los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español* (EUROPARC-

---

<sup>49</sup> Aunque en principio se reservaba al Estado la declaración y gestión de los Parques Nacionales, por tratarse de una red de interés para el conjunto de la nación, finalmente el Tribunal Constitucional en su sentencia del 4 de Noviembre de 2004, promovida por las reclamaciones de las CCAA, estableció que su gestión y financiación corresponde en exclusiva a las comunidades autónomas, y así se recogió posteriormente en la Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales.

ESPAÑA, 2002), en el que se analizan los logros, limitaciones y retos de la política de protección y cuya referencia ha sido una constante en esta investigación.

EUROPARC-ESPAÑA contabilizó a finales de 2007 en España más de 1.500 espacios protegidos, que ocupaban 5.952.226 Ha., un 11,8% del territorio terrestre nacional. A esta superficie se añaden 251.139 Ha. marinas protegidas, una extensión aún claramente insuficiente para asegurar la conservación de los hábitats marinos y costeros en el contexto de un acelerado proceso urbanizador de la península ibérica (EUROPARC-ESPAÑA, 2008b:49)<sup>50</sup>.

Este conjunto de espacios protegidos ha sido declarado sirviéndose nada menos que de 48 figuras diferentes de protección. Prácticamente todas las comunidades autónomas, haciendo uso de su potestad para establecer categorías no coincidentes con la normativa básica estatal y movidas seguramente por un afán de singularidad (Muñoz, 2006:28), han contemplado en sus respectivas regulaciones figuras específicas de protección. Aunque algunas legislaciones autonómicas coinciden en ciertas denominaciones, figuras con idéntico nombre no siempre se corresponden con el mismo tipo de protección a lo largo del territorio nacional, lo que provoca una gran confusión a la hora de analizar los diferentes regímenes y grados de protección existentes en el territorio español.

Siguiendo las recomendaciones que en materia de homologación realizan desde hace décadas los organismos internacionales, la Ley 42/2007 ha recogido en su artículo 50 una de las acciones prioritarias que incluía el *Plan de Acción para los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español*: la homologación de cada espacio protegido con su correspondiente categoría UICN y su inclusión en un inventario. En tanto no se complete dicho inventario, la homologación proporcionada por EUROPARC-ESPAÑA en la tabla 4.1, en la cual se agrupan figuras similares bajo un mismo nombre, ofrece una visión de conjunto de los espacios protegidos españoles.

---

<sup>50</sup> En esta cuantificación no se incluyen ni los espacios Natura 2000 no integrados en las legislaciones autonómicas ni los efectos de numerosas legislaciones sectoriales, que afectan a la política de protección de la naturaleza, bien de forma pasiva (política de infraestructuras, fomento económico, política agraria, etc.) o bien activamente, mediante el establecimiento de figuras de protección sectoriales, basadas en leyes de caza (refugios de caza, reservas nacionales, etc.), montes (montes protectores, montes de utilidad pública, etc.) o en instrumentos de planeamiento urbanístico (suelo no urbanizable de protección especial, etc.). De hecho, algunas comunidades como la catalana utilizaron inicialmente la legislación urbanística (concretamente la Ley del Suelo de 1976) para establecer áreas de protección básica, y siguen todavía un modelo mixto que utiliza dicha legislación urbanística como complemento a la legislación específica de conservación de la naturaleza (EUROPARC-ESPAÑA, 2002:24).

Tabla 4.1: Figuras de protección en España

Figura	Superficie terrestre total (Ha.) (incluyendo sup. solapada)	Número de espacios	% respecto del total de la superficie protegida
Parque Nacional	347.082	14	5,2
Parque Natural <sup>1</sup>	3.626.842	155	53,9
Reservas Naturales <sup>2</sup>	176.694	265	2,6
Monumento Natural <sup>3</sup>	93.278	291	1,4
Paisaje Protegido	150.467	53	2,2
Otros <sup>4</sup>	330.004	533	4,9
Plan de Espacios de Interés Natural	1.029.640	165	15,3
Designaciones para Natura 2000 <sup>5</sup>	1.001.581	111	14,9

<sup>1</sup> Parque Natural, Parque Regional, Parque Rural, Plan Especial de Protección de Cataluña, Reserva de la Biosfera de Urdaibai.  
<sup>2</sup> Reserva Natural, Reserva Natural Especial, Reserva Natural Dirigida, Reserva Natural de Fauna Salvaje, Reserva Natural Parcial, Reserva Natural Concertada, Reserva Integral, Refugio de Fauna, Reserva Natural Integral, Reserva Natural Marina, Reserva Fluvial, Reserva Ley de Protección Propia.  
<sup>3</sup> Monumento Natural, Monumento Natural de Interés Nacional, Enclave Natural, Árbol Singular.  
<sup>4</sup> Paraje Natural, Paraje Pintoresco, Paraje Natural de Interés Nacional, Paraje Natural Municipal, Sitio de Interés Científico, Sitio Natural de Interés Nacional, Lugar de Interés Científico, Área Natural Recreativa, Parque Periurbano, Parque Periurbano de Conservación y Ocio, Corredor Ecológico y de Biodiversidad, Biotopo Protegido, Espacio Natural en Régimen de Protección General, Espacio Natural Protegido, Régimen de Protección Preventiva, Microreserva, Humedal protegido, etc.  
<sup>5</sup> En el listado sólo se han incluido los espacios Natura 2000 en el caso de que estas figuras hayan sido integradas en las respectivas legislaciones autonómicas de protección de espacios.

Fuente: EUROPARC-ESPAÑA (2008b:31).

Como puede observarse, destaca claramente la superficie protegida con la categoría Parque Natural, que afecta a más de 3,5 millones de hectáreas en el estado español. Además, esta categoría es también predominante en la mayor parte de las comunidades autónomas. Cataluña constituye una excepción a esta preponderancia, debido a la extensión de los espacios incluidos en su *Plan de Espacios de Interés Nacional*. Igualmente, Extremadura, Cantabria, Galicia y La Rioja, al haber adoptado en sus ordenaciones jurídicas la terminología establecida para la Red Natura 2000, son regiones en las que prevalecen las hectáreas protegidas al amparo de la legislación comunitaria.

La figura de Parque Natural incorpora una visión de la conservación de la naturaleza particularmente adaptada a paisajes largamente intervenidos por la actividad humana, en donde se considera necesaria la compatibilización entre el uso público, la conservación de la naturaleza y el desarrollo socioeconómico de extensas áreas rurales. Algunos autores la definen como una opción “blanda y permisiva”, en comparación con los Parques Nacionales, Reservas o Monumentos Nacionales (Gómez Mendoza, 1995:396). Los datos proporcionados por la Agencia Europea de Medio Ambiente, el Consejo de Europa y el WCMC/PNUMA, mostrados en las figuras 4.2 y 4.3, corroboran la predilección en España por las figuras de protección más flexibles, acorde con el elevado grado de antropización de su medio natural. En concreto, la categoría IV (Áreas de Gestión de Hábitats y Especies) y especialmente la categoría V (Paisaje Protegido) son las predominantes, tanto en cuanto al número de espacios declarados como sobre todo en relación a la superficie que ocupan.

Figura 4.2: Distribución del número de áreas protegidas en España por categorías UICN

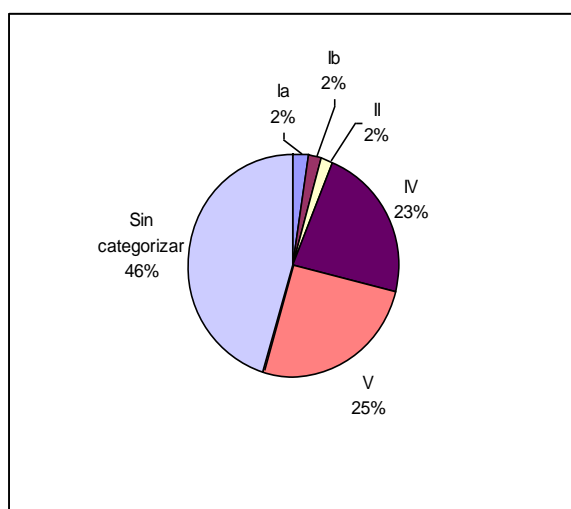
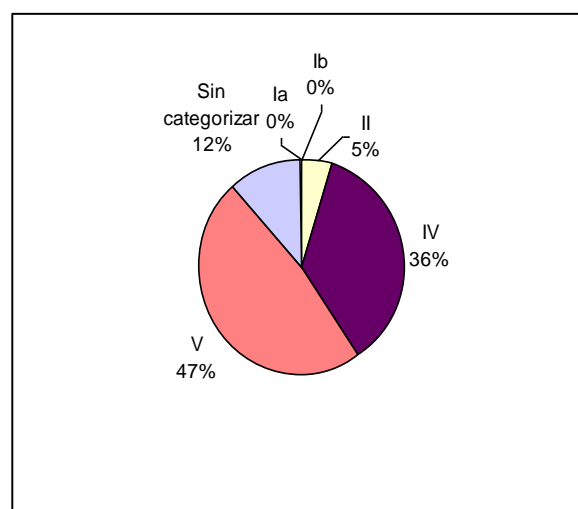


Figura 4.3: Superficie de las áreas protegidas españolas por categorías UICN



la: Reserva Natural Estricta  
lb: Área Silvestre  
II: Parque Nacional

IV: Áreas de Gestión de Hábitats y Especies  
V: Paisaje Terrestre/Marino Protegido

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *WDPA Consortium* (<http://unep-wcmc.org/wdpa>).  
Datos actualizados en 2004.

Cada comunidad autónoma tiene sus particularidades en sus respectivas políticas de conservación de la naturaleza. De hecho, se han establecido diferentes estrategias, objetivos e instrumentos regionales, variando también la extensión media de los espacios protegidos, el desarrollo de su planificación y la dedicación de esfuerzos financieros.

La heterogeneidad entre las diferentes regiones españolas en cuanto a la superficie protegida relativa, mostrada en la tabla 4.2, puede responder a diferentes grados de distribución de la población, a las presiones ejercidas por el turismo, a una mayor o menor presencia de espacios de montaña, a la diversidad y riqueza ecológica y al nivel de renta y riqueza de las diferentes comunidades autónomas (Valle, 1995:112; González, 2003:18). Pero quizá el factor más importante es el diferente énfasis político y propagandístico que las respectivas comunidades autónomas han puesto en la protección del medio, lo que ha configurado una “red” de espacios protegidos españoles ciertamente incoherente (Mulero, 2002:12).

Así, comunidades como Canarias, o en menor medida La Rioja, cuentan con un conjunto de espacios protegidos que cubre una extensión relevante de su territorio, mientras regiones con valiosos recursos naturales, como Aragón o Castilla-La Mancha han protegido relativamente pocas hectáreas. Cabe deducir también de los datos recogidos que algunas comunidades autónomas han optado por declarar numerosos espacios valiosos pero de pequeña dimensión, mientras que otras -La Rioja, Castilla-León o Andalucía- han priorizado los grandes espacios, más asimilables a las

categorías IV, V y VI de la UICN (Casco y Guerra, 2000:79). Afortunadamente, a medida que la política de protección se ha ido consolidando, el incremento cuantitativo general de las zonas protegidas ha venido acompañado de una mayor homogeneidad de la superficie protegida relativa en las diferentes comunidades autónomas (González, 2003:10).

Tabla 4.2: Superficie terrestre protegida por Comunidades Autónomas (descontando la superficie solapada)

Comunidad Autónoma	Número de espacios protegidos	Superficie terrestre real protegida (Ha.)	% Superficie protegida en cada CCAA	% Respecto a la superficie protegida en España
Andalucía	150	1.643.532	18,8	27,6
Aragón	13	151.566	3,2	2,5
Asturias	55	227.114	21,5	3,8
Canarias	146	310147	42,6	5,2
Cantabria	37	153.772	29,1	2,6
Castilla-León	22	684.434	7,3	11,5
Castilla-La Mancha	103	309.578	3,9	5,2
Cataluña	267	977.192	30,6	16,4
Comunidad Valenciana	363	219.341	9,4	3,7
Extremadura	57	313.904	7,5	5,3
Galicia	88	349.440	11,9	5,9
Islas Baleares	99	74.311	14,8	1,2
Madrid	10	110.523	13,8	1,9
Murcia	19	68.520	6,1	1,2
Navarra	111	89.985	8,6	1,5
País Vasco	40	102.235	13,9	1,7
La Rioja	8	166.485	33,1	2,8
<b>TOTAL</b>	<b>1.587</b>	<b>5.952.226</b>	<b>11,8</b>	<b>100</b>

Nota: En el listado sólo se han incluido los espacios Natura 2000 en el caso de que estas figuras hayan sido integradas en las respectivas legislaciones autonómicas de protección de espacios.

Fuente: EUROPARC-ESPAÑA (2008b:28).

#### 4.1.5.-Los retos del desarrollo de la Red Natura 2000

La Red Natura 2000 se está configurando a partir de unos criterios comunes establecidos por la Directiva de Hábitats, lo que ha implicado que las autonomías españolas, al igual que el resto de países europeos, se han debido adaptar a dichos criterios en la selección de las zonas ubicadas en sus respectivos territorios que han sido propuestas a la Unión Europea para su designación como LIC. Este proceder está resultando muy positivo para dar coherencia a la red nacional de espacios protegidos, si bien la ampliación de los mismos ha sido tal que la política de protección de la naturaleza española se enfrenta actualmente a numerosos retos y dificultades.

España es el país europeo que goza de mayor biodiversidad. El elevado grado de conservación de sus recursos naturales, su localización y sus características

biogeográficas -variedad altitudinal, estructura geológica, etc.- explican que más de la mitad de los 226 hábitats de interés comunitario se encuentren en España (Cabero, 2001:217). Este país, concretamente, alcanza los casi 80.000 taxones, albergando a más del 50% de los vertebrados y el 60% de las plantas del continente europeo (WWF, 2008). Esta privilegiada situación de partida, sin embargo, ha causado honda preocupación en los organismos gestores nacionales, ya que la Unión Europea ha exigido directa o indirectamente la protección de una gran parte del territorio nacional como LIC o ZEPA<sup>51</sup>. Concretamente, tal y como puede observarse en la tabla 4.3, nada menos que un 23% del territorio nacional ha sido declarado Lugar de Importancia Comunitaria, mientras la declaración de ZEPA afecta casi una quinta parte de su superficie, en muchos casos coincidente con la anterior ya que muchos de los espacios LIC y ZEPA se superponen.

Tabla 4.3: La superficie afectada por la Red Natura 2000 en Europa

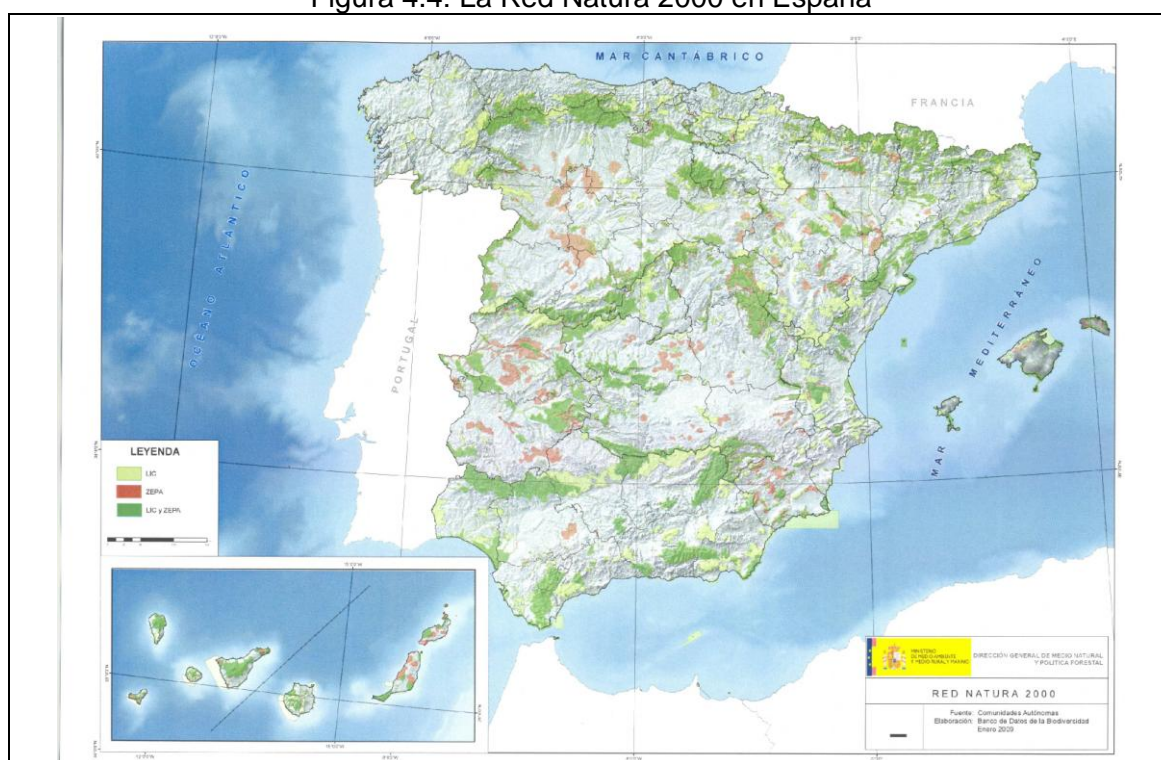
PAÍS	ZEPA		LIC	
	Área terrestre (km <sup>2</sup> )	% de área terrestre afectada en cada país	Área terrestre (km <sup>2</sup> )	% de área terrestre afectada en cada país
Austria	9.719	11,6	8.888	10,6
Bélgica	2.966	9,7	3.041	10,0
Chipre	767	13,4	661	11,5
Rep. Checa	6.936	8,8	7.244	9,2
Alemania	31.885	8,9	35.208	9,9
Dinamarca	2.536	5,9	3.177	7,4
Estonia	5.938	13,1	7.474	16,5
<b>España</b>	<b>96.488</b>	<b>19,1</b>	<b>118.165</b>	<b>23,4</b>
Finlandia	25.270	7,5	43.092	12,7
Francia	42.543	7,7	46.564	8,5
Grecia	13.136	10,0	21.643	16,4
Hungría	13.519	14,5	13.929	15,0
Irlanda	2.004	2,9	7.175	10,2
Italia	36.909	12,2	42.816	14,2
Lituania	5.264	8,1	6.493	9,9
Luxemburgo	139	5,4	399	15,4
Letonia	6.246	9,7	7.101	11,0
Malta	14	4,5	40	12,6
Países Bajos	5.197	12,5	3.485	8,4
Polonia	43.276	13,8	23.256	7,4
Portugal	9.334	10,1	16.013	17,4
Suecia	25.839	6,2	56.934	13,7
Eslovenia	4.653	23,0	6.359	31,4
Eslovaquia	12.236	25,1	5.739	11,8
Reino Unido	14.967	5,8	15.978	6,5
<b>TOTAL UE</b>	<b>429.615</b>	<b>10,01</b>	<b>547.111</b>	<b>12,8</b>

Fuente: *Natura 2000 Database. European Topic Centre on Biological Diversity*. Agencia Europea de Medio Ambiente (junio de 2007) [www.dataservice.eea.europa.eu/dataservice](http://www.dataservice.eea.europa.eu/dataservice).

<sup>51</sup> Por poner un ejemplo reciente, el Tribunal de Luxemburgo sentenció negativamente el 28 de junio de 2007 a siete comunidades autónomas por no haber designado suficientes ZEPA.

Como puede observarse, la superficie media que representan los LIC en el conjunto de la Unión Europea es de un 12,8 % -superior al 10% recomendado por el Congreso Mundial de Parques-, mientras que la superficie media afectada por la Directiva de Aves es del 10%. En España, la propuesta de la mayoría de las comunidades autónomas ha sido muy ambiciosa, hasta tal punto que en la actualidad casi el 22% de la superficie terrestre incluida en los LIC europeos se sitúa en nuestro país. Los espacios que en la actualidad forman parte de la Red Natura 2000 se recogen en la figura 4.4.

Figura 4.4: La Red Natura 2000 en España



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente.

[http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/rednatura2000/rednatura\\_espana/index.htm](http://www.mma.es/portal/secciones/biodiversidad/rednatura2000/rednatura_espana/index.htm).

Uno de los aspectos más controvertidos en el desarrollo de la Red Natura 2000 ha sido la falta de compromiso y la incertidumbre respecto a las ayudas financieras comunitarias. Martín-Novella (2006) prevé un coste para los 25 estados miembros de 6.100 millones de euros al año, mientras que según el cálculo efectuado por Barreiro et al. (2004) serán necesarios 167 euros por hectárea al año para garantizar una adecuada gestión del territorio. En base a estas aproximaciones en España se van a requerir entre 1.400 y 2.000 millones de euros al año para gestionar los LIC declarados.

Algunos estados miembros, entre ellos España, propusieron en las instituciones comunitarias la adopción de un fondo financiero propio para la política ambiental de la Unión Europea con el fin de que el desarrollo de la Red Natura 2000, que según el



principio de subsidiariedad es responsabilidad de los gobiernos competentes, pudiera contar con suficientes garantías de financiación. Sin embargo, la decisión final de la Comisión Europea ha sido financiar las medidas de conservación ambiental de Natura 2000 a través del nuevo eje “Naturaleza y Biodiversidad” del Programa LIFE+ (2007-2013), mientras que el resto de los apoyos financieros deberán canalizarse mediante los Fondos Estructurales y el nuevo Reglamento de Desarrollo Rural (2007-2013), especialmente merced al segundo eje -Medio Ambiente y Entorno Rural- del nuevo Fondo Europeo de Desarrollo Rural FEADER <sup>52</sup>. Se entiende así que las administraciones responsables de la política agraria y del desarrollo rural tienen “*la obligación de promover la integración ambiental del sector agrario y de apoyar nuevos modelos de aprovechamientos y usos del suelo favorables al desarrollo de Natura 2000 y a la protección de la diversidad biológica*” (García Fernández-Velilla, 2007:62).

La escasa provisión de fondos para el desarrollo rural dentro de los presupuestos generales de la Política Agraria Comunitaria, el hecho de que los Fondos Estructurales sólo sean aplicables en ciertas regiones -aproximadamente en el 25% de las zonas Natura 2000-, la condición de cofinanciación, la falta de compromisos financieros en el nuevo LIFE + y la ineficacia de algunas medidas aplicables para la conservación de la biodiversidad, son aspectos que sin duda van a dificultar una adecuada gestión de los espacios incluidos en la Red Natura 2000. Numerosos autores y foros han manifestado en este sentido su preocupación por esta previsible falta de recursos financieros comunitarios (García Fernández-Velilla, 2004; Orón, 2006; Cabero, 2001:219; Martín-Novella, 2006; EUROPARC-ESPAÑA, 2006b; Díaz et al., 2006; EUROPARC-ESPAÑA, 2002).

Una frecuente crítica relacionada con la escasa financiación es el hecho de que con la Directiva de Hábitats se ha “*perpetuado el principio prevalente de la preservación estricta, sin casi referenciar los entornos físicos, y sobre todo socioeconómicos y culturales*” (Corraliza et al., 2002:44). La determinación de los espacios a proteger basándose exclusivamente en valores físicos y biológicos puede ser realmente problemática para lograr una adecuada gestión de las zonas protegidas, dada su profunda humanización, y no es en absoluto acorde con las innumerables recomendaciones que a nivel internacional enfatizan la necesidad de considerar a los espacios naturales como espacios sociales, económicos y culturales.

Finalmente, otra de las críticas achacables a la Red Natura 2000, relacionada con este aislamiento social, es el escaso protagonismo que está teniendo la población local en

---

<sup>52</sup> Véase al respecto la guía elaborada por la Comisión Europea sobre la financiación de la Red Natura 2000 (Comisión Europea, 2005).

el proceso de su constitución. Los LIC han sido propuestos por las instituciones competentes en base a los criterios fijados en la Directiva Hábitats, sin haberse llevado a cabo en España un proceso abierto y participativo de las comunidades ni entes locales<sup>53</sup>.

*“(España) ha optado por un modelo tradicional de implementación burocrático con objetivos a corto plazo, soslayando, en aras de posibles complicaciones, la información ciudadana y las consultas a las corporaciones locales” (Ruiz Salgado, 2006: 37).*

Corraliza et al. (2002:48) va más allá y expresa que no se han cumplido ni siquiera los trámites y garantías democráticas de carácter básico. Sólo tardíamente recoge la Ley 42/2007 la necesidad de que los listados propuestos como LIC por las comunidades autónomas se sometan al trámite de información pública y se publiquen en el diario oficial, cuando para entonces las listas de las cuatro bioregiones ubicadas en territorio español ya habían sido aprobadas por la Comisión Europea.

La Directiva 92/43 otorga un plazo de seis años a partir de la aprobación de los listados de LIC para que esta figura pase a convertirse en ZEC, proceso que requiere la aprobación de adecuados planes, instrumentos de gestión o medidas reglamentarias, administrativas o contractuales que garanticen la conservación, y para el que se exige un periodo de información pública. Al finalizar el año 2007 solamente el 4% de los LIC españoles habían sido declarados ZEC (EUROPARC-ESPAÑA, 2008b), por lo que el proceso de declaración de la Red Natura 2000 se ha ralentizado con respecto a las previsiones iniciales.

## **4.2.-ASPECTOS GENERALES DE LA POLÍTICA DE ESPACIOS PROTEGIDOS DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAIS VASCO**

### ***4.2.1.-Los primeros intentos de protección del medio natural***

A partir de las primeras décadas del siglo XX, y más intensamente durante los años sesenta y setenta, la Comunidad Autónoma del País Vasco (CAPV) experimentó un rápido y desordenado crecimiento industrial, muy concentrado en ciertas áreas. Esta industrialización llevó aparejado un acusado incremento poblacional -en gran parte fundamentado por la fuerte inmigración procedente de otras regiones españolas-, lo que conformó un territorio con densidades de población muy altas y una elevada urbanización. En la actualidad, y no obstante el estancamiento demográfico, el cambio

---

<sup>53</sup> Esta falta de participación local es común a otros países europeos, tal y como se expone detalladamente en el proyecto Biofact del Centro Europeo para la Conservación de la Naturaleza (European Centre for Nature Conservance, 2003).

de preferencias de localización residencial y el rebrote de la inmigración procedente del extranjero ha agudizado el proceso de urbanización, hasta tal punto que tres cuartas partes de la población vasca se concentra en las grandes áreas urbanas de sus tres capitales, y especialmente en el área metropolitana de Bilbao (Murua et al., 2006:30).

El crecimiento económico y poblacional tuvo graves efectos negativos sobre los recursos naturales allá donde se situaban las urbes. Efectivamente, como consecuencia de desarrollos urbanísticos e industriales desordenados en épocas pasadas, el patrimonio natural vasco ha sufrido un deterioro considerable, afectando principalmente a los fondos de valle de los principales ríos (Gobierno Vasco e IHOBE, 2002:36).

Paralelamente, las zonas más apartadas de los centros industriales y urbanos iniciaron en los años sesenta un proceso de regresión demográfica que en cierta medida no ha acabado aún de remitir. Junto al abandono del hábitat rural se produjo un retroceso gradual de la actividad agrícola y ganadera tradicional que también se fue agravando en las décadas posteriores. La profunda transformación del paisaje vasco, derivada del paso de una agricultura de subsistencia a una agricultura especializada, trajo consigo una crisis en la gestión tradicional del territorio como recurso productivo.

Como respuesta a estas transformaciones y a los impactos sobre el territorio, la sociedad urbana vasca comenzó a valorar y exigir una preservación del medio natural, demanda que hasta entonces había estado restringida a círculos burgueses y cierta élite intelectual (Garayo, 2000:145). A partir de los años sesenta los grupos de montaña -a los que más tarde se unieron también grupos ecologistas- impulsaron una serie de iniciativas con objeto de concienciar a la opinión pública sobre la necesidad de tomar medidas positivas de conservación (Garayo, 1996b).

A pesar de que hubo varios intentos de declaración de determinadas zonas protegidas<sup>54</sup>, la actuación de las administraciones públicas vascas se vio entorpecida por los cambios políticos y administrativos nacionales. El gobierno central, entonces órgano competente para la planificación y gestión de los espacios protegidos, adolecía de una decidida política de protección del medio natural. Mientras se mantuvo vigente este reparto competencial, una de las escasas actuaciones del Estado con efectos en la CAPV fue la elaboración en 1980 por parte del ICONA del *Inventario Abierto de Espacios Naturales de Protección Especial*, trabajo en el que se propusieron 44

---

<sup>54</sup> Por ejemplo, en 1922 la Diputación Foral de Vizcaya elaboró un estudio con el fin de apoyar la declaración del macizo del Gorbea como Parque Nacional (Garayo, 1996b).

espacios susceptibles de ser protegidos y que sirvió de referencia obligada en iniciativas posteriores.

#### **4.2.2-El marco competencial**

El Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 atribuyó en su artículo 11 a esta comunidad la competencia de desarrollo legislativo en materia de medio ambiente y ecología, si bien, al igual que en el resto del territorio nacional, el Estado ostenta la capacidad de establecer en este campo la normativa básica. Las iniciativas que persiguen la protección de la naturaleza y los valores naturales y paisajísticos de los espacios protegidos pueden considerarse una materia afín al medio ambiente, por lo que estas políticas han de regirse según el citado reparto competencial (De Rojas, 2006:55; Lazcano, 2007:45).

La peculiar división administrativa de la CAPV, en la que los gobiernos provinciales tienen gran protagonismo, provocó que en el caso del medio natural las competencias se repartieran, merced a la Ley de Territorios Históricos, entre el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones Forales, lo que comporta un modelo de gestión descentralizado (García Ureta, 1999:60). Inicialmente la interpretación de dicho reparto fue equívoca y causa de conflictos competenciales, si bien hoy en día las funciones de cada administración se encuentran “de facto” divididas entre el Gobierno Vasco, que se encarga de la planificación y declaración de los espacios protegidos y los órganos forales, que ejecutan la legislación y gestionan la mayoría de ellos<sup>55</sup>.

También el reparto de competencias entre los distintos departamentos fue objeto de polémicas, tanto dentro del gobierno autonómico como en las Diputaciones Forales, polémicas que en última instancia respondían a las presiones de los diferentes grupos políticos en el poder. Los intentos iniciales de incluir las políticas referidas a la protección de la naturaleza en el órgano ambiental del Gobierno Vasco no prosperaron. Los Departamentos de Agricultura del gobierno autonómico y de los gobiernos provinciales adujeron que la política de espacios protegidos en el gobierno central dependía de la administración forestal, y presionaron para recibir dichas atribuciones en su esfera competencial. Así, los espacios protegidos han estado hasta fechas recientes vinculados a los Departamentos de Agricultura del Gobierno Vasco y de las Diputaciones Forales, si exceptuamos los casos especiales de la Reserva de la

---

<sup>55</sup> En realidad, algunos juristas matizan que la competencia de los órganos forales no abarca la gestión de los espacios protegidos, sino solamente la administración de los mismos, lo que restringe la competencia teórica de las Diputaciones vascas al dictado de normas reglamentarias y a la mera gestión ordinaria de los espacios protegidos (Lazcano, 2007:42 y 54).

Biosfera de Urdaibai y la Bahía y Marisma de Txingudi, que fueron declaradas al amparo de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y han sido gestionadas desde su creación por la Viceconsejería de Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

Así, en el País Vasco se consagró la separación entre las políticas de ordenación territorial y las políticas de conservación de la naturaleza que, pese a compartir objetivos comunes, han sido diseñadas por diferentes departamentos (Ávila, 1993:117 y 282). Este reparto ha dificultado la deseada integración de la política de espacios protegidos en la ordenación territorial integral (Villalobos, 1996) y ha requerido la existencia de instrumentos de coordinación entre diferentes órganos administrativos.

Coincidiendo temporalmente con los comienzos de la estrategia de protección de espacios en el País Vasco, la política agraria comunitaria se reorientó hacia políticas de desarrollo rural que incorporaron un enfoque territorial, tal y como ya ha sido puesto de manifiesto en el apartado 2.4.3 de esta investigación. Este enfoque integrado, en el que la conservación del patrimonio natural se convierte en una de las funciones claves del medio rural, complementaria a su función económica y social, se traslada consecuentemente al seno de las instituciones vascas, que comienzan a aproximarse de forma global e integradora al mundo rural, tal y como propugnan los principales hitos comunitarios.

La puesta en valor de la multifuncionalidad se convierte así en el objetivo principal de las políticas implementadas desde principios de los años noventa en el medio rural vasco. Se comienza a reconocer, amén de la función de provisión de alimentos y fuente de empleo y renta de las actividades agropecuarias y forestales, su función medioambiental y de gestión del territorio, así como social y cultural (Gobierno Vasco, 2000: 28-29). El objetivo de las estrategias diseñadas desde este enfoque parte por lo tanto de una concepción integrada y coherente del espacio rural, en donde se pretenden orientar las actividades sobre el mismo hacia el desarrollo económico sostenible (Gobierno Vasco, 1996a:74).

En este contexto, los primeros pasos de la política vasca de conservación de la naturaleza se enmarcaron en las estrategias de desarrollo rural del Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco, definidas por primera vez en el *Plan Estratégico Rural Vasco* (1992-96). Este plan propuso, en el apartado referido a la conservación del medio natural, la aprobación de una Ley de Conservación de la Naturaleza. Así mismo, recomendó la declaración del 10% del territorio vasco como Parque Natural y con ese fin delimitó nueve espacios interiores de montaña, que fueron

complementados posteriormente en el *Plan Forestal Vasco* (1994-2030) con la previsión de un décimo Parque Natural (Gobierno Vasco, 1994).

La filosofía descrita en el *Plan Estratégico Rural Vasco* apuesta por lograr un equilibrio entre la protección del medio natural y la actividad económica y por una política consensuada de declaraciones (Tellería, 1999:261). Téngase en cuenta que los Parques Naturales de Urkiola y Valderejo, declarados con anterioridad a la aprobación del *Plan Estratégico* -en 1989 y 1992 respectivamente-, fueron objeto, sobre todo en el primer caso, de agrias polémicas y un profundo rechazo por parte de la población local. Por ello, el Departamento de Agricultura asumió como conveniente ralentizar sus ambiciosas pretensiones iniciales de calendario, con objeto de lidiar con las reticencias y oposición de los habitantes afectados (Garayo, 2000:152-153).

La política de espacios protegidos se fue enmarcando posteriormente en las estrategias de desarrollo rural aprobadas en la CAPV: el *Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco* (1997-2000), la Ley de Desarrollo Rural (10/98 del 8 de abril) y el *Plan de Desarrollo Rural Sostenible* (PDRS) (2000-2006)<sup>56</sup>.

Un trasvase competencial entre los diferentes departamentos del Gobierno Vasco ha desvinculado recientemente la política de espacios protegidos y la de desarrollo rural en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Desde 2001 esta comunidad se decantó, al menos en el seno del Gobierno Vasco, por un modelo territorialista de organización administrativa, al producirse un traspaso de competencias en materia de conservación de la naturaleza desde el Departamento de Agricultura al Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, quizá influenciado por la entonces reciente constitución en el gobierno central del Ministerio de Medio Ambiente, que a su vez absorbió las competencias nacionales relativas a los espacios protegidos.

Por ese motivo, aunque en el periodo actual de programación las instituciones europeas aboguen por dar un énfasis especial al eje ambiental en la política de desarrollo rural, el *Plan de Desarrollo Rural Sostenible* de la CAPV 2007-2013, aprobado en septiembre de 2007, atiende sólo muy ligeramente a las necesidades del desarrollo de la política de espacios protegidos en esta comunidad. Se limita estrictamente a recoger en sus líneas de ayudas las determinaciones que obligatoriamente han de ser contempladas en las zonas Natura 2000<sup>57</sup>. Más aún, la

---

<sup>56</sup> Puede consultarse al respecto el artículo de Murua et al. (2005), que ofrece un balance de las políticas de desarrollo rural en la CAPV.

<sup>57</sup> Concretamente, el Plan Estratégico Nacional de Desarrollo Rural y el Marco Nacional de Desarrollo Rural, basándose en las directrices comunitarias y en el reglamento 1698/2005, exigen discriminaciones positivas en las medidas agroambientales para los espacios Natura 2000 y la puesta en marcha de

medida prevista por la Unión Europea para la financiación de los planes de gestión de la Red Natura 2000, la número 323 (“Conservación y mejora del patrimonio rural”), se ha orientado en el citado plan autonómico hacia la conservación del patrimonio arquitectónico, etnográfico y lingüístico y hacia actividades de sensibilización con respecto al medio natural, sin hacer ninguna referencia a los citados planes de gestión.

#### **4.2.3.-La Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco**

La Ley 16/1994 del 30 de julio de Conservación de la Naturaleza del País Vasco es en la actualidad el instrumento que permite desarrollar una política propia de espacios protegidos en la CAPV. Se trata de un desarrollo jurídico de conservación del medio natural que trasladó la ley básica estatal que entonces estaba en vigor –la Ley 4/89- e introdujo respecto a ella algunas novedades.

Con esta normativa genérica se pretendió ordenar de alguna manera las actuaciones de protección del medio natural protagonizadas hasta entonces. Téngase en cuenta que al primer espacio protegido vasco, Urdaibai, se le había dotado, en ausencia de un marco normativo, de una ley específica de protección, la Ley 5/1989 del 6 de julio de Protección y Ordenación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai<sup>58</sup>. Por otro lado, los Parques Naturales declarados con anterioridad a la Ley de Conservación de la Naturaleza -Urkiola, Valderejo, Aralar y Gorbea- se establecieron siguiendo las previsiones de las instituciones competentes y durante sus primeros años de vida se rigieron por la ley estatal de espacios naturales y por los documentos planificadores específicos de cada uno de ellos.

En la actualidad, la Ley de Conservación de la Naturaleza ha clarificado, racionalizado y ordenado las actuaciones de protección del medio natural en el País Vasco y ofrece un marco de planificación y gestión aplicable a los espacios protegidos incluidos en la denominada Red de Espacios Naturales Protegidos de la CAPV, red que en absoluto tiene un carácter territorial-estratégico, sino simplemente administrativo, al facilitar el registro y la coordinación entre los espacios protegidos (De Rojas, 2006:131; Lazcano, 2007:84). En ella se integran tres figuras de protección:

a) Parques Naturales. Se corresponden con la figura de Parque de la legislación estatal y se definen como *“áreas no transformadas sensiblemente por la explotación u ocupación humana, identificables por la belleza de sus paisajes, la representatividad*

---

medidas para la conservación y el desarrollo de dichos espacios en el medio forestal y en los servicios de asesoramiento.

<sup>58</sup> Aunque las Reservas de la Biosfera son figuras cuya declaración compete a la UNESCO, la solicitud de su declaración y la soberanía de su legislación y gestión corresponden a los gobiernos competentes.

de sus ecosistemas o la singularidad de su flora, de su fauna o de sus formaciones geomorfológicas, y que requieren, a fin de hacer compatible el aprovechamiento ordenado de sus recursos naturales y el uso público con la conservación o recuperación de sus valores ecológicos, estéticos o educativos, de una actuación preferente de los poderes públicos”. A fecha de redacción de la presente investigación se habían declarado nueve de los diez Parques Naturales inicialmente propuestos, que están situados predominantemente en espacios forestales de montaña<sup>59</sup>.

**b) Biotopos Protegidos:** Se trata de una figura que fusiona las categorías estatales de Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos. Su creación tiene como finalidad “la protección de ecosistemas, comunidades, elementos biológicos, áreas de interés geológico, así como lugares concretos del medio natural y formaciones de notoria singularidad, rareza, espectacular belleza o destacado interés científico que por su rareza, fragilidad, importancia o singularidad merecen una valoración especial”. Hasta el año 2008 se habían declarado en la CAPV cinco Biotopos Protegidos, que incluyen lagunas, zonas costeras y espacios interiores, en los que se ha establecido una protección más estricta que en los Parques Naturales. Otros tres espacios de reducida extensión se encuentran en fase de redacción de su PORN (Diapiro de Añana, Montes de Triano y Tramo Litoral Deba-Zumaia), por lo que probablemente sean declarados como Biotopos Protegidos en los próximos años.

**c) Árboles Singulares.** Hasta la fecha, son 25 los árboles del País Vasco que han sido objeto de una protección especial por sus características extraordinarias o destacables. Esta figura no puede considerarse un espacio protegido propiamente dicho, puesto que pretende la conservación de un sólo elemento natural, con fines más patrimoniales que conservacionistas.

En conjunto, tal y como se puede observar en la tabla 4.4, la superficie incluida en la Red de Espacios Naturales Protegidos del País Vasco abarca aproximadamente 75.000 hectáreas. Si se contabiliza también la extensión ocupada por la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, figura asimilable a los Parques Naturales, la superficie protegida alcanza 99.000 hectáreas y representa casi un 14% de la superficie terrestre del País Vasco<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Solamente la Sierra de Entzia, en base a las previsiones del *Plan Estratégico Rural Vasco*, quedaría pendiente de declaración como Parque Natural.

<sup>60</sup> Si se añaden los cuatro Humedales de Importancia Internacional protegidos por el convenio *Ramsar* no superpuestos con ninguna otra figura de protección de la red, la cifra de superficie vasca protegida aumentaría en aproximadamente 730 hectáreas.



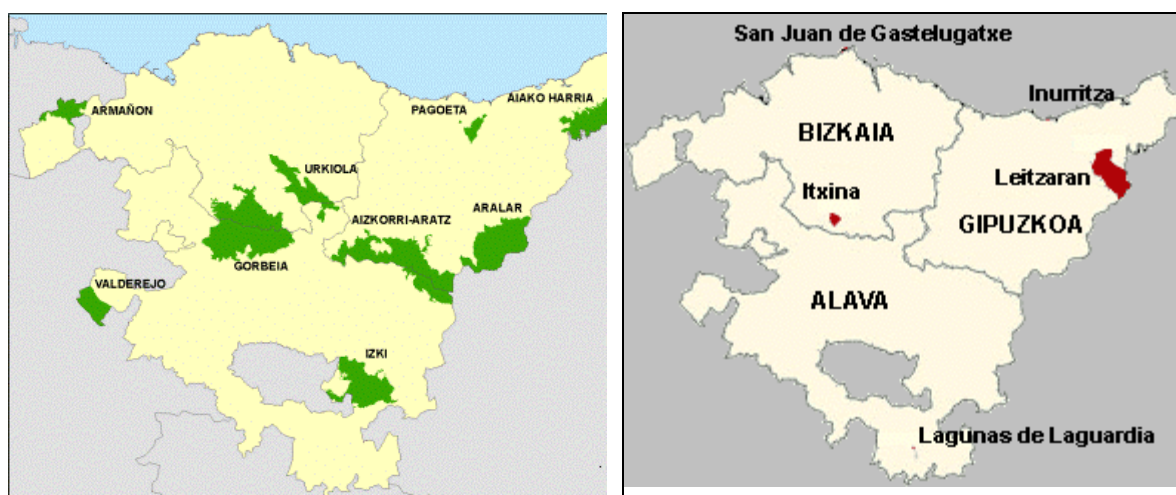
Tabla 4.4: La Red de Espacios Naturales Protegidos en la CAPV y la Reserva de la Biosfera de Urdaibai

NOMBRE	FIGURA DE PROTECCIÓN	AÑO DE DECL.	HA. TERRESTRES PROTEGIDAS	NORMATIVA	
				PORN	PRUG
Urdaibai	Reserva de la Biosfera	1984 <sup>1</sup>	22.041	--	1993 y 2003
Urkiola	Parque Natural	1989	5.958	1994 y 2002	1995 y 2006
Valderejo	Parque Natural	1992	3.500	1992	1995 y 2002
Aralar	Parque Natural	1994	10.971	1994	--
Gorbeia	Parque Natural	1994	20.016	1994	1998
Aiako-Harria	Parque Natural	1995	6.913	1995	2002
Izki	Parque Natural	1998	9.081	1998	2000
Pagoeta	Parque Natural	1998	1.335	1998	--
Aitzgorri-Aratz	Parque Natural	2006	15.919	2006	--
Armañón	Parque Natural	2006	2.971	2006	--
Macizo de Itxina	Biotopo Protegido	1995	571	Incluido en el PN del Gorbeia	
Río Leizarán	Biotopo Protegido	1995	74		
Complejo Lagunar de Laguardia	Biotopo Protegido	1995	46		
Inurritza	Biotopo Protegido	1997	51,7	En tramitación	
Gatzelugatxe	Biotopo Protegido	1998	158		
<b>TOTAL<sup>2</sup></b>			<b>99.035</b>		

Notas: 1) En realidad, la protección de Urdaibai no fue efectiva hasta que se aprobó la Ley de Protección de la Reserva en 1989. 2) Nótese que la superficie total protegida es inferior a la suma de los dígitos, ya que algunos espacios se superponen.

Fuente: Elaboración propia.

Figura 4.5: Parques Naturales y Biotopos Protegidos en la CAPV



Fuente: Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco  
[www.ingurumena.ejgv.euskadi.net](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net)

#### **4.2.4.-Planificación y gestión de la Red de Espacios Naturales Protegidos del País Vasco**

La declaración formal de los Parques Naturales, Biotopos Protegidos y Árboles Singulares se efectúa en la CAPV vía decreto del Gobierno Vasco, a diferencia de la mayoría de las comunidades autónomas, que exigen un rango de ley, al menos en la declaración de sus Parques (De Rojas, 2006:53).

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son la cabecera normativa de los Parques Naturales y los Biotopos Protegidos, y se han de aprobar con carácter previo a la declaración de las áreas protegidas, salvo en los casos excepcionales previstos en el artículo 35.2 de la Ley 42/2007, en los que se permite su tramitación en el plazo de un año a partir de la declaración. En el Parque Natural de Urkiola, el primero declarado, las instituciones se acogieron a la excepción contemplada y la aprobación del PORN sufrió importantes retrasos con respecto al año previsto, algo entonces común a muchos espacios protegidos españoles<sup>61</sup>. Enseguida se vislumbró, sin embargo, un positivo cambio de tendencia y en la actualidad la tramitación y exposición pública del PORN se realiza de forma previa a la declaración de los espacios protegidos, de tal forma que el decreto de declaración y el PORN se aprueban simultáneamente y se cuenta desde el inicio con una protección legal y efectiva.

La normativa básica estatal establece como objetivos del PORN la identificación de los elementos significativos del patrimonio natural, la definición de su estado de conservación y de la capacidad de uso e intensidad de dicho patrimonio y de la biodiversidad y la formulación de criterios orientadores de las políticas sectoriales, de los regímenes de protección y de las medidas de conservación y restauración de los recursos naturales. En el País Vasco, además de los Parques Naturales, también determinados Biotopos Protegidos, concretamente aquellos que se corresponden con la figura de Reserva de la legislación nacional, deberían contar con un PORN que zonifique a efectos normativos el territorio protegido (Lazcano, 2001:567; Lazcano, 2007:98; Lasagabaster y Lazcano, 2004:156; García Ureta, 1999:180). Efectivamente, los tres Biotopos pendientes de aprobación en la CAPV se encuentran en la fase de elaboración de sus respectivos PORN, si bien adolecen de él algunos Biotopos declarados anteriormente.

---

<sup>61</sup> EUROPARC-ESPAÑA (2003: 33-35) calculaba de hecho en 2002 un retraso medio de cinco años en la aprobación del PORN en los espacios protegidos españoles. Afortunadamente, en los últimos años las autonomías han procurado el cumplimiento de la legislación y en la actualidad la declaración de Parques y Reservas está casi siempre precedida por su PORN (EUROPARC-ESPAÑA, 2008b:57).

El procedimiento de planificación y aprobación del PORN, regulado en la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, se inicia formalmente a instancias del Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales afectadas, debiendo éstas presentar un informe justificativo previo. La participación de interesados, titulares de los intereses de la zona, asociaciones, ayuntamientos y entidades locales integradas en el ámbito territorial objeto de ordenación se reduce en esta fase al trámite de audiencia, y una vez aprobado provisionalmente el PORN se abre un periodo de información pública y presentación de alegaciones. También es necesario un informe de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, de naturaleza vinculante si se trata de un espacio no contemplado en las Directrices de Ordenación del Territorio.

Los Planes Rectores de Uso y Gestión (PRUG) son los instrumentos básicos de gestión para los Parques Naturales de la CAPV y deben ser aprobados en el plazo de un año tras la declaración; tienen una vigencia limitada a un quinquenio, se circunscriben a los límites del espacio protegido y prevalecen sobre el planeamiento urbanístico. En la CAPV la redacción de estos instrumentos, por delegación de los órganos forales competentes, recae en equipos técnicos multidisciplinares, y aunque se ajustan a los objetivos y contenidos establecidos legalmente, adolecen de una memoria económica de las inversiones necesarias, lo que ha dificultado que funcionen como verdaderos instrumentos de gestión en los Parques en los que efectivamente se han aprobado.

Las Diputaciones Forales se encargan de la gestión de los espacios de la Red de Espacios Protegidos enclavados en sus correspondientes territorios, asumiendo esta competencia de gestión en sentido amplio: provisión y mantenimiento de servicios recreativos y de guardería, otorgamiento de permisos, realización de estudios, atención al público, etc. Los entes provinciales nombran para estar al frente de la gestión de cada espacio un Director-Conservador, cuyo perfil más frecuente es el de un cargo técnico, en algunos casos de formación forestal y en otros formado en ciencias de la naturaleza.

En los Parques Naturales se constituye además un Patronato como órgano asesor y de gestión. El Patronato está adscrito a la administración provincial y está integrado tanto por representantes de varios niveles institucionales como por agentes portavoces de los intereses privados. Gobierno Vasco, Diputaciones afectadas, titulares de derechos, ecologistas, sindicatos y propietarios forestales tienen derecho a representación en el Patronato, y al no especificar la Ley 16/1994 el peso relativo mínimo de cada grupo de interés, esta cuestión se detalla en la normativa específica de cada espacio protegido. La función teórica de los Patronatos es actuar como

órganos colectivos de gestión, pero lo más habitual es que se programen exclusivamente las reuniones mínimas requeridas en su normativa interna de funcionamiento, sin fomentar una participación más activa ni evaluar periódicamente la gestión desarrollada, de tal forma que en la práctica el Director-Conservador es una figura clave en la gestión diaria de los Parques Naturales vascos.

De forma complementaria, tal y como recoge la Ley de la Conservación de la Naturaleza, se ha constituido en la CAPV el Consejo Asesor de la Naturaleza del País Vasco *Naturzaintza*, en el que se encuentran representadas diversas instituciones y grupos de interesados. En un modelo de gestión tan descentralizado, su labor como órgano de consulta y coordinación es fundamental para lograr cierta coherencia y articulación institucional en la protección de la naturaleza en la CAPV.

Mención aparte requiere la planificación y gestión de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, tal y como ha sido anticipado en el apartado 4.2.2. Este espacio protegido no está sujeto a la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, sino que su figura de protección se deriva de un programa de la UNESCO y cuenta con un régimen singular de protección. Aunque según el reparto competencial establecido entre el Gobierno Vasco y los gobiernos provinciales parece que su gestión y administración debería recaer en la Diputación Foral de Bizkaia, en realidad ha sido el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco el órgano impulsor de su declaración y el principal responsable de la gestión del área, lo que en su momento provocó un fuerte conflicto político entre el gobierno provincial y el autonómico. Al igual que en los Parques Naturales, la gestión se lleva a cabo a través de un Director-Conservador y su órgano ejecutivo es el Patronato, cuya composición queda establecida en la Ley específica de la Reserva<sup>62</sup>.

La planificación de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai también se distingue respecto a la establecida en los Parques Naturales. Al contrario que en éstos, no se prevé la aprobación de un PORN, ya que el alcance y contenido del PRUG supera la mera gestión y se convierte de hecho en un verdadero instrumento planificador. Así, la vigencia de este plan podría ser indefinida, si bien se procedió a su revisión en 2003, tras diez años desde su aprobación. Además de este documento marco, en Urdaibai se contempla un abundante desarrollo reglamentario que incluye entre otros instrumentos, el *Plan de Acción Territorial de los Encinares Cantábricos*, el *Programa*

---

<sup>62</sup> La composición del Patronato de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai fue modificada para aumentar la participación de propietarios y ayuntamientos ante las presiones de algunos grupos, modificando la Ley de protección de la Reserva (Ley 5/1989) mediante la Ley 15/1997 del 31 de Octubre.

*de Armonización y Desarrollo de Actividades Socioeconómicas y el Plan de Manejo para la Interpretación, Investigación y Educación Ambiental.*

#### **4.2.5.-La ordenación del territorio y la protección del medio natural**

El Gobierno Vasco ostenta según el estatuto de autonomía la competencia exclusiva para definir el modelo territorial en el País Vasco, por lo que tiene importantes atribuciones en los espacios protegidos a través de la ordenación territorial, materia de la que se responsabiliza en la actualidad el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio. La definición del marco para ordenar el territorio en el conjunto de la CAPV se inició con la aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio (Ley 4/1990 del 31 de mayo), que fue desarrollada por las Directrices de Ordenación del Territorio (DOT), aprobadas por Decreto del 28/1997 del 11 de febrero (Gobierno Vasco, 1997).

La Ley de Ordenación del Territorio opta por la planificación como la metodología más adecuada para coordinar todas las actuaciones sobre el territorio (Ávila, 1993:224). Hasta la década de los noventa este ámbito había estado reservado a las corporaciones locales, que regulaban el régimen de usos del espacio mediante el ordenamiento municipal. Se adolecía entonces de una ordenación integral del conjunto del territorio, tan necesaria para derivar de ella el diseño de una política de declaraciones coherente con su realidad física, social y económica.

Las Directrices de Ordenación del Territorio constituyen un conjunto de reflexiones y pautas de actuación resultantes de un largo y laborioso análisis multisectorial del territorio de la CAPV, un diagnóstico en el que se concretaron las carencias y necesidades del desarrollo territorial (Lasagabaster y Lazcano, 2004:142). Suponen un marco general de referencia, al ofrecer los criterios básicos por los que deberían guiarse las políticas sectoriales en el territorio no urbanizable del País Vasco. En las DOT se diseñó un modelo territorial que dividía el conjunto de la CAPV en 12 áreas funcionales, y en función de la capacidad de acogida de cada zona se realizaron propuestas para la ordenación territorial, referidas a muy diversos aspectos: equipamientos, infraestructuras básicas, sistema de asentamientos, etc.

Los instrumentos de ordenación que se derivan de estas directrices son los Planes Territoriales Parciales (PTP), de ámbito comarcal, y los Planes Territoriales Sectoriales (PTS). En el momento de redacción de esta investigación se habían aprobado siete Planes Territoriales Parciales -los de Rioja Alavesa, Álava Central, Llodio, Bajo Deba, Alto Deba, Urola Costa y Bilbao Metropolitano-, estando los restantes en fase de

elaboración. En cuanto a los Planes Territoriales Sectoriales, a principios del año 2009 se habían aprobado definitivamente siete de ellos –dos PTS de Ordenación de Márgenes y Arroyos (vertiente cantábrica y mediterránea), el PTS de la Red Ferroviaria, el PTS de la Energía Eólica, el PTS de Protección y Ordenación de Zonas Húmedas, el PTS de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales y el PTS de Ordenación y Protección del Litoral-, mientras se encontraban en fase avanzada otros tres planes sectoriales: el PTS de Suelo para la Promoción Pública de Viviendas, el PTS de la Red Intermodal y Logística de Transporte y el PTS Agroforestal, este último con una especial incidencia en el medio natural.

En relación a los espacios protegidos, ha de tenerse en cuenta que cinco Parques Naturales vascos y la Reserva de la Biosfera de Urdaibai fueron declarados con anterioridad a las DOT, y al derivarse además de iniciativas de diferentes departamentos e instituciones, los criterios de sus respectivas protecciones no fueron totalmente coincidentes. Por ello, cuando con naturaleza normativa y vinculante las DOT propusieron como medida de acción positiva el desarrollo de una red de diez espacios protegidos en áreas singulares, de alta naturalidad y fragilidad, debieron de adaptarse a la política de declaración ya definida e iniciada por el Departamento de Agricultura del Gobierno Vasco, con el fin de coordinar y dotar de coherencia a las actuaciones de protección del medio natural<sup>63</sup>.

El capítulo de las DOT centrado en el medio físico delimitó y definió ciertas zonas que deben ser objeto de una protección especial. Se trató así de homogeneizar las denominaciones de los planeamientos municipales y orientar la regulación de los usos y actividades definiendo las Áreas de Especial Protección como *“los bosques autóctonos bien conservados, las rías y estuarios, los complejos fluviales en buen estado, las playas, las zonas húmedas interiores, los acantilados costeros, las áreas culminares o de vegetación singular y, en general, todos los elementos valiosos desde el punto de vista de la ecología, la cultura, el paisaje, o todo ello conjuntamente”*. Además, en el anexo 3 del capítulo 21 de las DOT se recomendó la preservación de un conjunto de Áreas de Especial Interés Naturalístico, con objeto de preservar sus valores ecológicos y culturales.

En realidad ambas disposiciones no garantizan una efectiva protección del medio natural, bien sea porque no se delimitan las Áreas de Especial Protección o por la

---

<sup>63</sup> Efectivamente, la Ley de Conservación de la Naturaleza establece que el PORN de un espacio protegido prima sobre cualquier otra ordenación, por lo que en el caso de que dicho PORN entre en contradicción con las DOT, éstas deberían adaptarse a aquel.

naturaleza no vinculante del listado propuesto de las Áreas de Especial Interés Naturalístico (Gobierno Vasco, 1996b). Las DOT, por lo tanto, suponen más bien una declaración de intenciones para la declaración de espacios protegidos, pero adolecen de mecanismos o procesos de protección eficaz sobre las áreas valiosas (Ruiz Urrestarazu y Galdós, 2007; Ruiz Urrestarazu, 2006) y su desarrollo se ha enfrentado a enormes retrasos. Allende (2006:31) llega incluso a la conclusión de que “*el desarrollo sostenible ha estado ausente en la práctica e interpretación de las DOT*”.

Mayor relevancia en la protección del medio natural tendrá la próxima aprobación definitiva del Plan Territorial Sectorial Agroforestal (Gobierno Vasco, 2001), que desarrolla y pormenoriza los criterios de las DOT correspondientes al medio físico en el conjunto del suelo no urbanizable de la CAPV. Esta ordenación excluye, sin embargo, a los espacios protegidos que cuenten con un PORN aprobado, por tratarse éste de un plan de mayor rango jerárquico.

También considera este PTS un condicionante superpuesto –categoría al margen de la ordenación propuesta por las DOT- la *Red de Corredores Ecológicos de la CAPV* (Gurrutzaga, 2005). La propuesta técnica de configuración de esta red, que pretende fomentar la conexión entre los espacios Natura 2000 para la fauna sensible a la fragmentación, se completó en el año 2005 y aunque aún no cuenta con un respaldo legislativo directo, deberá ser implementada como desarrollo del PTS agroforestal en el marco de la ordenación territorial y sectorial (Lazcano, 2007:85).

Algo similar acontece con los trabajos desarrollados para la protección del paisaje en la CAPV. La reciente elaboración de una propuesta de *Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes en la CAPV* (IKT, 2005), en fase de anteproyecto en el momento de redacción de la presente investigación, sólo permitirá una efectiva protección de los paisajes vascos cuando sea complementada con la definición de instrumentos de ordenación del territorio o sectoriales que posibiliten la protección de los espacios catalogados.

#### **4.2.6.- La Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible**

Uno de los compromisos asumidos por los países firmantes del Convenio de la Biodiversidad Biológica en la Cumbre de la Tierra de 1992, entre los que se encontraba España, fue elaborar estrategias locales de desarrollo sostenible. La Unión Europea, como documento preparatorio para la Cumbre Mundial de Johannesburgo, elaboró en el año 2001 la *Estrategia Europea para un Desarrollo Sostenible* -que complementa el VI Programa de Acción Comunitaria en Materia de Medio Ambiente-, y

España hizo lo propio en el año 1998 con la aprobación de la *Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Biodiversidad Biológica*. Este documento pretende ser un puente entre la estrategia europea y las respectivas estrategias de las comunidades autónomas, que son en definitiva las responsables directas de la aplicación de las medidas que se han de llevar a cabo para la implantación de las estrategias de desarrollo sostenible en sus ámbitos territoriales.

En este marco, y fruto de la Ley 3/98 General de Protección del Medio Ambiente del Gobierno Vasco, la *Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020* (Gobierno Vasco, 2002) es la visión de referencia a largo plazo que define las políticas ambientales desarrolladas en esta comunidad. La *Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible* establece una serie de metas y compromisos a largo plazo para que la sociedad vasca avance hacia la sostenibilidad. A partir de un diagnóstico de partida se fijan pautas para las actuaciones públicas y privadas, aunque sin poner en cuestión el actual modelo de desarrollo económico ni pretender una modificación radical de las formas de producción, consumo y distribución.

Concretamente, se han fijado cinco metas estratégicas: garantizar un agua, aire y suelos limpios y saludables, la gestión responsable de recursos naturales y residuos, la protección de la naturaleza y la biodiversidad, el equilibrio territorial y la movilidad y limitar la influencia del cambio climático. Es en la tercera de estas metas, la protección de la naturaleza, en la que se enmarca la protección de espacios. Sus tres objetivos estratégicos son: a) la conservación y protección de los ecosistemas, las especies y los paisajes; b) la restauración de los ecosistemas y las especies en su entorno natural, así como los paisajes; y c) la investigación y sensibilización sobre la biodiversidad.

La *Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible* se desarrolla a través de compromisos cuatrienales, suponiendo los mismos en la actualidad el marco de referencia para la política vasca de espacios protegidos, toda vez que las competencias del desarrollo de la política de conservación de la naturaleza se han transferido al órgano ambiental del Gobierno Vasco.

Muchas de las actuaciones previstas en el primer *Programa Marco Ambiental 2002-2006* (Gobierno Vasco e IHOBE, 2002) relacionadas con la protección de la naturaleza y la biodiversidad ya han sido iniciadas, por lo que se ha hecho referencia a ellas en apartados anteriores de esta investigación: el desarrollo de la Red Natura 2000, la declaración de nuevos Parques Naturales, el establecimiento de corredores ecológicos, etc. Es destacable también el propósito de este programa de catalogar las



Zonas Ambientalmente Sensibles, figura de protección establecida en la Ley de Medio Ambiente del País Vasco 3/98 que goza de unas garantías especiales de protección por sus especiales características en cuanto a sus valores ambientales y por su fragilidad. Efectivamente, en dicha ley se estableció que las Zonas Ambientalmente Sensibles incluyeran, amén de las Áreas de Especial Interés Naturalístico de las DOT, otras zonas como áreas de dominio público o de recarga de acuíferos que una vez catalogadas podrían ser consideradas prácticamente como espacios protegidos (Lazcano, 2007: 91).

El segundo *Programa Marco Ambiental de la CAPV 2007-2010* (Gobierno Vasco e IHOBE, 2007) identifica once objetivos estratégicos y 44 compromisos a corto plazo, definidos mediante un proceso participativo. Es significativo que en este programa se reconozca que en ciertos aspectos los progresos del anterior periodo han sido claramente insuficientes, como consecuencia de los hábitos de consumo inherentes al modelo económico en el que está inmersa la sociedad vasca.

En materia de protección de la naturaleza, el *Programa Marco Ambiental 2007-2010* fija como objetivo estratégico el mantenimiento de la diversidad biológica mediante la protección y la restauración del funcionamiento sostenible de los hábitats y ecosistemas marinos y terrestres. Concretamente se establecen nueve compromisos de mejora para el año 2010, entre los que destacan la creación de un marco normativo para Natura 2000, el impulso de planes de gestión que permitan la conversión progresiva de LIC a ZEC, el aumento de la superficie forestal autóctona, la restauración de humedales, el incremento de la superficie acogida a medidas agroambientales y a agricultura ecológica, y la puesta en marcha de medidas de gestión para la efectiva protección del *Catálogo de Paisajes Singulares y Sobresalientes*. A la fecha de redacción de esta investigación, las acciones necesarias para cumplir dichos compromisos se encuentran en proceso de definición, ya que se ha optado por un proceso participativo basado en grupos de trabajo interinstitucionales -coordinados por la Dirección de la Biodiversidad y Participación Ambiental del Gobierno Vasco- para elaborar la *Estrategia de la Biodiversidad de la CAPV 2009-2014*, estrategia que se convertirá en el instrumento básico para la puesta en marcha de los objetivos relacionados con la protección de la naturaleza en los próximos años.

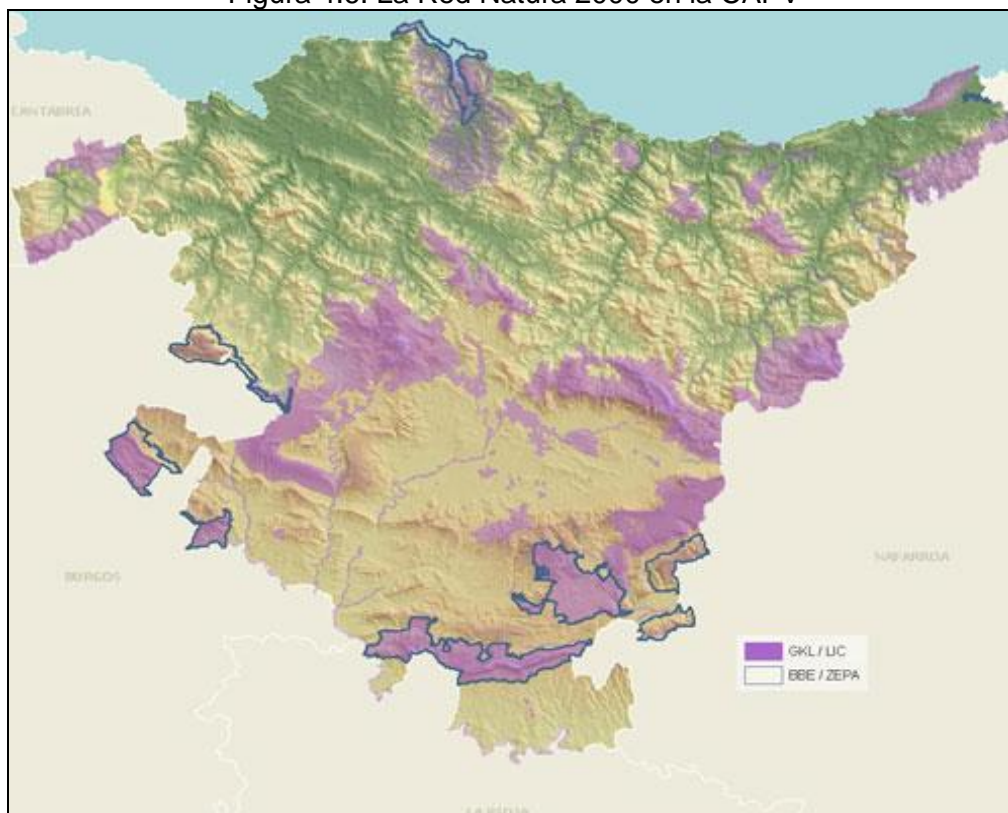
#### **4.2.7.-La configuración de la Red Natura 2000 en el País Vasco**

El País Vasco, al igual que otras muchas regiones europeas, se encuentra inmerso en un proceso de intensa transformación de su política de protección de espacios

naturales, derivado de la aplicación de la Directiva de Hábitats. En base a la propuesta efectuada por el acuerdo del Consejo del Gobierno Vasco de 23 de diciembre de 1997 -modificado posteriormente por los acuerdos de noviembre de 2000 y junio de 2003- en el año 2004 la Comisión Europea aprobó el listado de LIC de la bioregión atlántica y en 2006 el correspondiente a la segunda bioregión del País Vasco, la mediterránea. Ello ha supuesto que nada menos que el 22,70% del territorio vasco se encuentre actualmente bajo protección<sup>64</sup>, un porcentaje significativamente mayor que el que representan exclusivamente los espacios de la Red de Espacios Naturales Protegidos del País Vasco- Parques Naturales y Biotopos Protegidos-, citada anteriormente.

En conjunto, la Red Natura 2000 abarca 146.788 Ha., aproximadamente una quinta parte de la superficie de la CAPV, y está formada por 57 espacios de diferente extensión: 51 espacios LIC, cinco ZEPA y un espacio LIC-ZEPA. En la figura 4.6 se muestra el emplazamiento de estos espacios protegidos, que se relacionan detalladamente en el anexo 1.

Figura 4.6: La Red Natura 2000 en la CAPV



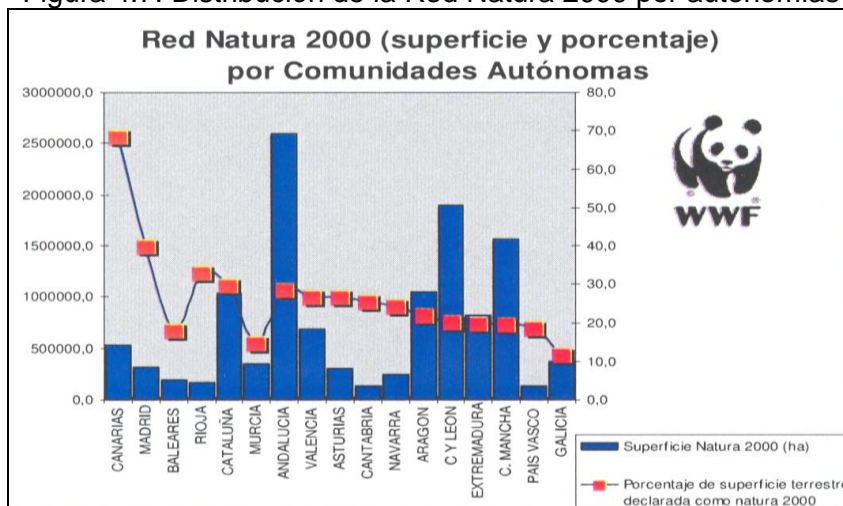
Fuente: Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.  
[www.ingurumena.ejgv.euskadi.net](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net)

<sup>64</sup> Este porcentaje resulta de sumar las zonas de la Red Natura 2000 y los extensos terrenos de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai que no están incluidos en dicha red. No se ha tenido en cuenta, sin embargo, la superficie protegida derivada de las legislaciones sectoriales (refugios de caza, montes protectores, etc.), ni las abundantes zonas que cuentan con algún grado de protección por parte del planeamiento municipal o territorial, por tratarse de figuras que conceptualmente equivalen a los espacios protegidos pero jurídicamente no ostentan dicha categoría (Lazcano, 2001:548).

La superficie relativa protegida en el País Vasco mediante LIC (el 18,6%) es elevada en relación a casi todos los países europeos, si bien en el ámbito nacional la mayor parte de las comunidades autónomas han aplicado la Directiva Hábitats de forma aún más ambiciosa. La declaración de ZEPA en la CAPV ha sido menor, tanto en términos absolutos como relativos: sólo un 5,4% de la superficie terrestre vasca ha sido declarada Zona de Especial Protección para las Aves, solapándose además una parte significativa de estos ZEPA con la figura de LIC. De hecho, el País Vasco es la autonomía española con menor superficie protegida al amparo de la Directiva de Aves, quizá algo justificado por su relativa escasez de humedales bien conservados.

En conjunto, la CAPV no destaca en España en el desarrollo de la Red Natura 2000. Tal y como muestran los datos proporcionados por WWF (2008) en la figura 4.7 -en los que se refleja la distribución de la Red Natura 2000 por comunidades autónomas a partir del análisis de la cartografía digital del Ministerio de Medio Ambiente-, el País Vasco es la comunidad autónoma con menos hectáreas declaradas Natura 2000, superando sólo en términos relativos -en porcentaje de su territorio declarado- a Galicia, Murcia y Baleares. Si duda la temprana y profunda industrialización de este territorio, que alteró notablemente el medio natural, es una de las causas de la menor aplicación de la Directiva Hábitats en la CAPV con respecto al resto de las autonomías.

Figura 4.7: Distribución de la Red Natura 2000 por autonomías



Fuente: WWF (2008). Datos actualizados en marzo de 2007.

Independientemente de si han sido designados como LIC o ZEPA, los espacios vascos incluidos en Natura 2000 se pueden clasificar en cuatro categorías:

1) En primer lugar, se ha dado prioridad a la inclusión de aquellos terrenos que ya disfrutaban de una protección previa. Así, todos los Parques Naturales y Biotopos

Protegidos han sido declarados zonas Natura 2000, junto con las zonas mejor conservadas de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai (encinares cantábricos, red fluvial, marismas, zonas litorales y la propia ría de Urdaibai) y ciertos terrenos de Txingudi. En conjunto, estos espacios previamente protegidos se extienden por aproximadamente 80.000 hectáreas y representan por lo tanto más de la mitad de la Red Natura en la CAPV.

2) Además, siguiendo las previsiones de la planificación territorial y ambiental, se han incluido aquellos terrenos que probablemente sean declarados en el futuro como Parques Naturales o Biotopos Protegidos. Destacan entre ellos Entzia y la Sierra de Árcena, en este último caso como una potencial ampliación del Parque Natural de Valderejo.

3) Por otro lado, se han protegido cauces fluviales y pequeños reductos con valiosos hábitats bien conservados: robledales, dunas, lagos, etc. Algunos de ellos ya contaban con alguna protección internacional, como la de Humedal Ramsar. Aunque en conjunto su superficie no es muy elevada, sí es importante su función como garantes de la biodiversidad y como corredores ecológicos en el territorio vasco.

4) Por último, se han incluido en la Red Natura 2000 una serie de zonas interiores caracterizadas por una buena conservación de sus masas boscosas. En su mayor parte se trata de áreas que disfrutaban de cierta protección previa, ya que se encuentran catalogadas como Montes de Utilidad Pública (MUP) y son gestionadas como tales por los gobiernos forales de los tres territorios históricos. Algunas zonas protegidas son de tamaño medio -como Sobrón, Sierra Salvada o los Montes Altos de Vitoria-. Otras incluyen grandes extensiones, como por ejemplo las Sierras Meridionales de Álava, con más de 16.000 hectáreas protegidas como ZEPA y parte de ellas también como LIC.

La elección de estos espacios se ha llevado a cabo partiendo de los criterios técnicos presentes en la Directiva 92/43/CEE y siguiendo las previsiones y trabajos previos desarrollados en el ámbito de la ordenación del territorio en la CAPV. De hecho, aprovechando el trabajo de elaboración de los PTP y PTS, se pidió a los equipos redactores que realizaran sus propias propuestas, las cuales fueron contrastadas posteriormente con las aportaciones de las respectivas Diputaciones Forales (Florido y Lozano, 2003:195).

La distribución de los espacios Natura 2000 entre los tres territorios históricos vascos no es homogénea, tal y como muestra la tabla 4.5. De hecho, Álava aporta más de la mitad de la superficie protegida, reflejo del estado de conservación actual del medio

natural. Téngase en cuenta que en el territorio alavés la población se encuentra muy polarizada en Vitoria-Gasteiz y el resto de su geografía presenta muy bajas tasas de densidad poblacional, lo que ha conformado un territorio poco transformado. El territorio alavés se encuentra a caballo entre la bioregión atlántica y la mediterránea, con ciertos enclaves que muestran características de ambas, y más de la mitad de su superficie conserva especies autóctonas, albergando consecuentemente una mayor diversidad de hábitats y especies.

Tabla 4.5: Distribución por territorios históricos de la Red Natura 2000 (superficie en Ha.)

	ÁLAVA	VIZCAYA	GUIPUZCOA	MAR CANTABRICO	CAPV
LIC	44.817	22.789	39.884	11	207.500
ZEPA+LIC	25.995	848	80	402	27.325
ZEPA	9.470	1.409	55	1.030	11.963
<b>NATURA 2000</b>	<b>80.282</b>	<b>25.046</b>	<b>40.019</b>	<b>1.443</b>	<b>146.788</b>
Porcentaje	26,4%	11,3%	20,2%		20,3%

Fuente: Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco.

[www.ingurumena.ejgv.euskadi.net](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net)

En conjunto, la Red Natura 2000 está afectando a 152 de los 251 municipios vascos, y en ella predominan los espacios forestales interiores de montaña<sup>65</sup>. Solamente 1.443 hectáreas marinas se han incluido en Natura 2000, y en la costa vasca la protección se limita a reductos de naturaleza, por lo que los enclaves litorales protegidos suponen muy pocas hectáreas con respecto a la superficie protegida total. De hecho, si no se tienen en cuenta los espacios que disfrutaban previamente de algún tipo de protección, en la costa sólo se ha protegido adicionalmente la zona litoral de Jaizkibel -con una extensión de 2.434 Ha.- y pequeñas reservas, como los acantilados de Ulía, las rías de Urola y Barbadún y las Dunas de Astondo.

Esta localización predominante de los espacios Natura 2000 en zonas de interior no coincide territorialmente ni parece acorde con las principales presiones del desarrollo humano sobre el territorio. Aunque con menor intensidad que en la costa mediterránea, una de las principales tendencias insostenibles en los usos del suelo en la CAPV es la artificiliación del territorio (Gobierno Vasco, 1996a:71). Efectivamente, entre 1994 y 2004 se ha producido un incremento de las superficies artificiales en esta comunidad de casi el 20%, pasando de 47.744 Ha. a 57.185 Ha. artificializadas (Gobierno Vasco e IHOBE, 2005)<sup>66</sup>.

<sup>65</sup> En realidad, afecta a 147 municipios y cinco parzoneras de propiedad conjunta entre varios municipios.

<sup>66</sup> Concretamente, la superficie residencial calificada ha incrementado un 31%, las actividades económicas industriales y de centros comerciales un 46% y las infraestructuras de transporte un 2,3% (Gobierno Vasco e IHOBE, 2007:13).

Territorialmente, la artificialización se ha concentrado en una franja del litoral y en los valles (Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2006a: 402-413); en Guipuzcoa la superficie artificializada ha crecido en la franja de 0-2 Km. de costa un 16,5% en trece años (de 1987 a 2000), mientras que en Vizcaya el porcentaje de crecimiento también ha sido muy relevante (13,2%) (Observatorio de la Sostenibilidad en España, 2006b:136). Por ello, es indudable que hubiera sido importante que la Red Natura 2000 hubiera prestado especial protección al litoral, máxime cuando los efectos que conlleva la conversión a superficie artificial en la zona costera son prácticamente irreversibles y la Directiva 92/43/CEE considera prioritario conservar aquellos *“hábitats naturales amenazados de desaparición”*. Cabe pensar que quizá el elevado coste de oportunidad que supondría proteger la costa, donde las presiones residenciales son muy intensas, ha sido la causa de la escasa protección de la franja litoral, ya que *“el suelo se ha convertido en una mercancía muy rentable”* (Lasagabaster y Cubero, 2007:53).

En estos primeros años del siglo XXI la política de protección de la naturaleza en el País Vasco se enfrenta al reto de proteger más allá del “papel” los espacios de la Red Natura 2000. El Programa Marco Ambiental vigente ha establecido un compromiso de conversión a ZEC del 100% de los LIC de la bioregión atlántica y del 30% de los correspondientes a la región mediterránea del País Vasco para el año 2010, pero de momento sólo uno de ellos ha iniciado este proceso. Se trata del ZEC de la Sierra de Cantabria, de 11.300 hectáreas, cuyo inicio de declaración como ZEC se produjo mediante Orden de la Consejera de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco del 25 de mayo de 2007.

Para lograr una gestión activa de los espacios protegidos es necesario que se transponga la Directiva de Hábitats al ordenamiento jurídico vasco y se definan los instrumentos y órganos competentes para la efectiva protección de la Red Natura 2000. En el momento de redacción de la presente investigación se encontraba en fase de borrador un nuevo decreto relativo a la conservación de los hábitats naturales y de la flora y fauna silvestre. Su concreción permitirá establecer el modelo de planificación y gestión de los espacios Natura 2000 y supondrá un nuevo marco jurídico en la protección del medio natural de la CAPV.

**CAPÍTULO 5: LA CONTRIBUCIÓN DE LOS ESPACIOS  
PROTEGIDOS AL DESARROLLO EN ESPAÑA  
Y EN EL PAIS VASCO**

---

## **5.1.-LA PROMOCIÓN SOCIOECONÓMICA EN LAS ÁREAS DE INFLUENCIA DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS ESPAÑOLES**

### ***5.1.1.-El entorno social y económico de los espacios protegidos españoles***

Uno de los aspectos más conflictivos en la política de protección de la naturaleza en España -común a una gran parte de países del mundo desarrollado y en desarrollo- ha sido la escasa atención a las necesidades sociales y económicas de las comunidades del entorno de los espacios protegidos. En el capítulo 2 se ha reflexionado sobre la necesidad de considerar los espacios protegidos como espacios sociales y sobre la trascendencia de involucrar a las poblaciones que tradicionalmente han venido utilizando el territorio mediante una mayor atención a sus legítimos intereses de desarrollo entre los objetivos de las figuras de protección. Esta consideración es especialmente relevante en territorios profundamente humanizados y marginados del desarrollo económico general.

También ha sido puesto de manifiesto anteriormente la preferencia en España por figuras de protección flexibles, correspondientes con las categorías IV (Áreas de Gestión de Hábitats y Especies), V (Paisaje Terrestre/Marino Protegido) y VI (Área Protegida con uso sostenible de los recursos naturales) de la UICN. En concreto, más de la mitad del territorio protegido español se ha declarado al amparo de la categoría Parque Natural y sus equivalentes. Existe un consenso generalizado en considerar a esta figura el paradigma de protección que incluye los intereses de las poblaciones residentes, ya que con la declaración de un Parque Natural se persiguen tres objetivos esenciales: la conservación del medio natural, la contribución al desarrollo local y el uso público de la naturaleza.

Incluso la figura de Parque Nacional, cuya concepción inicial se corresponde claramente con la categoría II de la UICN, ha experimentado cierta evolución hacia protecciones más flexibles que incorporan los intereses de las comunidades locales y sirven para promocionar sus entornos sociales y económicos. Ciertamente, algunos Parques Nacionales, los más humanizados, incluyen entre sus objetivos promover un desarrollo social y económico sostenible, y la Ley 5/2007 de la Red de Parques Nacionales explícitamente reconoce que *“los territorios que merecen la consideración de Parques Nacionales son un producto social en el sentido de que son el resultado de la interacción histórica de la sociedad con el territorio, con formas e intensidades que*



*sufren una continua transformación y que, en los tiempos actuales, se han desequilibrado en contra del mantenimiento del patrimonio natural más valorable*<sup>67</sup>.

En España los espacios protegidos están afectando directa o indirectamente a una gran parte del mundo rural. Téngase en cuenta que solamente la figura de Parque (Nacional y Natural) afecta en España a 1.081 municipios, en los que viven más de 17 millones de personas, el 39% de la población nacional (EUROPARC-ESPAÑA, 2008b:50). Se calcula que 2.000 entidades municipales están contribuyendo con sus territorios a alguna de las numerosas figuras de protección establecidas (Troitiño et al., 2005), cifra que se elevaría sensiblemente si se incorporaran en el cómputo todos los espacios vinculados a la Red Natura 2000.

Los espacios protegidos se localizan en España mayoritariamente en áreas rurales, frágiles y marginadas. Troitiño et al. (2005:261-626) han realizado una caracterización de los municipios españoles que aportan terrenos a estos espacios y llegan a la conclusión de que *“la presencia de parques y paisajes protegidos es especialmente significativa en territorios con dificultades (...)”*. Obsérvense en la tabla 5.1 las tipologías que estos autores han clasificado en su investigación. En la figura de Parque Natural -la más extensa-, más de la mitad de los municipios se catalogan como *“regresivos de cierto dinamismo y potencialidad medioambiental y cultural”* y *“ruralidad profunda con fuertes condicionantes naturales y dificultades de vertebración”*. En los Parques Nacionales también domina la primera de estas tipologías, siendo el propio espacio protegido uno de los activos principales para el desarrollo turístico del entorno de estas figuras de protección.

También EUROPARC-ESPAÑA concluye que el 73% de los municipios que aportan territorios a los Parques Naturales y Nacionales pueden ser considerados rurales siguiendo el criterio de la Ley 45/2007 para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural<sup>68</sup>. Más aún, el 63% de los municipios afectados por los Parques españoles tiene una población residente menor de 5.000 habitantes, por lo que se consideran “zonas rurales prioritarias” a efectos de la citada ley (EUROPARC-ESPAÑA, 2008b:50). Muchos de estos municipios se localizan en áreas forestales de montaña: el 64% de la superficie protegida española se adscribe a zonas forestales y el 74% de los terrenos se sitúan por encima de los 1.500 metros de altitud.

---

<sup>67</sup> No obstante esta evolución, algunos autores expresan aún profundas deficiencias en la atención hacia los intereses residentes en los Parques Nacionales, por lo que probablemente quepa clasificarlos todavía en la categoría II de la UICN (Campos y Carrera, 2005) (nota de la autora).

<sup>68</sup> A efectos de la Ley 45/2007 (art.3) se entiende por medio rural *“el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km<sup>2</sup>”*.

Tabla 5.1: Tipología de los territorios que integran los municipios que aportan terrenos a las áreas protegidas españolas e importancia de cada tipología en las diferentes figuras de protección (en porcentaje)

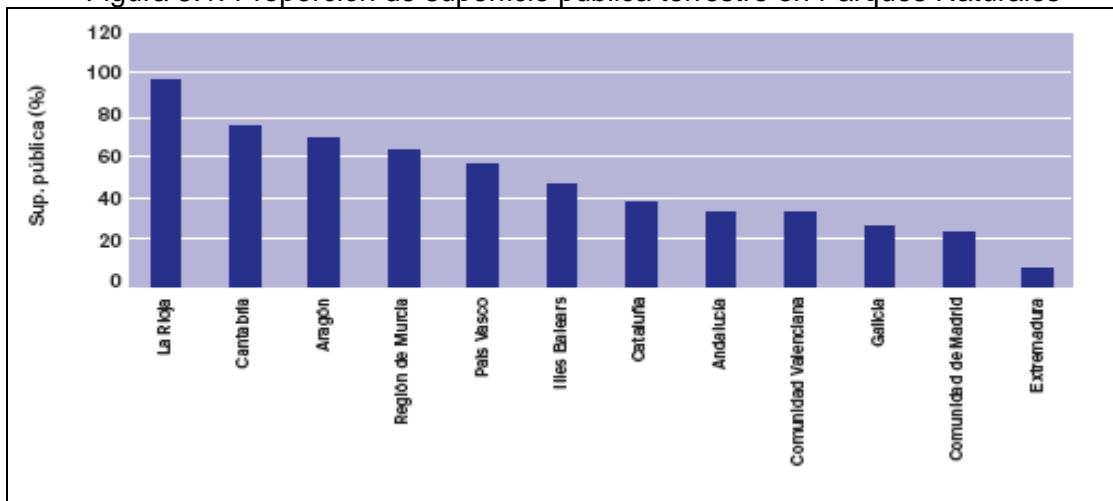
TIPOLOGÍA DE TERRITORIOS	PARQUE NACIONAL	PARQUE NATURAL	PARQUE REGIONAL	PARQUE RURAL	PAISAJE PROTEGIDO	
Ruralidad profunda, fuertes condicionantes naturales y dificultades de vertebración	a) montaña	10,5	12,9	2,0	0,0	0,0
	b) desfavorecidas	2,4	13,4	1,3	0,0	0,0
Regresivos de cierto dinamismo y potencialidad medioambiental y cultural	a) diversidad económica	0,0	6,7	5,3	0,0	0,0
	b) funcionalidad turística	49,2	22,3	28,9	0,0	4,3
Rurales tradicionales, de cierta estabilidad y presencia significativa de pequeñas ciudades	a) baja densidad	0,0	4,3	0,7	0,0	0,0
	b) densidad media	1,7	9,3	2,6	0,0	7,0
De vitalidad agraria y reforzamiento de la multifuncionalidad	a) regadíos en vegas	0,0	1,5	5,2	0,0	5,2
	b) multifuncionales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	c) regadíos extensivos	0,0	2,5	0,0	0,0	0,0
Ámbitos litorales	a) tradicionales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	b) multifuncionales	3,2	2,7	2,0	0,0	5,2
	c) monocultivo turístico	0,0	2,0	0,0	0,0	0,0
Expansión de áreas metropolitanas y zonas de fuerte urbanización	a) expansión económica	2,4	3,7	2,0	0,0	0,0
	b) influencia difusa	0,0	0,3	6,6	0,0	0,0
	c) función residencial y ocio	0,0	1,4	0,0	0,0	0,0
Ámbitos insulares	a) monocultivo turístico	2,4	1,9	0,0	23,3	12,2
	b) pervivencias tradicionales	18,5	4,0	0,0	53,3	43,5
	c) equilibrios precarios	4,8	0,5	0,0	13,4	4,3
Ciudades medias	1,7	6,3	38,8	0,0	5,3	
Áreas metropolitanas	3,2	4,3	4,6	10,0	13,0	
<b>TOTAL</b>	100	100	100	100	100	

Fuente: Troitiño et al., 2005:242.

El análisis de las necesidades de la población local afectada cobra aún mayor relevancia al comprobar que en España domina la titularidad privada de los terrenos protegidos. Al contrario que en los Parques Nacionales, donde gran parte de la superficie protegida es pública<sup>69</sup>, en los Parques Naturales españoles el 59% de la superficie protegida está en manos privadas, observándose en la figura 5.1 importantes diferencias entre autonomías. En estos terrenos privados la colaboración de los propietarios en la gestión es determinante, y por lo tanto se torna imprescindible tener en cuenta sus necesidades e intereses.

<sup>69</sup> Aunque ya desde principios del siglo XX los terrenos afectados por los Parques Nacionales podían ser objeto de expropiación, los conflictos detectados con los propietarios en la declaración de los primeros espacios y el profundo respeto que se guardaba a la propiedad privada propiciaron la elección predominante de terrenos de titularidad pública para su incorporación a la Red de Parques Nacionales. Si bien recientemente se han incorporado ciertos terrenos privados en algunos Parques Nacionales y se han declarado nuevos espacios sobre zonas con relevantes propiedades privadas -el Parque Nacional de la Cabañeros, por ejemplo-, la titularidad pública sigue dominando el 81% de los terrenos de esta figura de protección.

Figura 5.1: Proporción de superficie pública terrestre en Parques Naturales



Nota: Se incluyen solamente las CCAA que aportan datos de más del 80% de sus Parques Naturales.  
Fuente: EUROPARC-ESPAÑA (2008b:33).

Los espacios protegidos españoles se sitúan predominantemente, por lo tanto, en terrenos de titularidad privada, se asientan en los municipios más marginales y afectan a una gran parte de la población rural. Es relevante, por lo tanto, atender a las repercusiones de los mismos en las comunidades rurales que los sustentan, lo que es objeto de análisis en los subapartados siguientes de esta investigación.

### 5.1.2.-Los derechos de los propietarios privados

Dado que muchos terrenos protegidos se hallan en manos privadas, el ordenamiento jurídico español ha debido regular de alguna manera la compatibilización entre el interés general de la protección del medio natural y el interés privado legítimo del aprovechamiento de los terrenos afectados por las declaraciones.

En el actual marco jurídico, la mera declaración de un espacio como protegido tiene aparejada la función de utilidad pública a todos los efectos, y en particular a efectos expropiatorios de los bienes y derechos afectados. Además, existe la facultad de ejercer el derecho de tanteo y retracto por las administraciones en las transmisiones onerosas intervivos de los terrenos situados en el interior de los espacios protegidos (art. 39 de la Ley 42/2007).

La facultad expropiatoria, que implicaría para los titulares de derechos e intereses la pérdida de la propiedad y su correspondiente indemnización, no se ha utilizado prácticamente en España, excepto en casos concretos de territorios muy frágiles y de reducida extensión. En general, ni el sector público ostenta la capacidad financiera suficiente para convertirse en propietario de grandes extensiones de terrenos

protegidos, ni tampoco parece ésta la apuesta más eficaz para lograr la preservación de sus valores y servicios ambientales.

De hecho, en la mayor parte de los terrenos protegidos el aprovechamiento agroganadero o forestal privado, asentado en las culturas tradicionales locales, ha sido el garante de la pervivencia de los recursos a proteger. La opción más habitual para proceder a la protección de espacios en España es, por esta razón, mantener el estado de propiedad, posibilitar que las actividades tradicionales favorezcan una adecuada conservación del medio natural y hacer efectiva la protección mediante la aprobación de una serie de limitaciones de uso del territorio, según la capacidad del mismo para soportar las distintas actividades agrícolas, ganaderas, forestales, industriales o turísticas.

El Tribunal Constitucional, atendiendo a que el contenido esencial del derecho de propiedad está integrado por un interés individual pero también por una función social, ha sentenciado que las limitaciones de usos y actividades, es decir, la mera ordenación de actividades sobre el territorio, no genera indemnización, existiendo ya una importante jurisprudencia al respecto (Alli, 2005:90). La única excepción, siguiendo esta jurisprudencia, correspondería a aquellas situaciones en las que los vínculos que impongan las nuevas regulaciones no resulten compatibles con la utilización tradicional y consolidada de los predios (artículo 45 de la Sentencia del Tribunal Constitucional 170/1989). Lazcano (2007:145-152) analiza detalladamente las consecuencias de esta sentencia, y concluye que el criterio de indemnizabilidad es la alteración o no del uso tradicional y consolidado, que sí se acepta jurídicamente como una prohibición y limitación al ejercicio de la propiedad y daría por lo tanto lugar a indemnización.

Algunas legislaciones autonómicas y determinadas regulaciones concretas de espacios protegidos recogen precisamente este criterio. Por ejemplo, en Navarra, la Ley Foral 9/1996 establece en su artículo 28 que se debe fijar en cada espacio protegido un régimen de indemnizaciones por las *“limitaciones singulares y efectivas que resulten incompatibles con el ejercicio de actividades y usos tradicionales y consolidados, propios del medio rural, que vinieran realizándose con anterioridad conforme al ordenamiento jurídico, de forma reiterada y notoria”*, sin perjuicio de que en vez de una indemnización directa se puedan otorgar ayudas, subvenciones y otros medios de fomento como indemnización indirecta.

En la práctica, en España han sido escasas las indemnizaciones otorgadas por limitaciones de uso en los espacios protegidos y podría decirse que existe una

indefinición de los diferentes regímenes de compensación (Cabero, 2001:18). Éstos se suelen ceñir, como mucho, a compensar las pérdidas de rentas en actividades productivas -especialmente en terrenos forestales privados-, sin contemplar los perjuicios provocados por las restricciones constructivas, industriales o de movimiento. Tampoco se indemnizan normalmente las limitaciones que afectan a la caza o la pesca, ya que aunque son actividades tradicionales de gran raigambre, no suelen resultar generadoras de rentas para la población local.

Algunos expertos en espacios protegidos no son muy partidarios de incrementar las indemnizaciones directas por considerarlas una vía asistencial que perpetúa la imagen de la administración como gestora y decisoria, acentuando un paternalismo que convierte a las comunidades locales en objetos pasivos de la protección (Ojeda, 2000:284). En este sentido, pese a subrayar el efecto conciliador de las medidas compensatorias, EUROPARC-ESPAÑA reconoce que no consolidan el tejido social y cultural y que sus efectos desaparecen normalmente al acabar el programa (EUROPARC-ESPAÑA, 2002:72). Recomienda, por lo tanto, que los regímenes de compensación por limitaciones de usos sean solamente temporales, y que se combinen con otros mecanismos -como los incentivos fiscales<sup>70</sup> o el otorgamiento de derechos de preferencia para obtener concesiones de establecimientos y servicios- que constituyan un nexo de unión entre desarrollo y medio ambiente, de tal manera que se supere la “cultura de la subvención” (EUROPARC-ESPAÑA, 2006b:163).

Finalmente, es necesario reseñar que el ordenamiento jurídico español deja patente que las simples expectativas de derechos no dan lugar a indemnización. La Ley 8/2007 del Suelo de 28 de mayo, referencia legislativa en vigor, establece que las expectativas en terrenos privados sólo son indemnizables si se han incorporado al patrimonio jurídico del afectado. Por ejemplo, una limitación constructiva en un espacio protegido que prohíba la edificación en terrenos anteriormente calificados como urbanizables sólo da lugar a indemnización si el propietario contaba previamente con una licencia de edificación, lo que se considera una “expectativa firme”<sup>71</sup>. Este criterio, por lo tanto, excluye como indemnizables muchas de las limitaciones y prohibiciones que afectan al “lucro expectante” de los propietarios de los espacios protegidos (WWF, 2008).

---

<sup>70</sup> La vía fiscal (exenciones, bonificaciones tributarias o desgravaciones) no ha sido aún utilizada en España. Véase en este sentido la interesante propuesta de Orón (2006).

<sup>71</sup> Algunos autores incorporan el criterio de “expectativas firmes” para valorar los costes que afectan a los propietarios privados de los terrenos protegidos realizando una interpretación algo más laxa de dicho concepto (Barberán y Egea, 2005 y 2006:26).

### **5.1.3.-El desarrollo sostenible como objetivo en la protección de espacios**

En la actualidad está generalmente asumido que la protección de hábitats en zonas antropizadas se debe compatibilizar ineludiblemente con la promoción del desarrollo económico y social de las comunidades del entorno mediante estrategias de apoyo a la mejora de la calidad de vida de la población local que permitan también la recreación de la población visitante y que contribuyan a una mejor gestión de los valores naturales a proteger. El óptimo mantenimiento del espacio protegido y de las comunidades rurales que lo utilizan y sustentan requiere, por lo tanto, incluir un objetivo socioeconómico en las estrategias de protección.

Acorde con este paradigma, la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y Biodiversidad incorpora en su preámbulo el desarrollo sostenible como principio inspirador, al establecer que *“las administraciones competentes garantizarán que la gestión de los recursos naturales se produzca con los mayores beneficios para las generaciones actuales, sin merma de su potencialidad para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras”*, concepto que coincide prácticamente con la definición de desarrollo sostenible del informe Brundtland. También la ley marco estatal reconoce en su artículo 4 que el patrimonio natural y la biodiversidad desempeñan una función social relevante por su estrecha vinculación con el desarrollo, la salud y el bienestar de las personas y por su aportación al desarrollo social y económico.

En cuanto al desarrollo legislativo autonómico, Mulero y Garzón (2005) observan en un reciente trabajo muy diferentes grados de compromiso en la integración de los objetivos de conservación y desarrollo rural. Más de la mitad de las CCAA no conciben a los espacios protegidos como vehículos de desarrollo económico o no contraen un compromiso firme al respecto. En el resto, las leyes autonómicas contemplan la promoción del desarrollo económico al menos en parte de las figuras de protección establecidas, especialmente en aquellas correspondientes con la categoría estatal de Parque.

En general, son dos las vías abiertas para que los espacios protegidos puedan contribuir a las oportunidades de desarrollo de las comunidades rurales: los acuerdos voluntarios con los propietarios y las acciones de promoción emprendidas en las Áreas de Influencia Socioeconómica.

En relación al primer instrumento, la Ley 42/2007 introduce una atractiva y novedosa propuesta: aboga por fomentar acuerdos voluntarios con propietarios y usuarios productivos de los recursos naturales como herramienta para mejorar la planificación y

la gestión de las áreas protegidas. En este sentido, el artículo 72 de la citada ley recoge la preferencia por fomentar actuaciones de custodia del territorio<sup>72</sup>, incluso en terrenos públicos, y otorga a las CCAA la competencia de regular los mecanismos y las condiciones para incentivar las externalidades positivas de terrenos que se hallen ubicados en espacios protegidos. Estas actuaciones, por lo tanto, permiten que la sociedad asuma que las comunidades locales reciben una ayuda no como subsidio o transferencia, sino por los servicios que prestan a la sociedad gracias a sus labores de gestión del territorio.

La potenciación de contratos entre las administraciones públicas y los propietarios de los terrenos protegidos, en donde pueden participar incluso empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y el resto de la ciudadanía, ha resultado ser una vía adecuada para avanzar conjuntamente en la conservación del medio sin dejar de atender las necesidades de las comunidades locales. Las iniciativas voluntarias de conservación de la naturaleza son mucho más comunes en otros países europeos que en España, especialmente en aquellos que cuentan con un porcentaje importante de propiedad privada en sus terrenos protegidos (García y Barreiro, 2004:84-88).

El nuevo Reglamento europeo de Desarrollo Rural 1698/2005 aboga precisamente por gestionar las medidas ambientales de los Programas de Desarrollo Rural mediante contratos territoriales de explotación, un sistema utilizado profusamente en otros países como Francia<sup>73</sup>. En el caso de los espacios protegidos, este tipo de experiencias voluntarias de conservación de la naturaleza también ha alcanzado cierto protagonismo en Cataluña, desde donde se va extendiendo aún muy tímidamente a otras regiones españolas<sup>74</sup>. Son varios los foros, reuniones y encuentros de coordinación que en España están consolidando la custodia del territorio como un nuevo modelo de gestión, un modelo que sobre todo a partir de su incorporación en el ordenamiento jurídico español encierra una esperanzadora oportunidad para compaginar la protección y el desarrollo rural<sup>75</sup>.

---

<sup>72</sup> La Ley 42/2007 define la custodia del territorio como el conjunto de estrategias o técnicas jurídicas a través de las cuales se implican a los propietarios y usuarios del territorio en la conservación y uso de los valores y los recursos naturales, culturales y paisajísticos. Las entidades de custodia del territorio son, por otro lado, aquellas organizaciones públicas o privadas, sin ánimo de lucro, que llevan a cabo iniciativas que incluyan la realización de acuerdos de custodia del territorio para la conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.

<sup>73</sup> En concreto, Velasco y Moyano (2006:19) calculan que el 42% de los presupuestos de los programas de desarrollo rural 2000-2006 se han canalizado en Francia mediante dichos contratos territoriales de explotación.

<sup>74</sup> La Comunidad Foral de Navarra, por ejemplo, ha propuesto como instrumento para la gestión de los Lugares Natura 2000 los Contratos Ambientales para la Sostenibilidad de las Explotaciones Agrarias y Forestales (García Fernández-Velilla, 2004).

<sup>75</sup> Cabe citar entre los encuentros más recientes las III Jornadas Estatales de la Custodia del Territorio (Murcia, mayo de 2008), el Foro-Reunión de Entidades de Custodia (Madrid, noviembre de 2006) y la V

El segundo instrumento que recoge la Ley 42/2007 en su artículo 38 con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios protegidos y favorecer el desarrollo socioeconómico de las poblaciones locales de forma compatible con los objetivos de conservación del espacio es la posibilidad de establecer en sus disposiciones reguladoras Áreas de Influencia Socioeconómica, integradas al menos por el conjunto de los términos municipales donde se encuentre ubicado el espacio natural de que se trate y su Zona Periférica de Protección, en las cuales se deberá especificar el régimen económico y las compensaciones adecuadas al tipo de limitaciones. Este reconocimiento jurídico y administrativo del entorno social de los espacios protegidos ya se contemplaba en la Ley 4/89, y supone, en palabras de De Rojas (2006:297), *“la sustentación explícita y positivamente reconocida de que las limitaciones que la instalación de un espacio protegido acompaña pueden superar o venir a adherirse a unas necesidades en el entorno de desarrollo y explotación que no deben afrontarse sino solidariamente por el conjunto de la sociedad”*.

Algunos autores han criticado el concepto de Área de Influencia Socioeconómica por los criterios exclusivamente administrativos que sirven para su delimitación y que pueden ser inadecuados para vincular el espacio protegido con su entorno social y geográfico (Troitiño, 2001:236; Troitiño et al., 2005:257; Ruiz Urrestarazu y Galdós, 2007) y por la escasa operatividad de dicho instrumento, que provoca el riesgo de que la promoción económica se convierta en una mera retórica (García Ureta, 1999:537).

A continuación se analiza hasta qué punto los espacios protegidos españoles están logrando contribuir realmente a la promoción socioeconómica de sus entornos de influencia. No se trata de realizar un estudio exhaustivo sobre esta cuestión, sino más bien se pretende esbozar algunas conclusiones previas, a partir de las aportaciones realizadas por diversos autores y del análisis documental de las regulaciones de algunos espacios protegidos españoles.

#### **5.1.4.- La orientación de la planificación y gestión de los espacios protegidos hacia el desarrollo socioeconómico**

Es muy común que en España los PORN de los espacios protegidos humanizados recojan explícitamente la función de desarrollo socioeconómico, acorde con los modelos flexibles de protección predominantes. Sin embargo, la propia estructura y

---

Reunión de la Xarxa del Territori (Menorca, octubre de 2007). Pueden también consultarse algunas iniciativas recientes en Fundació Territori i Paisatge et al. (2006) y en el dossier de proyectos de custodia de la Xarxa del territori (<http://www.dpcxct.org>).



concepción de estos planes no permite una adecuada planificación y consecución de dicho objetivo.

Los PORN españoles son, en general, planes técnicos que describen y zonifican el territorio desde parámetros fundamentalmente biológicos, estableciendo limitaciones de uso a partir de los mismos, pero en ellos la atención a cuestiones sociales es muy limitada. De hecho, en la gran mayoría de las ocasiones no se analizan las percepciones y valores de la población local con respecto a la protección del medio y la gestión del territorio ni se identifican los principales grupos de interés sobre el espacio y tampoco es frecuente que se aborde en ellos información cuantitativa sobre el uso presente y potencial de los recursos protegidos (Campos y Carrera, 2005:353; Troitiño et al., 2005:244). Se constata en la planificación de los espacios protegidos españoles un *“olvido de las interrelaciones entre el espacio natural y el espacio social (...) que se encuentra, con frecuencia, en la raíz del fracaso de no pocas iniciativas de protección”* (Troitiño, 1995a: 24).

El principal instrumento previsto para poner en práctica estrategias de desarrollo sostenible en los espacios protegidos españoles son los planes de desarrollo socioeconómico. Se conciben éstos como una herramienta para identificar y favorecer estrategias de fomento que aprovechen las nuevas oportunidades y que creen empleos para la población local, contribuyendo así a la mejora de su calidad de vida. En el ordenamiento jurídico estatal se contempla solamente su aplicación en los Parques Nacionales (art. 19.2 de la Ley 5/2007), si bien son varias las legislaciones autonómicas que así mismo prevén su elaboración en las Áreas de Influencia Socioeconómica de sus respectivas redes de espacios protegidos.

En algunas regulaciones autonómicas los planes de desarrollo socioeconómico son, al menos en teoría, de obligada elaboración. Sin duda, la Comunidad Autónoma de Andalucía es la más avanzada en la elaboración de estos planes (Muñoz, 2006:404). Según la normativa andaluza, a cada Parque Natural y su zona de influencia socioeconómica se le debe dotar de un Plan de Desarrollo Sostenible<sup>76</sup>, con objeto de dinamizar la estructura socioeconómica local en base a los principios de ordenación y gestión establecidos en su PORN y PRUG. Téngase en cuenta que nada menos que el 19% del territorio andaluz se encuentra protegido al amparo de la figura de Parque

---

<sup>76</sup> Antes denominado Plan de Desarrollo Integral. Esta denominación original es significativa porque de hecho, algunos autores denuncian precisamente que los Planes de Desarrollo Sostenible aprobados en España no incorporan la filosofía de la sostenibilidad, sino que se trata de Planes de Desarrollo Rural disfrazados de la denominación “sostenible” con la excusa de la existencia del espacio protegido, y por lo tanto *“el parque, en lugar de ser el centro de estudio y análisis, pasa a contemplarse como un valor de carácter ambiental”* (Mulero y Garzón, 2005:325).

Natural. Las áreas de influencia socioeconómica de estos Parques afectan al 40% del territorio y a 235 municipios, que se localizan en muchas ocasiones en áreas de montaña deprimidas y marginadas. Así, el gobierno andaluz ha intentado superar el tradicional enfrentamiento entre conservación y promoción socioeconómica a través del desarrollo de infraestructuras, el fomento del desarrollo endógeno y la dinamización de recursos humanos en los Parques Naturales de su territorio. Varios autores reconocen el modelo del Parque Natural Regional francés en los Parques Naturales andaluces, sobre todo en cuanto a la importancia concedida al desarrollo socioeconómico, si bien en el país vecino la iniciativa parte de la región afectada, existe una presencia del sector público notablemente mayor y se compromete un presupuesto aportado por todas las administraciones implicadas en la gestión (Gómez Mendoza, 1995).

El Parque Nacional y Natural de Doñana fue el primer espacio protegido español en aprobar en 1993 un Plan de Desarrollo Sostenible (actualmente en reelaboración), y cinco años más tarde veía la luz el Plan de Armonización y Desarrollo de Actividades Socioeconómicas de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. La implantación de los planes de desarrollo sostenible en España es por lo tanto, muy reciente y ciertamente limitada. Según los datos de EUROPARC-ESPAÑA (2008b: 60), solamente 40 espacios protegidos contaban en España en el año 2007 con un plan de desarrollo socioeconómico; 25 pertenecían a Andalucía, 12 a Asturias, dos a Canarias y uno al País Vasco.

Muchas iniciativas han quedado frustradas al resultar realmente complicado sacar adelante un plan que contente a todos los intereses implicados: gestores, administraciones con competencias en el espacio, ecologistas, población local, etc. La regulación y gestión del territorio se ha realizado tradicionalmente en España con excesiva urgencia y muy poca implicación de las poblaciones afectadas (EUROPARC-ESPAÑA, 2002:14). Los órganos colegiados que colaboran en la gestión no están garantizando actualmente una adecuada participación local, los esfuerzos de comunicación se dedican a sectores de la población que no son generadores de impactos -escolares, por ejemplo<sup>77</sup>-, y la participación pública se suele reducir a un periodo de información pública y de presentación de alegaciones.

Además, la gestión de los espacios protegidos españoles se dirige desde equipos que adolecen de formación específica como agentes dinamizadores de desarrollo rural y como resolutores de conflictos que faciliten el entendimiento mutuo. Este perfil agudiza

---

<sup>77</sup> Véase la relación entre los actores decisivos y los esfuerzos de comunicación realizados en los espacios protegidos en Ramos (2006).

los enfrentamientos entre gestores y población local, sobre todo si existen posibilidades para desarrollar una economía no vinculada al espacio protegido, si las expectativas de desarrollo anunciadas desde las instituciones no han sido realistas o si no se dispone de los suficientes recursos humanos y materiales necesarios para la integración del espacio en el entorno rural y su dinámica social (Vicens i Perpinya, 2002; Corraliza et al., 2002; Ramos, 2006).

Como consecuencia, la gobernabilidad de los espacios protegidos españoles está resultando complicada y la falta de consenso inicial está dificultando el logro de la funcionalidad esperada de los planes de desarrollo socioeconómico. Lo cierto es que los primeros planes de desarrollo socioeconómico aprobados adolecían de una suficiente dotación de recursos y una adecuada definición de instrumentos operativos (Troitiño et al., 2005:261-262; Pedreño y Cid, 1998:87; Gómez Mendoza, 1995: 400; Sánchez, 1999; Múgica, 2003:41; García Fernández-Velilla, 2004:16). Los Planes de Desarrollo Sostenible andaluces, de hecho, se han encontrado durante muchos años en situaciones de bloqueo (Troitiño, 1994; Mulero, 2002:101). Valga como ejemplo el Parque Nacional de Doñana, donde una excesiva venta política del Plan de Desarrollo Sostenible y de sus bondades, antes de que el mismo hubiera realmente llegado a madurar, contribuyó al proceso de distanciamiento progresivo de la sociedad respecto al plan (Casas, 1996).

Las subvenciones y apoyos otorgados en las Áreas de Influencia Socioeconómica, por otro lado, parecen ser insuficientes para evidenciar un compromiso con el desarrollo sostenible en el entorno de las áreas protegidas<sup>78</sup>. Molina y Múgica (2000:13) denuncian, tras analizar estas subvenciones, que las estrategias de apoyos a la población local en los espacios protegidos españoles no parten por lo general de un estudio global de las necesidades y prioridades de la población y en escasa medida se identifican a la figura de protección. Los mayores destinatarios de las ayudas económicas directas gestionadas desde los órganos gestores de los espacios protegidos españoles son los Ayuntamientos, los cuales financian con ellas equipamientos de uso social y actuaciones de restauración paisajística y edificatoria. Por el contrario, las subvenciones a personas e instituciones privadas, menos numerosas, se dirigen fundamentalmente a la promoción del turismo.

Corraliza et al. (2002:202), tras entrevistar a 500 residentes de cinco Parques Naturales, constatan efectivamente que la gestión es *“fuertemente cuestionada como*

---

<sup>78</sup> Paradójicamente ha sido en los Parques Nacionales en los que más ayudas se han otorgado durante los últimos años, gracias a la aprobación de varios decretos de apoyo técnico, económico y financiero para las Áreas de Influencia Socioeconómica de estas figuras de protección. Troitiño et al. (2005) han calculado que estas ayudas alcanzaron casi el 12% del presupuesto de la Red en el año 2003.

*un instrumento para promocionar el desarrollo y/o como instrumento para mejorar la calidad de vida de los residentes*". La subordinación del objetivo de desarrollo a otros fines de las áreas protegidas acrecienta el riesgo de acentuar los desequilibrios territoriales y provoca el inmediato rechazo de la población local, sobre todo si ésta se siente directamente amenazada por las nuevas regulaciones.

*"Otro elemento importante a considerar es que el beneficio que los pastores de Covadonga obtenían del Parque Nacional era un beneficio individual y concreto, resultado de la producción, fundamentalmente quesera, que cada pastor elaboraba. La sombra de la limitación de uso suponía una amenaza para la economía familiar, extremo éste que es fácil de entender que suponga un posicionamiento hostil. Por el contrario, en Ordesa las pérdidas de renta, generadas por la prohibición de corta de madera, eran generales, y tenían como depositarios a los Ayuntamientos, sometidos a control político durante muchas décadas. No existía una conciencia directa por parte de los habitantes de que esa limitación suponía una disminución de sus ingresos familiares individualizados." (Casas, 1996:29-30).*

En este mismo sentido, Corraliza et al. (2002:196-199), en el estudio citado, concluyen que la *"predisposición (local) negativa puede dar lugar a un rechazo social genérico, al que se une el miedo que suele aparecer en la población local en cuanto a la enajenación del control, sobre todo cuando los gestores son foráneos"*.

Para que la promoción socioeconómica trascienda la mera declaración de intenciones, es necesario reflexionar sobre *"las posibilidades reales de los espacios protegidos para funcionar como instrumentos dinamizadores de recursos y promotores de desarrollo rural sustentable, en zonas que actualmente se caracterizan por tener bajos niveles de renta y relaciones bastante conflictivas entre protección y promoción al estar sometidas, en muchos casos, a una fuerte presión turística"* (Troitiño, 1995a:25).

La recreación es, de hecho, una función básica de muchos espacios protegidos españoles, recreación que protagoniza una sociedad cada vez más concentrada en los núcleos poblacionales urbanos, con mayor tiempo de ocio y demandante de actividades ligadas al disfrute de la naturaleza. La indudable capacidad de atracción recreativa de los espacios protegidos ha provocado que el sector turístico, capaz de dinamizar áreas muy deprimidas, se haya convertido en la principal expectativa de desarrollo de muchos espacios naturales en la península ibérica.

La experiencia acumulada sugiere, sin embargo, ser cautelosos con esta expectativa. En demasiadas ocasiones el sector turístico se ha desarrollado de forma espontánea, sin mediar ningún tipo de previsión ni planificación y sin que se hayan evaluado los riesgos asociados a un desarrollo excesivo y desordenado de la actividad terciaria. Una excesiva afluencia de visitantes llega a comprometer la conservación de los

recursos naturales a proteger, y también existen ciertos riesgos sociales y económicos asociados a una acusada especialización de la economía local en actividades turísticas, como la dependencia externa, la falta de equidad en la distribución de los beneficios generados y el abandono de las actividades agrarias y los usos tradicionales que conformaban la gestión tradicional del territorio. El título del documento de la Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa EUROPARC "*Loving them to death?*" (FNNPE, 1993) expresa perfectamente esta idea.

En España se han potenciado las visitas a los espacios protegidos con claras intenciones de propaganda política, publicitándose como un éxito los records de visitantes. Dotar al espacio de instalaciones y equipamientos de uso público y fomentar la interpretación de la naturaleza ha sido una prioridad en los espacios protegidos españoles, por lo que no es de extrañar que Corraliza et al. (2002) hayan detectado que los turistas y visitantes son percibidos como los sectores más beneficiados por la gestión de los Parques Naturales españoles y que algunos expertos denuncien que los espacios protegidos "*han sido pensados para el visitante y el control de actividades*" (Múgica, 2003:41).

Progresivamente se va asumiendo que una adecuada planificación del desarrollo de un sector turístico sostenible y una gestión activa y dinámica es imprescindible para que dicho desarrollo pueda aportar efectivamente beneficios y oportunidades para las comunidades locales y al mismo tiempo se limiten al máximo sus costes ecológicos, sociales y culturales. Un avance relevante es la cada vez más frecuente aprobación de Planes de Uso Público en los espacios protegidos españoles, que en 2007 sumaban ya más de medio centenar (EUROPARC-ESPAÑA, 2008b:60). A estos se añaden estudios de capacidades de carga de visitantes, análisis de la demanda de ocio y otras iniciativas más novedosas que persiguen una adecuada planificación y gestión del sector turístico. Cabe destacar, entre ellas, la acreditación a través de la Carta Europea de Turismo Sostenible en Espacios Protegidos promovida por la Federación EUROPARC, la "Q" de calidad de uso público en espacios naturales protegidos otorgada por el Sistema de Calidad Turística mediante el procedimiento ISO 14001, y la puesta en marcha de Agendas 21<sup>79</sup>.

---

<sup>79</sup> Las agendas 21 son compromisos locales de desarrollo sostenible propuestos en la Cumbre de la Tierra de 1992 y desarrollados en la Conferencia Europea sobre ciudades sostenibles en Aalborg en 1994. De cualquier manera, puede profundizarse en los diferentes instrumentos descritos consultando la tesis doctoral de Muñoz (2006), las conclusiones de la mesa de trabajo sobre desarrollo sostenible en espacios protegidos del Congreso Nacional de Medio Ambiente 2004 (VVAA, 2004) y las publicaciones de EUROPARC-ESPAÑA. Así mismo, son numerosos los estudios de caso sobre el desarrollo del sector turístico en espacios protegidos concretos, entre los que cabe citar, sin pretender ser exhaustivos, a

Tabla 5.2: Conclusiones del Plan de Acción de Espacios Naturales Protegidos del Estado español con respecto al desarrollo socioeconómico

- 1.- Los planes de desarrollo socioeconómico deben orientarse al desarrollo sostenible y estar integrados en los instrumentos de planificación y gestión de los espacios protegidos.
- 2.- Las acciones orientadas al fomento del desarrollo rural deben integrarse en el marco general de la planificación del territorio en el que está inserto el espacio protegido, y deben ser respaldadas u promovidas conjuntamente por las administraciones competentes en cada materia.
- 3.- Establecer vías de coordinación con los instrumentos de desarrollo endógeno dirigidos a los distintos agentes del medio rural, tales como los programas LEADER o PRODER.
- 4.- Establecer mecanismos de coordinación entre las administraciones y los agentes con responsabilidades en el desarrollo rural para garantizar la articulación de las políticas sectoriales con los objetivos de conservación de los espacios protegidos.
- 5.- La financiación de proyectos de desarrollo relacionados con los espacios protegidos deberá contar con criterios objetivables para la selección de los proyectos y con mecanismos de seguimiento y evaluación.
- 6.- Avanzar en la valoración económica de la biodiversidad como herramienta para diseñar incentivos económicos adecuados y equilibrados, así como para demostrar su contribución al aumento de la calidad de vida de la sociedad en general y de las comunidades locales en particular
- 7.- Dar prioridad a iniciativas promovidas por agentes locales, fomentando su compromiso con la conservación
- 8.- Fomentar el asociacionismo entre los habitantes de los espacios protegidos y su articulación con agentes de desarrollo rural de ámbitos territoriales más amplios.
- 9.- Desarrollar el funcionamiento en red de los espacios protegidos también en lo que respecta al establecimiento de políticas e instrumentos de desarrollo socioeconómico.
- 10.- Profundizar en la identificación y el fomento de actividades económicas compatibles con la conservación no ligadas al sector turístico, en especial en aquellos espacios con escaso potencial para la terciarización.
- 11.- Los programas de desarrollo rural deben ser integradores de todo tipo de recursos y favorecer actividades equilibradas y sostenibles. Deben evitarse aquellos programas sectoriales, basados en subvenciones, cuyo alcance es escaso una vez finaliza el aporte económico.
- 12.- Alcanzar estándares de turismo sostenible, como la Carta Europea de Turismo Sostenible, que garanticen la compatibilidad de éste con la conservación
- 13.- Analizar en cada plan de desarrollo la posible implantación de sellos de calidad o marcas ligadas al espacio.
- 14.- Promover el establecimiento de nuevas tecnologías, compatibles con la conservación que contribuyan, mediante la diversificación de actividades, al desarrollo de las áreas rurales y a la calidad de vida de sus habitantes.

Fuente: EUROPARC-ESPAÑA (2002:76-78).

Para finalizar, se reseñan en la tabla 5.2 las recomendaciones del *Plan de Acción para los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español* en el campo del desarrollo socioeconómico, ya que recogen los principales retos compartidos en la política de protección de la naturaleza en España. Estas recomendaciones hacen referencia al marco general de la planificación socioeconómica, a los instrumentos de coordinación y evaluación, a los actores del desarrollo y a los sectores emergentes.

## 5.2.-LA INCORPORACIÓN DE LOS INTERESES LOCALES EN LA REGULACIÓN DE LOS ESPACIOS PROTEGIDOS VASCOS

La Ley 16/1994 de Conservación de la Naturaleza del País Vasco respalda la finalidad de desarrollar socioeconómicamente las zonas rurales afectadas por los espacios protegidos. De hecho, Mulero y Garzón (2005:319) destacan que entre las diferentes comunidades autónomas sólo País Vasco, Castilla-León y Aragón han contraído, al menos teóricamente, *“un compromiso general y firme que obliga a los espacios protegidos a convertirse también en instrumentos de desarrollo”*.

Este compromiso se evidencia en varias disposiciones adoptadas. Por un lado, el artículo 2 de la Ley 16/1994 de la Conservación de la Naturaleza del País Vasco incluye como primer principio general que las autoridades velarán para que se gestionen los recursos naturales *“de manera ordenada, de modo que produzcan los mayores beneficios económicos, sociales y ambientales para las generaciones presentes, sin merma de su potencialidad para satisfacer necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras”*. Este principio coincide fundamentalmente con la definición de desarrollo sostenible del informe Brundtland, y es prácticamente idéntico a la filosofía expresada en el preámbulo de la ley marco estatal.

Además, la legislación vasca admite que las restricciones impuestas por los planificadores pueden provocar pérdidas de rentas a aquellos individuos que utilizan productivamente el espacio protegido y garantiza la compensación de las mismas. Se establece así como principio general la garantía de las *“compensaciones por mermas de renta producidas en la aplicación de esta ley”*, compromiso que también es recogido en las principales regulaciones específicas de los Parques Naturales vascos<sup>80</sup>.

De forma complementaria, el artículo 22 de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco considera necesario el establecimiento de Áreas de Influencia Socioeconómica *“con el fin de contribuir al mantenimiento de los espacios naturales protegidos y compensar a las poblaciones afectadas”*. Se trata ésta de una medida ya contemplada en la legislación marco, y aunque la Ley 16/1994 no lo especifique, la intención del legislador seguramente fuera aplicar esta disposición exclusivamente a los Parques Naturales y Biotopos Protegidos, ya que parece inviable declarar Áreas de Influencia Socioeconómica para los Árboles Singulares (Lazcano, 2001:599).

---

<sup>80</sup> No es el caso de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai, espacio protegido sujeto a una regulación específica cuyas consecuencias para las comunidades locales se esbozarán en el apartado 5.4 de esta investigación.

El fomento del desarrollo en los espacios protegidos puede consolidar el tejido social y cultural local y permitir un desarrollo a largo plazo no dependiente de las voluntades de las diferentes administraciones (EUROPARC-ESPAÑA, 2002:72). La Ley de la Conservación de la Naturaleza del País Vasco aboga, en este sentido, por fomentar las posibilidades de diversificación y desarrollo que otorga el espacio protegido y entiende el Parque Natural como una herramienta de desarrollo rural integral:

*“(....) Para ello se considera necesario implicar a los sectores sociales y económicos de forma que el ordenado aprovechamiento de los recursos naturales redunde en beneficio de las poblaciones integradas en los espacios naturales y, en definitiva, en nuestra Comunidad Autónoma.”* (Preámbulo de la Ley 16/1994)

En realidad, la legislación autonómica vasca contempla las Áreas de Influencia Socioeconómica como una compensación indirecta por los costes derivados de las limitaciones establecidas. Responde su concepción, al menos parcialmente, con un enfoque compensatorio materializado con proyectos de desarrollo económico.

En las Áreas de Influencia Socioeconómica se contemplan dos instrumentos para contribuir al desarrollo socioeconómico de las comunidades locales: las concesiones de servicios y los Programas de Desarrollo Socioeconómico. En cuanto al primero de ellos, la Ley 16/94 propugna que *“las entidades locales cuyos términos estén total o parcialmente incluidos en los espacios naturales protegidos tendrán derecho preferente en la adjudicación de concesiones de prestación de servicios con que se haya de dotar al espacio para su gestión”* (art. 22.3). Además, para las Áreas de Influencia Socioeconómica se contempla en el artículo 36 la elaboración de Programas de Desarrollo Socioeconómico según sus posibilidades presupuestarias, *“previando las ayudas económicas e incentivos que fueren necesarios”*. Dichos programas, que según el artículo 22 deberán ser elaborados *“por las administraciones públicas competentes”*, tendrán las siguientes finalidades:

- a) *“Crear infraestructuras y lograr unos niveles de servicios y equipamientos adecuados”*
- b) *“Mejorar las actividades tradicionales y fomentar otras compatibles con las exigencias de la conservación de los recursos naturales mediante el establecimiento de las compensaciones necesarias”*
- c) *“Integrar a los habitantes locales en las actividades generadas por la protección y gestión del espacio natural”*
- d) *“Rehabilitar la vivienda rural y conservar el patrimonio arquitectónico”*
- e) *“Estimular iniciativas culturales, científicas, pedagógicas y recreativas”*



En relación a otras experiencias de nuestro entorno, las políticas de protección del medio natural de la CAPV se han basado en una filosofía que aboga por prestar atención a las necesidades de las comunidades locales, cuya satisfacción ha sido asumida como necesaria para el éxito de las declaraciones de espacios, al menos conceptualmente. Esta atención preferente en la legislación vasca de protección de la naturaleza está, a nuestro entender, vinculada a tres factores que se detallan a continuación: el momento histórico en el que se inicia la política de protección, las características del medio rural y de los espacios a proteger y el hecho de que fueran los órganos de agricultura los planificadores y gestores de la Red de Espacios Protegidos.

Efectivamente, la política de declaraciones comienza en el País Vasco en un contexto ideológico mundial en el que se estaban poniendo en entredicho las posturas aislacionistas y puramente conservacionistas de protección, ya que coincide con el despegue del nuevo paradigma de las áreas protegidas. Además, su tardío inicio permitió que se aprovechara la experiencia acumulada en el entorno europeo y español; concretamente, el tratamiento de la función socioeconómica de la Ley 16/94 parece haberse inspirado en la legislación de la protección de la naturaleza andaluza y en la castellano-leonesa, previamente aprobadas (Mulero, 2002:158).

Las características del medio rural sobre el que se centró la política de espacios protegidos vascos justifican un enfoque dinámico e integrado de la conservación, que reconozca el carácter conformador de las actividades agropecuarias y forestales en el medio natural. La CAPV no cuenta con reductos de naturaleza salvaje, sino que presenta un paisaje modelado por las actividades humanas desde hace siglos, una presencia humana que es necesario asegurar para la pervivencia de los valores naturales que han propiciado la declaración de las áreas protegidas. La interacción entre ser humano y naturaleza, arraigada en la cultura rural, es esencial en este tipo de espacios.

Ya se ha señalado en el apartado 4.2.2 de esta investigación cómo en la CAPV la estrategia de declaración de espacios protegidos ha estado vinculada desde sus inicios a la política de desarrollo rural, definida por un amplio grupo de agentes sociales e institucionales y basada en gran parte en la filosofía predominante en la Unión Europea. El hecho de que los protagonistas en la definición de esta estrategia hayan sido los departamentos de agricultura de las instituciones competentes, dedicados principalmente a solucionar los estrangulamientos estructurales que dificultan el desarrollo de las zonas rurales, e inmersos a finales de los años ochenta en una profunda reflexión sobre el papel del mundo rural, ha sido fundamental para

que se incorporara en la legislación una visión moderna con respecto a la necesidad de mantener y apoyar las actividades económicas de las comunidades rurales en los mismos. Así, el Preámbulo de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco reza así:

*“(...)es consciente de que una protección a ultranza, dadas las especificidades socioeconómicas de las zonas a las que se dirige, produciría en buena parte efectos contrarios a los perseguidos, máxime cuando una buena parte de dichos espacios se localizan en zonas deprimidas socioeconómicamente y a menudo en proceso de despoblamiento (...)”.*

Ciertamente, la mayor parte de los Parques Naturales, especialmente los alaveses, se sitúan en zonas rurales que no gozaron del proceso de industrialización general. Cuentan por ello con una estructura económica y social vinculada en gran manera a las actividades agropecuarias, lo que se traduce en una escasa diversificación económica y una tendencia al despoblamiento y envejecimiento poblacional.

Las actuales presiones urbanizadoras del entorno urbano están provocando nuevos establecimientos de población en las áreas rurales más cercanas a las conurbaciones urbanas. Aún en los casos en los que los municipios rurales cercanos a los Parques Naturales estén experimentando incrementos de población, la mayor parte de los nuevos residentes no cumplen las mismas funciones de gestores del medio natural que los habitantes tradicionales ya que, en general, mantienen su vinculación laboral en las zonas urbanas o semiurbanas de origen, mientras persiste y se agudiza el abandono de las actividades tradicionales<sup>81</sup> (Murua et al., 2005:103).

De momento en el País Vasco no hay mejor alternativa que la utilización productiva del medio natural para el mantenimiento de las condiciones de biodiversidad y para la pervivencia de los ecosistemas, tanto en el interior como en el exterior de las áreas protegidas, ya que es altamente improbable que la administración se pueda encargar de gestionar por sí misma activamente todo el territorio<sup>82</sup>. Mientras las áreas protegidas vascas se sigan enfrentando a tendencias de abandono de las actividades agrarias, ganaderas y forestales y a la infrautilización del suelo agrario, las comunidades locales han de ser efectivamente contempladas como las mejores gestoras posibles del medio natural.

---

<sup>81</sup> Sirvan como ejemplo las conclusiones extraídas en un estudio sobre el enclave de Treviño, comarca rural limítrofe con Vitoria-Gasteiz, donde la mitad de los hogares habitados corresponde a familias que, debido a la carestía de la vivienda en la capital, la accesibilidad a la misma y la búsqueda de un acercamiento a la naturaleza, se han asentado allí en los últimos cinco años, y en donde se constataba que sólo un 2% de los nuevos residentes se dedicaban a la agricultura, en un territorio donde el sector agrícola representa el 80% de la actividad económica (Araujo et al., 2003: 321 y 339).

<sup>82</sup> Incluso aunque hubiera voluntad de conservación y mantenimiento de los suelos de uso agrario, sería mucho más económico compensar por la labor de cuidado del medio ambiente a los agricultores y ganaderos que contratar a asalariados o empresas externas al sector primario (Murua et al., 2006:220).

### **5.3.-LA FUNCIÓN DE DESARROLLO EN LOS PARQUES NATURALES VASCOS**

La figura principal elegida para proteger los espacios naturales de la CAPV es la de Parque Natural, una categoría flexible que en base a su definición incorpora como uno de sus objetivos principales, junto con la protección de sus valores y el uso público, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. La atención a los intereses de las comunidades locales del entorno de los Parques Naturales vascos cuenta con una adecuada base jurídica ya que, como se ha señalado en el apartado anterior, se encuentra respaldada por las regulaciones y estrategias aprobadas en el medio natural de la CAPV.

Otra cuestión es, sin embargo, la aplicación práctica de los instrumentos compensatorios y promotores del desarrollo establecidos. A continuación se profundiza en el desarrollo práctico y real de estos instrumentos, tratando de evaluar si efectivamente los Parques Naturales vascos están impulsando el mantenimiento de la capacidad productiva del patrimonio natural y el desarrollo socioeconómico en sus entornos de influencia, tal y como propugnan los ambiciosos objetivos de la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco.

#### ***5.3.1.-La zonificación, las limitaciones de uso y las compensaciones por mermas de rentas***

Los PORN de los Parques Naturales vascos establecen una zonificación con distintos grados de protección para cada lugar del espacio protegido. Aunque cada documento regulador realiza una zonificación específica, son siete las clasificación básicas para el conjunto de la red: zonas de reserva integral, zonas de reserva, zonas de protección de recursos, zonas de conservación activa, zonas de progresión ecológica o de restauración, zonas de potenciación agrícola y forestal y zonas urbanas e infraestructuras, estas últimas correspondientes a las clasificadas como tales en los planeamientos municipales y que son respetadas en la nueva planificación.

Las áreas de mayor interés paisajístico y naturalístico de los Parques Naturales vascos se categorizan como reservas integrales o reservas. En estas zonas las restricciones de uso son elevadas pero no provocan conflictos relevantes entre los aprovechamientos y la conservación al tratarse normalmente de terrenos agrestes sin grandes aptitudes para el uso productivo tradicional.

En las zonas de protección de recursos se aboga por minimizar los riesgos naturales, principalmente la erosión. Por otro lado, las zonas de conservación activa se caracterizan por su calidad e interés natural y/o cultural y requieren el mantenimiento o mejora de los usos actuales, mientras que las zonas de progresión ecológica o de restauración suelen ser poco extensas y en ellas se recomienda un cambio de uso más acorde con la potencialidad de los terrenos protegidos.

Finalmente, según las características del medio natural, en cada Parque se establece así mismo una o varias zonas extensas de valor productivo, en donde se aboga por el fomento y la ordenación de los usos productivos, y cuyo objetivo se corresponde con uno de los principios generales de la Ley 16/94: *“garantizar el uso agrario de aquellos suelos aptos para esta finalidad, aplicando técnicas (agrícolas, ganaderas y forestales) que garanticen el mantenimiento del potencial biológico y la capacidad productiva del mismo, con respeto a los ecosistemas del entorno y en congruencia con la función social de la propiedad”*.

Como ya ha sido expuesto en el apartado 5.2, en la legislación de la CAPV se prevén compensaciones directas a los afectados por los costes asociados a las mermas de rentas provocadas por las restricciones de uso que en cada zona de los Parques Naturales impongan sus respectivos PORN.

Así, las compensaciones directas, si efectivas y suficientes, impedirían que el coste del mantenimiento de unos valores naturales beneficiosos para toda la sociedad recaiga en los usuarios y propietarios de los terrenos, verdaderos artífices de la conservación del espacio hasta su declaración. Téngase en cuenta que la propiedad privada es predominante o muy relevante en algunos Parques Naturales, tal y como refleja la tabla 5.3. Por territorios históricos, destaca el predominio absoluto de la propiedad pública en Álava, al contar sus bosques y pastos con un régimen comunal de aprovechamiento, mientras en Guipuzcoa y Vizcaya, por el contrario, coexiste la propiedad pública con praderas y explotaciones forestales privadas.

Tabla 5.3: Régimen de propiedad en los Parques Naturales vascos (en %)

	Propiedad pública	Propiedad privada
Aiako Harria	83	17
Aizkorri-Aratz	57	43
Aralar	58	42
Armañón	99	1
Gorbeia	78	22
Izki	97	3
Pagoeta	79	21
Urkiola	35	65
Valderejo	83	17

Fuente: PORN de los Parques Naturales y base de datos de EUROPARC-ESPAÑA ([www.europarc-es.org](http://www.europarc-es.org)).

En el año 1993 el Gobierno Vasco encargó el diseño de una estrategia de valoración para las compensaciones derivadas de las limitaciones establecidas (Fernández y Gutiérrez, 1993). Se propuso así una metodología de valoración para todas las limitaciones impuestas en los Parques Naturales declarados hasta entonces, incluyéndose además de aquellas que afectaban directamente a los usos forestales, agrícolas y ganaderos, las restricciones a las actividades cinegéticas y las limitaciones constructivas. La propuesta abogaba incluso por ir más allá de la compensación por pérdidas de renta (lucro cesante), ya que específicamente incluía como indemnizables los costes de oportunidad relacionados con los potenciales beneficios asociados a una utilización alternativa del espacio protegido (lucro expectante). Por ejemplo, ante la potencial denegación de permisos para nuevas actividades, se proponía la valoración de los costes de oportunidad en función del valor de uso actual y futuro del área o de áreas anejas.

Esta propuesta, sin embargo, no fue nunca aprobada ni aplicada, por lo que los Planes Rectores de Uso y Gestión han sido los documentos que han establecido, en su caso, el régimen de compensaciones para cada Parque Natural. En la práctica, de los cinco PRUG en vigor, sólo los Parques Naturales de Urkiola y Gorbeia han aprobado regímenes de compensaciones, que han sido diseñados exclusivamente para indemnizar las pérdidas de rentas derivadas de ciertas limitaciones en las explotaciones forestales de propiedad privada<sup>83</sup>. Probablemente su inclusión en estos Parques se deba a la relativa importancia de la propiedad privada en ellos y a las presiones ejercidas por los propietarios forestales, protagonistas de insistentes reivindicaciones en los primeros años de existencia de los espacios protegidos<sup>84</sup>.

Concretamente, el sistema de compensaciones forestales aprobado en los PRUG de Urkiola y Gorbeia está basado en las repercusiones derivadas de las limitaciones que obligan o recomiendan un cambio de especie (de crecimiento rápido a crecimiento lento o medio), calculándose las posibles disminuciones en la rentabilidad financiera de los proyectos (Buesa, 1999). En ambos espacios se excluyen los terrenos públicos, por considerarse que las actuaciones y ayudas dirigidas a los montes catalogados de utilidad pública, gestionados por las respectivas Diputaciones Forales con objetivos

---

<sup>83</sup> En este sentido, llama la atención que en la página web divulgativa del Gobierno Vasco ([www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-4975/es/contenidos/informacion/remp/es\\_bio/limitaciones.html](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-4975/es/contenidos/informacion/remp/es_bio/limitaciones.html)) se exponga que las limitaciones de uso público, las canteras, los usos edificatorios o las infraestructuras viarias “puede decirse que satisfacen necesidades ajenas al parque”, cuando es obvio que debido a la competencia por los usos del suelo, algunas de éstas, sobre todo las constructivas, claramente perjudican los intereses de los propietarios.

<sup>84</sup> Téngase en cuenta que las compensaciones sólo se recogieron tras la aprobación de los PRUG, documentos que en Urkiola y Gorbeia se demoraron seis y cuatro años respectivamente desde sus respectivas declaraciones.

más conservacionistas que productivos, son similares a un mecanismo de indemnización.

El objetivo de las compensaciones por cambio de especie es lograr que mediante una concesión monetaria inicial, que puede ser periodificada, se obtenga en los proyectos financieramente menos interesantes pero ecológicamente más deseables la misma rentabilidad que en otros proyectos existentes de especies de crecimiento rápido. Además, se contemplan otro tipo de compensaciones para el sector, vinculadas con los costes incurridos por la aplicación de técnicas poco impactantes y con el perjuicio que puede suponer la ampliación de turnos de corta.

Lo cierto es que las compensaciones directas para mermas de rentas en terrenos privados de aprovechamiento forestal no han sido prácticamente utilizadas y los presupuestos a ellas consignadas, al contrario de lo que pudiera preverse, no se agotan. En el Parque Natural de Urkiola, por ejemplo, las ayudas a los propietarios forestales representan menos del 3% de los recursos invertidos en sus diez primeros años de vida (Basagoiti y Cordero, 2002:45). En el Parque Natural del Gorcebeia, por otro lado, sólo nos consta haberse otorgado compensaciones para las juntas administrativas afectadas por las zonas de reserva integral, algo que también ocurre en el Parque Natural de Izki. En ambos casos su montante es también muy escaso en relación al presupuesto total.

Respecto a los sectores agrícola y ganadero, los documentos planificadores de los Parques Naturales vascos no contemplan compensaciones directas por las limitaciones establecidas, ya que consideran que éstas no tienen efectos negativos sensibles sobre las actividades agropecuarias<sup>85</sup>. Los documentos de planificación no han llegado por lo tanto a adoptar las recomendaciones de Fernández y Gutiérrez (1993), que proponían valorar el decremento de producción forrajera y el coste de otras medidas exigidas en pastizales con el fin de articular indemnizaciones para estas actividades. Se asume, por el contrario, que estos costes quedan compensados indirectamente a través de los beneficios derivados de ciertas actuaciones del órgano gestor -fundamentalmente mediante la construcción o el arreglo de infraestructuras ganaderas- y otros programas de ayudas al desarrollo rural.

---

<sup>85</sup> En algunos casos se han realizado estudios, como el de Albizu et al. (1996) que comparan los efectos económicos de los cambios de manejo exigidos, pero sus conclusiones no han sido tomadas como referencia para el cálculo de compensaciones.

### **5.3.2.- La promoción del desarrollo socioeconómico**

Ya se ha hecho referencia en el apartado 5.2 a la función de promoción económica que la legislación otorga a los Parques Naturales vascos. Como punto de partida para dicha promoción, los PORN incorporan un diagnóstico socioeconómico, en el que se describen las tendencias poblacionales y la distribución de la propiedad de los municipios del entorno del Parque y se realiza un diagnóstico sobre los recursos económicos con los que cuenta la zona. Sin embargo, estos análisis discurren *“por metodologías cuantitativas inadecuadas para captar en profundidad toda la dimensión sociocultural subyacente (..)”* (Garayo, 2000:156). Al igual que acontece en España, la estructura y la concepción de los PORN vascos se alejan de las recomendaciones de los expertos, que abogan por *“reforzar los diagnósticos sociales en los espacios protegidos, en aspectos tales como la identificación de sectores, organizaciones y personas específicas interesadas en aspectos concretos de la gestión de estos espacios, identificando percepciones y valores de las poblaciones sobre los espacios protegidos y su gestión, conflictos de intereses en relación con los espacios protegidos, etc.”* (EUROPARC-ESPAÑA, 2005b: 75).

A continuación se analiza la utilidad práctica de los instrumentos de desarrollo socioeconómico establecidos en la ordenación jurídica vasca para promocionar el desarrollo rural en los Parques Naturales. En concreto, se hace referencia a las concesiones administrativas, los Programas de Desarrollo Socioeconómico y otras estrategias de desarrollo rural.

#### 5.3.2.1.-La concesión de servicios a entidades locales

La concesión administrativa es una de las modalidades que más se ha utilizado para desarrollar los servicios públicos y las redes de equipamientos de los espacios protegidos (Morant, 2002:153). En el País Vasco los órganos forales encargados de la gestión de los Parques Naturales subcontratan a empresas externas diferentes actuaciones y actividades, entre las que se encuentran las siguientes:

- a) Servicios de vigilancia y guardería.
- b) Servicios de atención al público y educación ambiental en los centros de interpretación.
- c) Servicios de consultoría: documentos planificadores, informes de seguimiento, informes técnicos, etc.
- d) Creación y mantenimiento de áreas recreativas y senderos.

- e) Servicios de mantenimiento del medio natural: desbroces, aclareos, plantaciones, etc.

La Ley 16/1994 establece, tal y como se ha señalado en el epígrafe 5.2, que los entes locales de las Áreas de Influencia Socioeconómica gozan de prioridad en la concesión de los servicios que se deba dotar el espacio protegido para su gestión. Esta determinación, si bien responde a una de las acciones prioritarias del *Plan de Acción de los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español*<sup>86</sup>, no ha servido para involucrar a las entidades locales en la gestión directa del espacio protegido.

En un contexto de creciente privatización de los servicios públicos y escasa autonomía financiera de las entidades municipales, la medida de concesiones administrativas a entes locales propuesta por la Ley de Conservación de la Naturaleza para que los Parques Naturales redunden en beneficio del entorno resulta bastante inoperativa. Más aún, en la mayor parte de las ocasiones la sede de las empresas beneficiadas por las concesiones no se ubica en el Área de Influencia Socioeconómica y solo parcialmente los empleos creados por la subcontratación de servicios y actuaciones en los Parques Naturales vascos benefician a la población local.

#### 5.3.2.2.- Los Programas de Desarrollo Socioeconómico

Los Programas de Desarrollo Socioeconómico son los principales instrumentos establecidos en la legislación vasca para la promoción socioeconómica de los Parques Naturales. En el contexto nacional, estos programas se enmarcan en los PRUG o complementan a éstos.

En la CAPV sólo cinco de los nueve Parques Naturales cuentan con un Plan Rector de Uso y Gestión, mientras en los restantes se acumulan retrasos de hasta quince años con respecto a la planificación exigida por la legislación. Los planes rectores aprobados suelen incluir un extenso y completo plan de uso público, cuyo objetivo es compatibilizar la recreación y la conservación. También se recogen en los PRUG los planes de gestión específicos para los recursos principales de cada Parque Natural: plan hidrológico, plan de gestión y conservación de flora y fauna, planificación forestal, plan de caza y pesca, etc. Sin embargo, no se ha prestado prácticamente atención a las estrategias, directrices o actuaciones previstas para promocionar el desarrollo local

---

<sup>86</sup> El Plan de Acción, efectivamente, consideraba prioritario “*propiciar la participación de los agentes y entes locales en las fórmulas de gestión de los equipamientos de uso público*” (EUROPARC-ESPAÑA, 2002:91).



del entorno del espacio protegido. De hecho, resulta incomprensible que ninguno de los PRUG aprobados en los Parques Naturales vascos recoja el compromiso de elaborar y poner en marcha los Programas de Desarrollo Socioeconómico previstos en la Ley 16/1994, que, de hecho, ni siquiera se citan.

En el PRUG del Parque Natural del Gorbeia, por ejemplo, se prevé la elaboración de una veintena de estudios, planes, inventarios y programas. De entre todos ellos, por supuesto, hay algunos que pueden ser interesantes de cara a establecer una estrategia de desarrollo local que utilice la potencialidad que ofrece el Parque Natural, como el inventario de recursos turísticos, el estudio sobre puntos de promoción turística o la encuesta sociológica-profesional entre los pastores, pero se adolece de una estrategia definida sobre las necesidades y posibilidades del desarrollo socioeconómico tras la declaración del área.

Los Parques Naturales de Izki y Urkiola sí incorporan en sus PRUG un apartado dedicado al desarrollo local, pero curiosamente se inserta dentro de sus respectivos planes de uso público, lo que muestra claramente la falta de un planteamiento integral del desarrollo rural. Además, los planteamientos teóricamente expresados en estas regulaciones no parecen estar abocados a su consecución práctica. En Izki, por ejemplo, de las 47 actuaciones recogidas en su plan de uso público, sólo tres se refieren al desarrollo local. Igualmente, en el último PRUG de Urkiola se exponen de forma teórica directrices y criterios de gestión interesantes -implicar a la población del entorno, integrarla en actividades ligadas a los servicios que el Parque debe ofrecer, contribuir desde el Parque a la diversificación de la economía, hacer del Parque un escaparate para cierto tipo de productos y promover la formación de la población agroganadera y forestal de la zona-, pero cuando se concretan las actuaciones a desarrollar por el órgano gestor, éstas se reducen a cinco medidas, y ninguna de ellas es catalogada como urgente.

#### 5.3.2.3. La promoción turística de los Parques Naturales

La cercanía de los Parques Naturales a los principales núcleos de población es característica de un territorio como el País Vasco en el que el espacio rural está fuertemente imbricado con el espacio urbano, “*con las amenazas y oportunidades que esto conlleva*” (Gobierno Vasco, 2000: 28). Téngase en cuenta que casi todos los Parques Naturales se encuentran a menos de 30 minutos de automóvil de alguna de

las tres conurbaciones, en las que se concentra la mayor parte de la población de la CAPV<sup>87</sup>.

La necesidad de esparcimiento de la población urbana en crecimiento se ha dirigido desde los poderes públicos hacia los espacios protegidos, que son publicitados como un logro de las administraciones competentes y comienzan a dar réditos políticos desde el propio momento de la declaración. Lo cierto es que el uso público parece haber sido la actividad más promovida en los Parques Naturales vascos, hasta el punto de que irónicamente grupos ecologistas han expuesto que más valdría que dependieran de los departamentos de turismo<sup>88</sup>.

La difusión pública de los valores naturales de los Parques Naturales está provocando un incremento paulatino de visitas, que suele alcanzar un máximo transcurridos ciertos años tras la declaración. El Parque más visitado, según muestran los datos de la tabla 5.4, basados en los conteos de los visitantes a los Centros de Interpretación, es el Parque Natural de Pagoeta, en Gipuzkoa<sup>89</sup>.

Tabla 5.4: Visitantes a los Centros de Interpretación de los Parques Naturales

	2005	2006
Aralar	23.000	11.000
Gorbeia	18.762	20.089
Izki	7.357	5.193
Pagoeta	42.000	40.000
Urkiola	12.881	15.270
Valderejo	33.900	36.396

Fuente: Base de datos de EUROPARC-ESPAÑA ([www.europarc-es.org](http://www.europarc-es.org)).

También se constata la prioridad otorgada a la recreación por los órganos gestores al analizar las memorias anuales de gestión de los Parques Naturales, ya que un porcentaje importante de sus presupuestos se ha dedicado al uso público, sobre todo en los primeros años de vida de cada espacio protegido. Las actuaciones vinculadas al uso recreativo han sido muy numerosas: establecimiento y señalización de redes de sendas e itinerarios, construcción de centros de interpretación -denominados *parketxeak*-, aparcamientos, áreas recreativas, etc. A estas infraestructuras que fomentan el disfrute de los visitantes hay que añadir las actividades de divulgación,

<sup>87</sup> Valgan como ejemplo los datos calculados para la redacción del PORN del Parque Natural vasco más extenso, Gorbeia, que muestran que este Parque Natural está situado en un radio inferior a 50 Km. para más del 70% de la población de la CAPV que habita en municipios con más de 5.000 habitantes.

<sup>88</sup> "Los Ecologistas dicen que la Diputación "apuntilla" los parques naturales". El Correo Español, edición Álava, 19 de mayo de 2005.

<sup>89</sup> En realidad, muchos de los visitantes no acuden a los centros de interpretación, por lo que los datos de los registros subestiman las visitas. Por ello, en los planes anuales de gestión de cada Parque Natural se suele realizar una estimación del número total de visitantes a través de los conteos de vehículos en los aparcamientos habilitados. Los Parques Naturales sin centro de interpretación (Armañón, Aiako Harria, Aralar y Aizkorri-Aratz) también atraen a muchos visitantes. Su estimación varía según la fuente consultada, por lo que no han sido reflejados en la tabla 5.4.

especialmente las dirigidas a la educación ambiental de escolares y las tareas dirigidas a la planificación de los usos turísticos y a la atención al público.

Las actuaciones de promoción de uso público pueden contribuir a desarrollar un pequeño sector terciario vinculado a las actividades turísticas de los visitantes, pero en el País Vasco la práctica totalidad de las visitas no suponen pernoctaciones en el entorno, por lo que no parece posible que puedan tener unos efectos muy relevantes en las economías rurales.

De cualquier modo, cada Parque Natural vasco cuenta con especificidades que exigirían individualizar en cada caso los impactos del espacio protegido en la evolución socioeconómica local (Ruiz Urrestarazu y Galdós, 2007). Quizá el caso más estudiado ha sido el del Parque Natural de Valderejo, en el que a raíz de la declaración se ha producido cierta revitalización del tejido social y económico en su área de influencia (Garayo, 1997).

#### 5.3.2.4.-Las ayudas al desarrollo rural en los Parques Naturales

La falta de una estrategia definida por parte de los órganos gestores de los Parques Naturales para la promoción socioeconómica local se ha visto compensada en parte por las políticas de desarrollo rural desarrolladas en las últimas dos décadas en el territorio vasco. Dada la especial configuración administrativa de la CAPV, han sido diferentes departamentos e instituciones los encargados de poner en práctica las estrategias conducentes al logro del desarrollo rural, no siempre con la debida coordinación horizontal y vertical. A ellos se han unido otras iniciativas locales, existentes anteriormente o creadas para tal fin: Asociaciones de Desarrollo Rural, Ayuntamientos, entes locales, consorcios turísticos y agentes privados han surgido como protagonistas en estas estrategias.

Como cabe esperar, la mayor parte de los Parques Naturales se sitúan en municipios clasificados como rurales, que como tales, se han visto beneficiados por los programas de desarrollo rural cofinanciados por los Fondos Estructurales europeos. Esta catalogación permitió iniciar a finales de los años 80 un proceso de reflexión, a partir del cual se aprobaron diagnósticos y planes de revitalización socioeconómica que definieron las estrategias de desarrollo más adecuadas para cada comarca. Durante una década (1989-1999), estos programas de desarrollo rural se centraron en las zonas objetivo 5b, es decir, zonas rurales deprimidas no pertenecientes al objetivo 1. En los primeros años de aplicación del programa únicamente las comarcas vascas

de Montaña Alavesa y Valles Alaveses estaban clasificadas como tales, mientras a partir de 1992 se amplían los territorios objetivo 5b a cinco nuevas comarcas.

Más recientemente, a partir de la aprobación de la Agenda 2000, las zonas rurales desfavorecidas se integraron en el objetivo 2, de tal forma que en el periodo de programación 2000-2006 14 comarcas vascas, que representan el 54% del territorio y el 3% de la población, se beneficiaron de los planes de desarrollo rural (Murua et al., 2005:91). En ellas se situaban de forma íntegra los Parques Naturales de Izki, Valderejo, Gorbeia y Armañón. En los Parques de Urkiola, Aralar, Aitzgorri-Aratz y Pagoeta sólo algunos de los municipios afectados estaban clasificados como desfavorecidos y finalmente, el Parque Natural de Aiako Harria quedó fuera de dicha clasificación.

El concepto de multifuncionalidad del medio rural, tan relacionado con el nuevo paradigma de las áreas protegidas, se plasmó en la política europea en el programa agroambiental, en el cual se ofrecen incentivos económicos a los agricultores y ganaderos para actuaciones ambientalmente deseables: recuperar razas en peligro de extinción, rebajar la intensificación productiva de las explotaciones, reducir la utilización de insumos, etc. (Moyano y Garrido, 2007:65). Estos programas voluntarios establecen una compensación por el lucro cesante, es decir, por los costes adicionales o la merma de ingresos que produce una gestión más sostenible de la actividad agrícola y ganadera, y por lo tanto, parten de la base de que *“el agricultor que recibe ayudas de la política agraria tiene derecho a llevar a cabo su actividad productiva en la situación previa y que todo cambio que implique unos compromisos superiores con el medio ambiente debe ser compensado”* (Barreiro y Espinosa, 2007:109).

En la CAPV la repercusión de las medidas agroambientales es aún muy limitada y además, su aplicación en los espacios protegidos vascos no ha sido prácticamente potenciada. En concreto, sólo el 16% de la superficie agrícola útil de Bizkaia y Gipuzkoa y el 5% de Álava ha estado acogido a estas medidas en el periodo 2001-2004 (Malagón et al., 2005), valores muy alejados de la media europea (25%), y desde luego, de países como Luxemburgo y Finlandia, que se acercan al 100% de la superficie agraria útil (IHOB, 2006:74). Además, en periodos anteriores de programación la priorización de terrenos protegidos en la aplicabilidad del programa ha sido muy escasa. Solo dos medidas, *“Gestión de tierras para uso público y esparcimiento”* y *“Conservación de marismas y praderas de la Ría de Gernika”* se han dirigido específicamente para titulares de explotaciones situadas en espacios protegidos.

En realidad, el *Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006* dedicó a las medidas de explícito carácter medioambiental menos de un 8% de su dotación financiera, aunque supuestamente este plan estratégico pivota en la sostenibilidad como pilar básico<sup>90</sup>. Por otro lado, los programas de desarrollo rural comarcales, que podrían haber suplido en parte la inexistencia de los programas de desarrollo socioeconómico de la Ley 16/94, no han llegado a cumplir exactamente las finalidades asignadas a estos últimos. Su finalidad era otra, y si bien conciben a los espacios protegidos como un recurso endógeno comarcal y parecen haber logrado dar cierto impulso al sector turístico, su concepción no ha permitido aprovechar todas las potencialidades de los Parques Naturales para el desarrollo local.

En el actual periodo de programación 2007-2013, las instituciones europeas inciden especialmente en la revalorización de los valores culturales y ambientales del mundo rural y en el camino hacia la sostenibilidad. Sin embargo, las instituciones vascas no han plasmado en el *Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la CAPV 2007-2013* una especial atención a los entornos de los espacios protegidos. Como ya ha sido comentado en el apartado 4.2.2, el citado documento estratégico se ha limitado a incorporar exclusivamente las medidas y prioridades estrictamente preceptivas en las regulaciones europeas y estatales sobre la conservación de la Red Natura 2000, consecuencia probablemente de la nueva división competencial en esta comunidad autónoma, en la que espacios protegidos y desarrollo rural dependen de dos departamentos diferentes no siempre suficientemente coordinados.

#### 5.3.2.5.-A modo de conclusión: Los Parques Naturales vascos, un pobre instrumento de desarrollo

En el País Vasco se asume conceptualmente que la profunda humanización de sus Parques Naturales exige una planificación y gestión que incorpore los derechos e intereses de las comunidades rurales. Sin embargo, quizá debido a la juventud de la política autonómica de protección de la naturaleza, este objetivo conceptual no ha tenido traducción operativa, por lo que aún queda un largo camino que recorrer para que se produzca una aplicación real de la función de promoción socioeconómica de los Parques Naturales mediante medidas específicas que concreten las intenciones expresadas.

---

<sup>90</sup> Incluso aunque se añadan otras medidas que indirectamente también pueden tener una repercusión ambiental positiva (indemnizaciones compensatorias de montaña, silvicultura, etc.), el porcentaje se elevaría solamente hasta el 20% o 30% (Malagón, 2001; Etxano, 2004).

Quizá el principal problema es que los gestores no han acabado de asumir que la aceptación de la población local y su participación en la gestión es un requisito indispensable para el éxito a largo plazo de los espacios protegidos. Los grupos políticos suelen basar sus decisiones en un horizonte temporal que prima los réditos políticos de las declaraciones, mientras la promoción socioeconómica no se instrumentaliza en absoluto; se vende así políticamente el desarrollo sostenible sin articular ni materializar inversiones ni proyectos.

La percepción de los organismos planificadores y gestores de los Parques Naturales vascos es que las limitaciones impuestas no afectan negativamente a la mayor parte de las actividades productivas tradicionales. Esta opinión probablemente sea bastante realista, si bien cada espacio protegido tiene sus características, presiones y conflictos y es difícil generalizar sobre ellos sin haber realizado previamente un análisis exhaustivo sobre las limitaciones establecidas en cada caso.

En el País Vasco la indemnizabilidad por la ordenación de usos en los espacios protegidos, por su dificultad, se ha convertido en un problema *“mal resuelto”* (Lazcano, 2001:599), y por lo tanto, existe cierto riesgo de que el coste de la protección del medio natural, que beneficia a toda la sociedad, recaiga en los usuarios y productores locales, es decir, que se trate de *“costes transferidos a terceros”* por las limitaciones establecidas (Barreiro, 2006:68).

Se trata de aceptar que las áreas protegidas vascas, además de innumerables beneficios, pueden acarrear costes, y que quizá ambos no recaen equilibradamente sobre los mismos agentes sociales y entidades (García Fernández Velilla, 2003), por lo que habrá que compensar de alguna manera a los *stakeholders* “perdedores”. Es preciso comprender y asumir los intereses de las comunidades locales, que consideran al suelo como un recurso, más allá de la percepción patrimonial y conservacionista de los estratos de población que viven alejados de los espacios protegidos (Ojeda, 2000:282), que en última instancia han provocado una ambiciosa protección del medio.

#### **5.4. LA RESERVA DE LA BIOSFERA DE URDAIBAI Y LA PROMOCIÓN ECONÓMICA**

El entorno de la Ría de Urdaibai fue el primer espacio protegido de la CAPV, declarado al amparo de la figura de Reserva de la Biosfera perteneciente a la red internacional del Programa *“Man and Biosphere”* de la UNESCO. El objetivo de las Reservas de la Biosfera es convertirse en un modelo de gestión territorial y lugar de experimentación

del desarrollo sostenible, mediante el apoyo y la participación de las poblaciones locales en su planificación y gestión. El Plan Rector de Uso y Gestión de Urdaibai efectivamente reconoce como uno de los objetivos generales de la Reserva *“apoyar el desarrollo rural, la mejora de la calidad de vida de la población local y el uso racional de los recursos naturales”*.

En realidad, en los primeros años de protección resultó difícil conseguir el apoyo de la comunidad local en Urdaibai. En este espacio protegido predomina la superficie forestal de propiedad privada; las especies de crecimiento rápido, explotaciones de coníferas fundamentalmente, llegan a representar más de un 40% de la superficie protegida y se extienden nada menos que por 11.635 hectáreas. A diferencia de los Parques Naturales, el PRUG de Urdaibai consideró que una nueva plantación de la misma especie era un cambio de uso, entendiéndose por tanto que un nuevo turno es un nuevo uso, criterio que sin embargo no se aplicó en los aprovechamientos agropecuarios. Con objeto de recuperar la vegetación natural, en el planeamiento forestal del PRUG se exigía que casi la mitad de la superficie ocupada por las explotaciones forestales -concretamente 5.279 hectáreas- se transformara en el siguiente turno forestal hacia especies autóctonas de crecimiento lento, menos rentables económicamente<sup>91</sup>.

El artículo 25 de la Ley 5/1989 de Protección y Ordenación de la Urdaibai, cabecera normativa de la Reserva, establece explícitamente que *“las vinculaciones y limitaciones establecidas por la presente ley no darán lugar a indemnización salvo que las mismas resultasen incompatibles con la utilización o explotación efectiva de los terrenos afectados, en cuyo caso procederá indemnización a determinar de conformidad con la legislación urbanística.”* No se aseguran, por lo tanto, compensaciones económicas por las pérdidas de rentas derivadas de los cambios de usos establecidos por el PRUG, pese a que el 92% de los montes de la Reserva se encuentra en manos privadas<sup>92</sup>.

Las limitaciones forestales amenazaban con provocar repercusiones en el sector y relevantes pérdidas a los propietarios privados, quienes ocasionaron graves polémicas y conflictos con el órgano gestor durante los primeros años de vida del espacio protegido. Los dueños de los terrenos finalmente lograron estar representados en el Patronato<sup>93</sup> y en el Consejo de Cooperación de la Reserva, un órgano de

---

<sup>91</sup> Otros autores rebajan esta cifra hasta 3.500 o 4.000 hectáreas (Ainz y González, 2008:338), pero en cualquier caso suponía una reducción notable de las explotaciones de coníferas en la zona.

<sup>92</sup> Recordemos que la Reserva de la Biosfera de Urdaibai no pertenece a la Red de Espacios Naturales de la CAPV y por lo tanto no es aplicable en dicho espacio la Ley de Conservación de la Naturaleza.

<sup>93</sup> Para ello hubo que reformar la Ley de la Reserva mediante la Ley 15/1997.

representación complementario al Patronato. Además, una parte importante de sus demandas fueron satisfechas en la revisión del PRUG de 2003. Este nuevo PRUG ha sido calificado por Ainz y González (2008:341), como una “*oportunidad perdida*” para la conservación, por la flexibilización introducida en sus limitaciones forestales.

Urbaibai es el único espacio protegido del País Vasco en el que se ha aprobado un específico plan de desarrollo socioeconómico, que constituye de hecho uno de los más reconocidos en el estado español (Muñoz, 2006:385). Acorde con el compromiso de las Reservas de la Biosfera por avanzar hacia el desarrollo local sostenible, la Ley 5/89 establecía la necesidad de elaborar un *Programa de Armonización y Desarrollo de Actividades Socioeconómicas* (PADAS) como documento de fomento y promoción económica de la comarca.

Téngase en cuenta que Urdaibai es el espacio protegido más extenso y humanizado de la CAPV, y debido a su localización costera sufre elevadas presiones residenciales. La intención del PADAS fue desbloquear la situación de conflicto político y social existente, en un territorio protegido en el que viven 40.000 personas y donde el 95% de su superficie es de propiedad privada.

El PADAS de Urdaibai, aprobado en 1998, se configuró prácticamente como una Agenda Local 21, y en su definición participaron, a través de foros de encuentro y debates sectoriales desarrollados durante dos años, más de un centenar de representantes de entidades públicas, privadas y de grupos locales de la comarca, entre ellos todos los agentes encargados de su ejecución. Se trata éste de un proceso de elaboración radicalmente distinto a las medidas proteccionistas adoptadas inicialmente, que no gozaron de ningún tipo de consenso local.

El PADAS se concibió como un instrumento de dinamización ambiental, social y económica, y pretendió armonizar las políticas sectoriales con el objetivo de permitir un aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y humanos que garantizara a medio y largo plazo una mejora de la calidad de vida a sus habitantes, así como el mantenimiento y mejora de los valores ambientales (Gobierno Vasco, 1999). Trató de fijar un modelo de desarrollo integral propio para la Reserva de la Biosfera, concretado en objetivos, estrategias y líneas de actuación.

El principal inconveniente del PADAS y, por otro lado, la única forma que hubo para consensuarlo, es que no incluyó compromisos financieros públicos para el desarrollo de sus líneas de actuación. Si a esto se añade la escasa voluntad mostrada por las diferentes administraciones sectoriales en su ejecución, es fácil entender que en la actualidad una parte relevante de sus propuestas de desarrollo (concretamente el



24%) no han sido ni siquiera iniciadas y otro 44% se encuentra aún en ejecución, tras haber transcurrido casi diez años de su aprobación (Gobierno Vasco, 2008).

En la actualidad, Urdaibai ha iniciado un intenso proceso participativo para el diseño y elaboración de la *Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai 2008-2015* ([www.euskadi.net/urdaibai](http://www.euskadi.net/urdaibai)). Esta estrategia pretende convertirse en el marco de actuación para experimentar, perfeccionar, demostrar y desarrollar los objetivos de desarrollo sostenible en el futuro inmediato. El interesante proceso participativo y el esfuerzo por insertar el espacio protegido en su entorno económico y social merecen un reconocimiento, si bien la utilidad futura de la estrategia como verdadero instrumento de fomento socioeconómico dependerá de la voluntad política para desarrollar efectivamente sus compromisos y líneas de actuación.

## **5.5.-UNA MIRADA AL FUTURO: EL DESARROLLO RURAL Y LA RED NATURA 2000 EN EL PAÍS VASCO**

### **5.5.1.-La participación local en la declaración de LIC y ZEPA**

Ya ha sido puesto de manifiesto en apartados anteriores de esta investigación cómo la declaración de los primeros espacios protegidos en el País Vasco se llevó a cabo sin la participación activa de la población local, lo que trajo consigo una fuerte oposición de las comunidades rurales y una falta de identificación de éstas con los objetivos de los planificadores (Garayo, 2000:156).

A lo largo de las casi dos décadas de vida de la política vasca de espacios protegidos, ha ido aumentando progresivamente la variedad de agentes que ha tomado parte en los procesos planificadores como representantes de los diferentes grupos de intereses, lo que ha retrasado la adopción de acuerdos pero ha permitido que los últimos Parques Naturales se hayan declarado con un mayor consenso social.

Algunas actuaciones que favorecen el consenso -excluir terrenos conflictivos de los límites del Parque o relajar las medidas que podrían suponer profundas y conflictivas transformaciones en las actividades tradicionales- han sido criticadas por los sectores más conservacionistas porque de alguna forma eluden la responsabilidad de los gestores en la búsqueda de soluciones que garanticen un desarrollo sostenible en los espacios protegidos humanizados, pero por otro lado han favorecido un espíritu conciliador en las estrategias de protección.

Esta reciente evolución positiva con respecto al consenso con los intereses residentes ha quedado drásticamente interrumpida con el procedimiento seguido en el País

Vasco para la elección de las zonas Natura 2000. La falta de participación e información en la configuración de la Red Natura 2000 denunciada en ámbitos europeos y españoles, que ha sido expuesta en el apartado 4.1.5 de la presente investigación, ha sido característica también del proceso de declaración de los LIC y ZEPA en el País Vasco.

Al contrario que en los Parques Naturales y en los Biotopos Protegidos, que por estar regulados por la Ley de Conservación de la Naturaleza cuentan con unas garantías de participación previa de los interesados, los LIC y ZEPA han sido declarados “de arriba abajo”, en base a criterios técnico/biológicos y únicamente con el visto bueno de las Diputaciones Forales correspondientes, sin haber sido la lista de lugares candidatos siquiera publicada en el boletín oficial antes de su aprobación por la Comisión Europea.

Así, los agentes locales sobre los que previsiblemente recaerán las consecuencias más directas de la protección -propietarios, ayuntamientos, concejos, etc.-, no han sido previamente informados ni consultados sobre la inclusión de sus terrenos en la Red Natura 2000. Por el contrario, se han encontrado con unas designaciones de LIC cuyos límites y existencia son difícilmente modificables, y cuya conversión a ZEC tampoco precisamente está caracterizándose de momento como un proceso ideal de participación pública<sup>94</sup>.

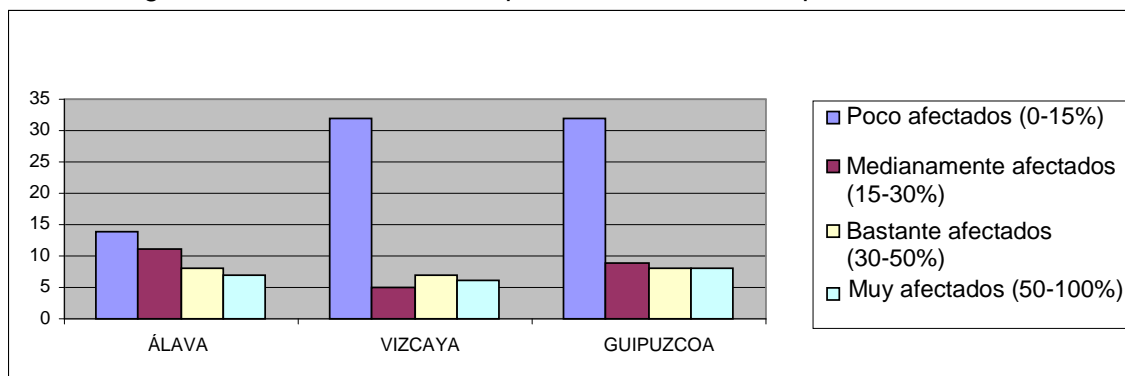
Téngase en cuenta que la Red Natura 2000 está afectando a 147 municipios vascos y a cinco extensas parzonerías de propiedad conjunta entre varios municipios. Como muestra la figura 5.2, en Vizcaya y Guipuzcoa, al ser los términos municipales son de pequeña extensión hay un número mayor de municipios afectados, pero en la mayoría sólo se protege una pequeña proporción de su superficie. Lo contrario ocurre en Álava; de hecho, una tercera parte de la Red Natura 2000 se ubica en solamente nueve municipios alaveses<sup>95</sup>.

---

<sup>94</sup> En concreto, el proceso en curso para la conversión a ZEC del LIC-ZEPA Sierra de Cantabria se ha limitado a establecer un periodo de información pública de dos meses de las medidas de protección propuestas, respecto a los cuales las principales entidades locales propietarias de los terrenos -las juntas administrativas- ni han tenido conocimiento ni han recibido ningún tipo de información.

<sup>95</sup> Pertenecientes a la comarca de Montaña Alavesa (Arraia-Maeztu, Bernedo, Campezo y Peñacerrada), Valles Alaveses (Valdegovía y Cuartango) y Estribaciones del Gorbeia (Zuia, Zigoitia y Urkabustaiz).

Figura 5.2: Número de municipios vascos afectados por Natura 2000



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco ([www.euskadi.net](http://www.euskadi.net)).

Cualquier política ambiental debe ser guiada por el principio de sostenibilidad, el cual también *“implica la participación ciudadana en los procesos de planificación territorial”* (Observatorio de la Sostenibilidad de España, 2006b:47). Vista la profunda afección de la Red Natura 2000 en el territorio vasco, sería conveniente que los órganos ambientales de las instituciones vascas asumieran en la definición de la regulación de esta red compromisos más acordes con dicho principio e iniciaran procesos participativos en la conversión a ZEC de los LIC y en la aprobación de planes o medidas de gestión para estos espacios protegidos.

### 5.5.2.-El desarrollo rural en los espacios Natura 2000

La Directiva de Hábitats es rigurosa con respecto a los deberes de conservación desde el mismo momento en que se aprueba la propuesta por la Comisión Europea. Al contrario que en los Parques Naturales, figuras que responden a múltiples finalidades, el principal objetivo de la Red Natura 2000 es favorecer el mantenimiento de la biodiversidad, lo cual implica que los usos tradicionales del espacio (agrícolas, ganaderos y forestales) serán mantenidos siempre y cuando se consideren positivos para la conservación de los hábitats del anexo I o las especies del anexo II de la directiva, pero deberán ser limitados en caso contrario.

La distribución de usos del suelo en la Red Natura 2000 en la CAPV corrobora que la protección de los servicios de los ecosistemas protegidos difícilmente podrá ser promovida si las medidas propuestas no cuentan con el consenso de los usuarios y propietarios de los terrenos. En el País Vasco los espacios incluidos en la Red Natura 2000 dependen en gran medida del mantenimiento de las actividades agropecuarias. Concretamente, el 27,7% de los LIC vascos (36.000 hectáreas) lo componen hábitats

que dependen de prácticas agrícolas extensivas (pastizales, prados, etc.)<sup>96</sup>, porcentaje mucho mayor que la media europea (17%) (IHOBE, 2006: 75). Por ello, las medidas para su conservación deben implicar actuaciones que garanticen los usos agrícolas, ganaderos y forestales tradicionales, aunque siempre con el objetivo prioritario de conservación, es decir, exigiendo que la actividad humana no suponga ninguna merma en el estado de conservación favorable de hábitats y especies.

Como cabe esperar, la mayor parte de los espacios de la Red Natura 2000 se asienta en zonas desfavorecidas. De los datos mostrados en el anexo 2 se concluye que el 88% de los municipios alaveses afectados por esta red, el 54% de los vizcaínos y el 32% de los guipuzcoanos estaban calificados como rurales por *el Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006*<sup>97</sup>. Además, los esfuerzos ampliadores de la Red Natura, es decir, aquellos espacios incluidos en dicha red que no se encontraban previamente protegidos bajo otra figura, se han centrado en las zonas que contaban con un medio natural mejor conservado, las cuales han resultado ser las comarcas más desfavorecidas y con mayores necesidades socioeconómicas.

En concreto, como puede observarse en el anexo 2, 24 municipios alaveses, cinco guipuzcoanos y uno vizcaíno han visto protegida de forma adicional más del 15% de su superficie. En la comarca de Montaña Alavesa, por ejemplo, se han incluido en la Red Natura 29.583 hectáreas, lo que representa más de la mitad de su superficie, y excepto el Parque Natural de Izki (9.143 Ha.), todos son nuevos espacios protegidos, es decir, han sido elegidos en base a los criterios técnicos de la Directiva de Hábitats, sin mediar ningún tipo de participación local y habrán de ser gestionados exclusivamente en función de la mejora de su estado de conservación.

El *Plan de Desarrollo Rural Sostenible* en vigor, aunque debería ser el principal instrumento para articular políticas de apoyo al uso sostenible de los ecosistemas y al desarrollo rural en la Red Natura 2000, adolece de una previsión sobre las necesidades de financiación de desarrollo de esta Red. Tal y como ha sido señalado en los epígrafes 4.2.2 y 5.3.2.4, su aplicación para el apoyo de las zonas Natura 2000 en el actual periodo de programación será previsiblemente muy limitada.

Cabe esperar que en el País Vasco se traspongan pronto al derecho interno las disposiciones relativas a la Red Natura 2000 y que este proceso permita en el futuro una mayor participación pública y una mejor atención a los intereses de usuarios y

---

<sup>96</sup>A este porcentaje habría que añadir hábitats que aunque no dependen exclusivamente de prácticas humanas, sí se ven favorecidos por éstas (recogida de leña, ganadería extensiva en terrenos forestales, etc.)

<sup>97</sup>En el periodo actual de programación 2007-2013 no se realiza en el País Vasco una discriminación entre municipios rurales y no rurales, por lo que no cabe atenerse al mismo para dicha clasificación.

propietarios. Existe aún una elevada incertidumbre sobre las consecuencias que la Red Natura 2000 tendrá en las comunidades rurales en las que se asienta, y de no articularse medidas compensatorias adecuadas es muy probable que parte de los costes del establecimiento y mantenimiento de dicha red recaiga en los propietarios y usuarios de la nueva superficie protegida, que en el País Vasco se encuentra predominantemente en manos de ayuntamientos y juntas administrativas, propietarios de los terrenos comunales protegidos. Debería evitarse, en este sentido, que la protección de ecosistemas y especies en la Red Natura 2000, beneficiosa para el conjunto de la sociedad, se realice a costa de los perjuicios ocasionados a los usuarios y entidades locales de las regiones más rurales y necesitadas de inversiones de la CAPV.



## **TERCERA PARTE**

---

### **EL BALANCE DE COSTES Y BENEFICIOS DE LA DECLARACIÓN DEL PARQUE NATURAL DE IZKI PARA LA COMUNIDAD LOCAL**





## **CAPITULO 6: METODOLOGÍA DEL ESTUDIO EMPÍRICO**

---

## 6.1.- OBJETIVOS Y ENFOQUE DE LA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

Tal y como ha sido detallado en el capítulo introductorio, el objetivo principal del estudio empírico es identificar los efectos que para las comunidades locales ha supuesto la declaración del Parque Natural de Izki, de tal manera que en función de los mismos y de las potencialidades del espacio protegido se propongan estrategias para que el Parque contribuya eficazmente a la promoción socioeconómica local y se logre un balance equilibrado entre costes y beneficios para los diferentes grupos locales de interés. La metodología propuesta y aplicada con este fin, amén de ser útil para el espacio protegido elegido, puede servir de referencia en futuras aplicaciones a otras áreas protegidas; de ahí el interés de detallar en el presente capítulo dicha metodología.

El tipo de análisis que se realiza en esta investigación corresponde a un enfoque incipiente y aún escasamente desarrollado, ya que la mayor parte de los análisis económicos sobre áreas protegidas han partido de objetivos diferentes a los aquí establecidos. En concreto, y como ya ha sido puesto de manifiesto en el capítulo 3, generalmente las investigaciones se han centrado en poner de relieve las aportaciones de los espacios protegidos a la sociedad y/o en ofrecer una cuantificación monetaria de los servicios ambientales y recreativos provistos. Sólo recientemente, de forma paralela a la generalización del nuevo paradigma, el interés ha comenzado a virar hacia la escala local de los efectos socioeconómicos de las áreas protegidas. Es en esta última aproximación, cuya profundización y extensión se considera prioritaria por los organismos españoles que constituyen la referencia principal en la materia, donde se enmarca el presente trabajo.

La elección del Parque Natural de Izki como estudio de caso se ha basado en las siguientes argumentaciones:

- a) El Parque Natural de Izki fue declarado en 1998, por lo que en el momento de llevar a cabo el trabajo de campo había transcurrido un periodo de tiempo suficientemente amplio para poder detectar y valorar los hipotéticos efectos socioeconómicos de la declaración.
- b) El Parque Natural de Izki cuenta desde su declaración con reglamentaciones y limitaciones claramente establecidas. Su PORN se aprobó en 1998, simultáneamente al Decreto de Declaración, y dos años después entró en vigor el PRUG.
- c) La potenciación social y económica del entorno y de las actividades productivas agrícolas, ganaderas y forestales tradicionales es uno de los fines de la declaración

del PNI, por lo que tiene pleno sentido evaluar el grado de cumplimiento de dicho objetivo.

d) El Parque Natural de Izki se sitúa en la comarca rural más desfavorecida de la CAPV, la Montaña Alavesa, por lo que resulta relevante en un entorno de estas características el análisis de los efectos socioeconómicos locales producidos por la declaración del espacio protegido.

e) Más de la mitad del territorio de la Montaña Alavesa forma parte de la Red Natura 2000 y el Parque Natural de Izki, por sus características -propiedad de la tierra, recursos naturales, usos del suelo, etc.- puede considerarse un espacio protegido representativo de esta comarca e incluso de la provincia alavesa. El estudio de la compatibilización entre protección de la naturaleza y desarrollo socioeconómico en Izki, por lo tanto, resulta ser un reflejo de los retos de desarrollo comarcales.

f) La gestión del PNI no ha estado exenta de conflictos con las comunidades rurales, propietarias de los terrenos protegidos. Hasta tal punto llegaron las tensiones que en el año 2003 la oposición de ciertos grupos de interés impidió la aprobación del presupuesto del Parque, al considerar éstos que el órgano gestor no atendía suficientemente a las necesidades de los habitantes del entorno.

g) La autora de la investigación se encuentra familiar y residencialmente vinculada a la comarca, por lo que parte de un conocimiento social y económico previo que ha facilitado el análisis y la colaboración de la población local. También se ha dispuesto de la cooperación del órgano gestor, y especialmente del interés del propio Director-Conservador del PNI en la investigación.

h) En el momento de la redacción de esta investigación se está procediendo a la elaboración de un nuevo PRUG en el PNI, por lo que las conclusiones extraídas podrían ser aplicadas en el nuevo marco regulador de gestión. Éste, además, al contemplar la actual pertenencia de Izki a la Red Natura 2000, puede llegar a convertirse en una referencia en la futura planificación y gestión de otras ZEC vascas.

La metodología planteada en el estudio empírico, que constituye la tercera parte de esta investigación, se ha inspirado en las investigaciones similares previas analizadas en el capítulo 3, y se ha adaptado en todo caso a las características naturales, sociales, culturales, políticas y económicas del PNI. Quizá entre los estudios de caso referenciados cabe destacar, por partir de similares objetivos, a ESECA (2007), Alba (1999a), Montiel et al. (2007) y Campos y Carrera (2007). Además, se ha podido aprovechar la experiencia extraída de la participación de la autora de este trabajo en dos proyectos de investigación directamente relacionados con el aquí presentado: el

primero de ellos sobre la relación entre la población local y el Parque Nacional británico *Brecon Beacons* (García, 1996) y el segundo centrado en los efectos locales de la declaración del Parque Natural de Urkiola (Vizcaya) (Murua et al., 1999).

El enfoque adoptado en este estudio empírico es acorde con los objetivos de la investigación y su marco teórico ya ha sido detallado en la primera parte de este trabajo. Concretamente, se han tratado de identificar los efectos netos del establecimiento de la figura de Parque Natural preguntándose qué ocurriría en ausencia de la misma. Por lo tanto, se han tenido en cuenta exclusivamente los efectos marginales derivados de las regulaciones y actuaciones ligadas a la figura legal de protección. De alguna manera, podría considerarse que se están comparando dos escenarios: situación actual “Parque Natural de Izki” y la hipotética situación alternativa en la que los montes de Izki no hubieran sido objeto de ninguna declaración -ni como Parque Natural, ni como LIC y ZEPA-.

Consecuentemente, los efectos identificados como beneficios, es decir, los aspectos positivos vinculados con la declaración del PNI podrían interpretarse como los “costes de la no declaración”, es decir, las pérdidas -en el sentido de beneficios no obtenidos- en las que se hubiera incurrido si el bosque de Izki no contara con ninguna figura de protección. Paralelamente, los posibles costes -por ejemplo, los derivados de las restricciones- podrían interpretarse como los “beneficios de la no declaración”.

En las hipótesis de esta investigación, detalladas en el capítulo introductorio, se parte del supuesto de que la opinión de los *stakeholders* locales es de gran utilidad para valorar los efectos de las áreas protegidas en su entorno. Cada grupo de interés local tiene sus propios intereses y sistemas de valores, por lo que se ha prestado especial atención a sus percepciones, opiniones y actitudes. Los *stakeholders* son la unidad básica de análisis en esta investigación, por lo que la definición de qué es un coste y qué es un beneficio se ha establecido en función del grupo de interés tomado en consideración. De hecho, en ciertos casos una regulación o una actuación determinada puede suponer un coste para algunos grupos de interés y simultáneamente un beneficio para otros. Por ejemplo, una regulación que impida la estancia del ganado en zonas recreativas anteriormente utilizadas como pastos supone un perjuicio para la actividad ganadera, pero un beneficio para los visitantes. Incluso si gracias a esta regulación éstos acuden en mayor medida a la zona, la restricción impuesta puede beneficiar también a los hosteleros cuyo negocio se ubique alrededor de las nuevas zonas recreativas.

Aunque algunos efectos de la declaración se producen en un momento concreto, la

mayor parte de los mismos son recurrentes en el tiempo. Por ello, el balance de costes y beneficios se ha realizado para el periodo comprendido entre la declaración del Parque Natural (1998) y el año en el que se ha desarrollado la investigación empírica (2008). Además de las repercusiones habidas a lo largo de esta década, se ha reflexionado también sobre los retos futuros a los que se enfrentará el Parque Natural y sobre las condiciones generales que posibilitan que la declaración de un espacio protegido pueda tener realmente efectos beneficiosos para las comunidades locales.

El objetivo del análisis ha sido identificar todo tipo de beneficios y costes que el establecimiento de la figura de Parque Natural ha supuesto para la población local, incluyendo los beneficios de uso directo e indirecto y los beneficios de no uso (por ejemplo, la revalorización local del medio natural) y especialmente estudiando los costes de oportunidad derivados de la protección del área. Los costes directos de establecimiento y gestión del espacio protegido han sido analizados en cuanto que provocan efectos sobre los grupos locales de interés, pero la Diputación Foral de Álava (DFA), órgano gestor, no ha sido incluida como *stakeholder* local.

La valoración de los costes y beneficios identificados -entendidos éstos como efectos negativos y positivos- no ha sido siempre traducida a términos monetarios, sino que se ha optado por identificar los efectos en la estructura económica local (evolución demográfica, etc.) y los efectos en términos de empleos creados y rentas generadas o dejadas de percibir (apertura de nuevos establecimientos, empleo directo generado por el PNI, inversiones en infraestructuras, etc.), complementando en todo caso esta información con la valoración cualitativa de las apreciaciones de los agentes entrevistados.

Por último, dos últimos apuntes en relación al análisis de los costes. Recordemos que la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco reconoce el derecho a indemnizar las mermas de renta derivadas de la aplicación de la normativa de protección, entendidas éstas como las pérdidas cuantificables que estén relacionadas con usos o actividades legal y efectivamente ejercidos con anterioridad a la declaración del espacio protegido, que se consideran derechos reales consolidados. En esta investigación hemos ampliado este criterio, al tratar de identificar además del lucro cesante, aquellos costes de oportunidad que, recayendo sobre actividades tradicionales y existentes con anterioridad a la declaración, difícilmente pueden ser monetariamente valorados, al no tener una traducción monetaria. Por ejemplo, uno de los principales perjuicios del PNI, que era recurrentemente citado en las entrevistas efectuadas a la población local y que se ha convertido actualmente en la principal fuente de conflicto en la gestión del espacio protegido pese a parecer irrelevante, es la

limitación de los accesos rodados por las pistas. Esta limitación ha restringido drásticamente el antaño habitual paso de vehículos de la población local por el bosque de Izki y al ser percibida por ésta como un coste o perjuicio derivado de la declaración -aun no estando relacionada con mermas de rentas-, así ha sido incluida en el análisis.

También, y coherentemente con el concepto económico de coste de oportunidad, se ha procurado considerar los potenciales costes derivados de actividades o usos que, aún no estando presentes en el momento de la declaración, ven limitado su desarrollo o ejecución a raíz de la regulación del espacio protegido, es decir, el “lucro expectante” limitado.

## **6.2.-DELIMITACIÓN TERRITORIAL**

El área de estudio al que se circunscribe la investigación es el entorno socioeconómico del Parque Natural de Izki. Aunque determinar hasta dónde se expanden los efectos de la declaración de un espacio protegido no es una tarea sencilla, hemos debido delimitar de alguna manera nuestra área geográfica de estudio.

En una primera aproximación, podríamos argumentar que el entorno socioeconómico del PNI incluye solamente las trece entidades menores o concejos en cuyos terrenos se ubica el Parque Natural. Las Juntas Administrativas que rigen estos concejos son las propietarias mayoritarias de los terrenos protegidos, por lo que cabe pensar que serán ellas también los agentes locales más perjudicados por el espacio protegido, y por proximidad es probable que también recaigan en este ámbito geográfico los principales beneficios.

Sin embargo, dos son las razones que nos han llevado a ampliar nuestro análisis más allá de estas fronteras. En primer lugar, los datos estadísticos recogidos, a excepción del número de habitantes, no se encuentran disponibles a una escala inferior al municipio, lo que imposibilita realizar un estudio suficientemente detallado de la influencia del espacio protegido en las entidades menores directamente afectadas.

Y en segundo lugar, es obvio que los efectos positivos y negativos del Parque Natural se extienden más allá de sus fronteras. De hecho, muchos beneficios de los espacios protegidos son ciertamente difusos. Por ejemplo, los visitantes pueden generar gastos derivados de sus actividades turísticas en establecimientos relativamente alejados del Parque Natural y los efectos multiplicadores de dichos gastos, en territorios con una estructura empresarial cohesionada, pueden ser también relevantes en un área geográfica más amplia que la que inicialmente cabría pensarse.

No cabe duda de que las fronteras administrativas de las entidades que aportan los terrenos protegidos no son siempre las más adecuadas para analizar los efectos socioeconómicos de las figuras de protección. En el caso que nos ocupa, por ejemplo, parece probable que algunos pueblos pertenecientes al municipio burgalés de Condado de Treviño, adyacentes al PNI, hayan podido percibir ciertos efectos socioeconómicos de la declaración.

Aún siendo conscientes de que cualquier elección geográfica del área objeto de estudio no está exenta de dificultades, esta investigación se centra en los efectos socioeconómicos del PNI en su Área de Influencia Socioeconómica, que según el artículo 22 de la Ley 16/1994 de Conservación de la Naturaleza del País Vasco comprende los tres municipios alaveses que aportan parte de sus terrenos a la figura de protección: Arraia-Maeztu, Bernedo y Campezo (figura 6.1). En los dos primeros municipios la superficie municipal protegida es relevante en relación a la superficie municipal –representa el 29% y el 38% respectivamente-, lo que justifica plenamente su inclusión en el análisis. De hecho, algunos concejos de estos municipios, como Antoñana, han visto incluido en el PNI la totalidad de sus Montes de Utilidad Pública. Por el contrario, en el municipio de Campezo el PNI sólo afecta a dos de sus cinco concejos y a menos del 6% del territorio municipal. Sin embargo, su inclusión como zona de influencia del espacio protegido está avalada, amén de por la legislación en vigor, por la cercana situación del PNI al núcleo urbano de Santa Cruz de Campezo, cabecera comarcal y localidad proveedora de la mayor parte de los servicios a su entorno.

Figura 6.1: Localización del PNI en su AIS



Fuente: Elaboración propia a partir del Sistema Cartográfico Ambiental de la CAPV del Gobierno Vasco.

Con el fin de ofrecer una visión de conjunto del entorno social y económico del Parque Natural de Izki, en algunas cuestiones el ámbito de análisis ha trascendido el AIS y se

ha extendido al resto de la comarca donde se asienta el espacio protegido, la Montaña Alavesa. Efectivamente, tanto las estrategias de desarrollo rural como ciertas dinámicas sociales y económicas responden a fenómenos socioeconómicos que sobrepasan el ámbito municipal y precisan de una base comarcal para su interpretación.

### **6.3.-METODOLOGÍA EMPLEADA EN LA CARACTERIZACIÓN DEL PARQUE NATURAL DE IZKI**

La primera fase del estudio empírico ha consistido en definir la realidad del PNI en términos físicos, culturales, sociales y económicos, así como en estudiar el proceso de declaración y gestión del espacio. Esta visión general de las características del espacio protegido ha servido de base en las siguientes fases de la investigación.

La configuración actual del territorio protegido, los usos y actividades presentes en el mismo e incluso las percepciones y valoraciones expresadas por la población local tienen su origen en la propiedad comunal de los bosques de Izki, que se ha revelado una característica clave que determina en gran medida la actual relación de la población local con el espacio protegido. Por ello, en los primeros estadios del proceso investigador se consultaron las aportaciones de varios autores especializados en el régimen comunal de la provincia alavesa. Especialmente interesantes fueron las obras de González Salazar (2005) y Martín y Del Villar (2005), ya que nos permitieron acercarnos a los rasgos culturales e históricos que explican el actual sistema de poblamiento y el uso tradicional de los recursos del PNI.

Posteriormente, la caracterización se completó con el estudio de los diagnósticos efectuados en los documentos reguladores del espacio (PORN y PRUG) y con la revisión de las publicaciones que abordan el estudio del entorno del espacio protegido desde diferentes disciplinas sociales. También se han analizado las alegaciones al PORN y al PRUG presentadas en su momento por diferentes grupos de interés, que se conservan en los expedientes de los citados planes. Por último, se han consultado así mismo las estrategias ambientales y de desarrollo rural vascas que abogan y justifican la aprobación de un régimen de protección específico en los montes de Izki. El estudio de toda esta documentación fue complementada con la información cualitativa proporcionada por los expertos, propietarios y usuarios de los recursos locales a través de las entrevistas detalladas en el apartado 6.5.



### **6.3.1.-Metodología utilizada en la aproximación al Valor Económico Total del Parque Natural de Izki**

Como complemento a la caracterización de los usos del suelo del PNI se ha realizado una aproximación a la valoración de los servicios que el ecosistema de Izki ofrece al conjunto de la sociedad. Un cálculo exhaustivo y específico del Valor Económico Total de este espacio protegido excede el fin principal de esta investigación. No obstante, tal y como ha sido detallado en el capítulo introductorio, dicha estimación se considera un objetivo complementario que permite una caracterización más completa del PNI.

Cada ecosistema ofrece diferentes servicios de provisión, de regulación, culturales y de soporte de la vida, cuya valoración exigiría la aplicación de variadas metodologías específicamente adaptadas a las características particulares del PNI. De hecho, el cálculo riguroso del Valor Económico Total de este espacio protegido es de tal complejidad que podría constituir por sí mismo materia de una tesis doctoral.

Sin perseguir tal pretensión, hemos considerado relevante poner de relieve las múltiples funciones que el Parque Natural de Izki está ofreciendo a la sociedad. Con este fin, se ha procedido a realizar una aproximación a los principales valores que componen el VET del PNI, utilizando como referencia valores estimados en otros trabajos susceptibles de ser aplicados directamente a nuestra área de estudio. De cualquier manera, las estimaciones del VET de los ecosistemas están basadas en complejas estimaciones y restrictivos supuestos metodológicos -sobre todo para el cálculo del valor de uso indirecto y de no uso- y están sujetos a diversos sesgos -como la extrapolación de valores medios a ámbitos reducidos-; por ello, los resultados obtenidos deben ser tomados con la debida cautela.

Una de las primeras opciones metodológicas barajadas para abordar el estudio del VET del PNI fue utilizar el método de transferencia de valor, es decir, adaptar y usar la información económica derivada de lugares específicos bajo ciertas condiciones de recursos y políticas, a un ámbito de condiciones similares (Murua et al., 2006:209). Así, se realizó una búsqueda de estudios de valoración ambiental centrados en espacios protegidos y áreas forestales. En dicha búsqueda fue fundamental el acceso a la base de datos "*Environmental Valuation Reference Inventory*" (EVRI), ya que recoge estudios empíricos del valor económico de bienes ambientales de una gran variedad de países; precisamente su desarrollo y difusión tiene como fin servir de herramienta en la aplicación del método de transferencia de valor para la valoración de servicios ambientales.

Sin embargo, las limitaciones metodológicas asumidas por esta técnica de valoración y

la dificultad de encontrar valoraciones de zonas asimilables al Parque Natural de Izki nos llevaron a decantarnos por una segunda opción: la búsqueda de estudios realizados para áreas protegidas o sistemas forestales que directamente ofrecieran unos valores promedios representativos (en términos monetarios por unidad de superficie) que sirvieran como referencia en nuestra área de estudio.

Fruto de esta segunda recopilación, se seleccionaron cuatro estudios que comparten una característica principal: se ofrecen valores medios de referencia para ecosistemas a gran escala ubicados en España o particularmente en el País Vasco, lo que permite trasladar los cálculos al Parque Natural de Izki y obtener así una aproximación a su VET. Tres de las investigaciones escogidas se centran en los ecosistemas forestales, y la cuarta amplía su ámbito geográfico a todo el territorio agroforestal de la CAPV, que es dividido en varias categorías de análisis. En los cuatro estudios preseleccionados se ofrece una valoración de diferentes servicios en términos de euros por hectárea.

A continuación se detallan algunas características de las citadas investigaciones, que además de citarse en la bibliografía, se resumen también en la tabla 6.1. Como puede observarse, la metodología, ámbito y enfoque de cada estudio son distintos, y consecuentemente, los valores monetarios asignados a los servicios provistos por los ecosistemas difieren.

A) Merlo y Croitoru (ed.) (2005): *“Valuing Mediterranean Forest. Towards Total Economic Value”*.

La aportación de Merlo y Croitoru tiene como objetivo calcular el VET de los bosques de los países mediterráneos. Se desarrolló a través de un proyecto del Instituto Forestal Europeo en el que investigadores e instituciones de 18 países del ámbito mediterráneo aplicaron una metodología común. La valoración de los bosques españoles la condujeron relevantes expertos nacionales en materia de contabilidad y valoración ambiental de espacios naturales. En concreto, sus autores fueron Pablo Campos Palacín y Alejandro Caparrós, que junto con Enrique Sanjurjo colaboraron en un proyecto de investigación apoyado por varias instituciones. La metodología seguida en el estudio de caso español es, de hecho, una adaptación de los estudios de contabilidad verde en la que se han especializado estos investigadores.

B) Pascual, U. (2007): *“El Valor económico total del bosque en la Comunidad Autónoma del País Vasco”*.

En esta investigación, integrada en un proyecto INTERREG y en la que han colaborado miembros de varias universidades, se ha utilizado el método de modelos

de elección para analizar los principales valores asociados con los bosques en el medio natural de la Comunidad Autónoma del País Vasco, a partir de un hipotético programa de forestación.

C) Servicio del Inventario Forestal del Ministerio del Medio Ambiente (2008): “*Valoración económica del espacio forestal de la Comunidad Autónoma de Euskadi 2005*”.

El Servicio del Inventario Forestal del Ministerio de Medio Ambiente ha completado en el marco del Tercer Inventario Forestal una valoración económica de los servicios provistos por la superficie forestal española. La metodología utilizada ha sido común en todo el país, pero se ofrecen datos desagregados a escala provincial. Los resultados para los territorios históricos de la Comunidad Autónoma Vasca se han hecho públicos en el año 2008 en la página web del Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco ([http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-15135/es/contenidos/informacion/inventario\\_forestal\\_index/es\\_dapa/inventario\\_forestal\\_index.html](http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-15135/es/contenidos/informacion/inventario_forestal_index/es_dapa/inventario_forestal_index.html)).

D) Murua et al. (2006) “*Coste de la No Agricultura en el País Vasco*”.

Esta investigación ofrece una valoración de los servicios ambientales provistos por los ecosistemas del País Vasco como complemento al estudio de las consecuencias económicas y sociales de una hipotética desaparición de los usos agropecuarios y forestales en esta comunidad autónoma. Dicha valoración se ha realizado en función de los diferentes usos del suelo caracterizados en el Plan Sectorial Agroforestal y del Medio Natural de la CAPV, empleando el método de transferencia de beneficios.

Tabla 6.1: Principales características y resultados de los estudios de valoración ambiental seleccionados como fuentes

	<b>CAMPOS ET AL.</b>	<b>PASCUAL, U.</b>	<b>INVENTARIO FORESTAL</b>	<b>MURUA ET AL.</b>
<b>Año de publicación</b>	2005	2007	2008	2006
<b>Ámbito territorial</b>	Bosques españoles	Bosques del País Vasco	Bosques españoles	Territorio agroforestal del País Vasco
<b>Metodología aplicada</b>	Varios métodos	Experimento de elección	Varios métodos	Transferencia de beneficios
<b>Desagregación más cercana al PNI cuyos valores se consideran extrapolables</b>	Bosques españoles	Bosques autóctonos del País Vasco	Bosques alaveses	Parques Naturales alaveses
<b>Datos ofrecidos en...</b>	€/Ha. al año	€/ Ha. para la conservación a perpetuidad	-€/ Ha al año -€/Ha. en valor capitalizado	€/Ha al año
<b>Valores productivos estudiados</b>	Madera Pastos Otros productos	Ninguno	Madera Pastos Caza	Ninguno
<b>Valores recreativos estudiados</b>	Recreación	Paisaje Recreación	Paisaje Áreas recreativas	Paisaje Uso recreativo
<b>Valores de uso indirecto</b>	Absorción de CO <sup>2</sup>	Absorción de CO <sup>2</sup>	Absorción de CO <sup>2</sup>	Absorción de CO <sup>2</sup>
<b>Otros valores estudiados</b>	Valor de no uso	Empleo rural Biodiversidad	Valor de no uso	Biodiversidad
<b>Valores productivos estimados</b>	43,1 euros /Ha. año	-----	132,26 euros/ Ha. /año	-----
<b>Valores no productivos estimados</b>	47 €/Ha al año	52.106, 6 euros /Ha	126,37 € / Ha. al año 6.318 € / Ha. ( v. capitalizado)	148 €/Ha. al año
<b>VET</b>	90, 1 euros /Ha /año	-----	258,63 € /Ha al año 12.931 € /Ha (v. capitalizado)	-----

Entre los cuatro estudios citados, hemos optado finalmente por los valores propuestos por el Servicio del Inventario Forestal como aproximación más fiable para el cálculo del Valor Económico Total del PNI, en base a las siguientes argumentaciones:

-Más del 80% del PNI está ocupado por terrenos arbolados. El estudio económico del Servicio del Inventario Forestal es coherente con este uso del territorio, ya que se limita a valorar las celdas en las que hay alguna porción de superficie calificada como forestal en el sistema geográfico utilizado como base en la citada investigación.

-El informe del Inventario Forestal es, entre todos los estudios citados, el que ofrece una mayor variedad de servicios de los ecosistemas valorados. En concreto, calcula como valores no productivos servicios de uso directo (recreativos), servicios de uso indirecto (absorción de CO<sup>2</sup>) y valores de no uso. Además, ofrece un cálculo del valor de uso productivo de los sistemas forestales -madera, pastos y caza-, lo que permite una aproximación al VET de dichos ecosistemas.

-Las metodologías utilizadas por el Servicio de Inventario Forestal son múltiples y coherentes con los diferentes servicios valorados y se encuentran refrendadas, además, por el Ministerio de Medio Ambiente.

-Los valores citados anteriormente se expresan en esta investigación de dos maneras alternativas: la corriente de beneficios generada por los servicios de los ecosistemas en un año y el flujo infinito de rentas generadas al capitalizar dicha corriente. La tasa social de descuento utilizada en la capitalización ha sido del 2%.

#### **6.4.-METODOLOGÍA UTILIZADA EN EL ANÁLISIS ESTRUCTURAL DE LOS EFECTOS DE LA DECLARACIÓN**

En el capítulo 8 de este trabajo se ha realizado un análisis de la evolución de los principales indicadores socioeconómicos del AIS del PNI, con objeto de determinar si la declaración del espacio protegido ha provocado cambios en la estructura económica local, es decir, si se detecta una dinámica socioeconómica diferencial y atribuible a la existencia del espacio protegido. A continuación se especifica la metodología concreta aplicada en este análisis, cuyas bases conceptuales ya han sido detalladas en el apartado 3.2.5 de esta investigación.

#### **6.4.1.-Periodo temporal**

El objetivo del análisis estructural consiste en estudiar los posibles cambios en la estructura socioeconómica del entorno del PNI motivados por la declaración del PNI. Consecuentemente, se ha optado como criterio temporal por partir de una situación anterior a 1998 y estudiar la evolución de los indicadores económicos hasta el año más reciente posible, en función de la disponibilidad de los datos. En muchos indicadores la primera de estas referencias temporales corresponde al año 1996, ya que fue entonces cuando se elaboraron los Censos de Población y Viviendas en la CAPV. La dinámica demográfica, además, ha sido contextualizada por su evolución histórica a lo largo de todo el siglo XX.

#### **6.4.2-Referencia territorial**

Determinar si las dinámicas detectadas pueden ser atribuibles a la existencia del espacio protegido o si se trata más bien de tendencias generales exige comparar la evolución socioeconómica del AIS del PNI con la de otras zonas análogas. Apoyándonos en los estudios previos detallados en el apartado 3.2.5, son varias las opciones barajadas con respecto a la referencia territorial con la que confrontar nuestra área de estudio.

En un primer momento se consideró la posibilidad de comparar la dinámica del AIS del PNI con la del conjunto de la comarca Montaña Alavesa, en la que este espacio protegido se enmarca. Sin embargo, al constatar que los tres municipios del AIS acogen casi a tres cuartas partes de población comarcal, y que por lo tanto la influencia del comportamiento socioeconómico de los mismos en la comarca es muy elevada, esta opción fue finalmente descartada. El análisis comarcal se ha limitado, por lo tanto, a la contextualización del área de estudio.

También se desechó la alternativa de utilizar la media provincial como dato de referencia. Tres de cada cuatro alaveses residen en Vitoria-Gasteiz, lo que provoca una dinámica socioeconómica provincial media dependiente en gran medida del comportamiento de dicha población urbana, cuyas características socioeconómicas no se han considerado asimilables a las de la zona rural objeto de estudio.

Otra de las opciones también descartadas fue confrontar la dinámica del AIS del PNI con la del conjunto de los municipios rurales del País Vasco. En la CAPV hay aproximadamente un centenar y medio de municipios que según los criterios establecidos por el Instituto Nacional de Estadística (INE) se pueden considerar rurales, al contar con unos efectivos poblacionales menores que 2.000 habitantes.

Aunque restringiéramos el calificativo de rural a aquellos municipios pequeños especializados en las actividades agropecuarias o a aquellos que han sido objeto de programas europeos de desarrollo rural, la elevada heterogeneidad de los municipios rurales vascos dificultaría sacar conclusiones sobre su comportamiento conjunto. Efectivamente, las características, oportunidades y amenazas de muchos entornos rurales vizcaínos y guipuzcoanos en absoluto son equiparables a la situación del AIS del PNI, por lo que no parece procedente comparar sus respectivas dinámicas socioeconómicas.

Como alternativa a los criterios anteriormente descritos, en esta investigación se han seleccionado dos zonas geográficas cuyos comportamientos socioeconómicos sirven como referencia para el del AIS del PNI: la comarca de Valles Alaveses y el conjunto de los municipios rurales alaveses.

La comarca de Valles Alaveses, constituida por los municipios de Armiñón, Berantevilla, Kuartango, Ribera Alta, Ribera Baja, Añana, Valdegovía, Zambrana y Lantarón, compartía en el momento de la declaración del PNI grandes similitudes socioeconómicas con el área objeto de estudio, por lo que el análisis comparado de los respectivos comportamientos sociodemográficos puede ser relevante para atribuir o no al PNI la existencia de evoluciones divergentes. Concretamente, las comarcas Montaña Alavesa y Valles Alaveses comparten, entre otras, las siguientes características:

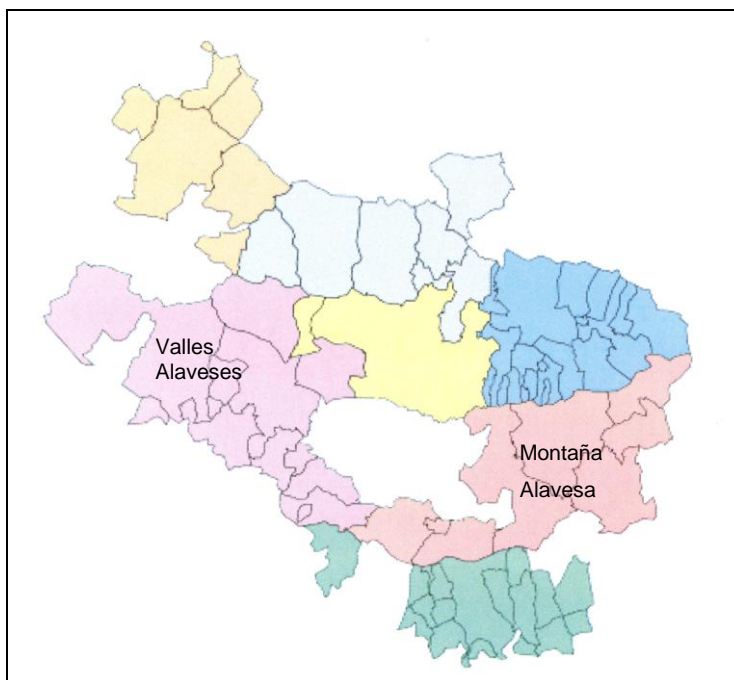
a) Las dos comarcas sufren un elevado envejecimiento y masculinización demográfica y unas tasas de densidad poblacional cercanas a los 6 habitantes por km<sup>2</sup>, fruto del éxodo rural de la segunda mitad del siglo XX, que provocó descensos poblacionales de más del 50% en ambos territorios.

b) La ubicación de las comarcas Valles Alaveses y Montaña Alavesa en la vertiente mediterránea del País Vasco ha favorecido que sus orientaciones productivas y sus respectivos usos del suelo compartan características similares. Las dos comarcas cuentan con una importante riqueza natural, una vocación agrícola especializada principalmente en la producción de cereal y patatas, escasa actividad industrial concentrada en ciertos núcleos y una población activa cada vez menos vinculada al sector primario. Así mismo, muchos de sus pueblos son de difícil accesibilidad por sus características montañosas y se encuentran alejados de los principales núcleos urbanos.

c) Valles Alaveses y Montaña Alavesa fueron las primeras comarcas vascas en ser objeto de estrategias de desarrollo rural al amparo de los Fondos Estructurales

Europeos. A raíz de su declaración como zonas objetivo 5b en 1991, en ambas se han venido aplicando similares programas y planes de desarrollo rural, que han tratado de potenciar y movilizar las escasas iniciativas endógenas y de revertir las tendencias sociodemográficas regresivas. Es más, en 1992 se declaró en Valles Alaveses el Parque Natural de Valderejo, que al igual que el PNI fue concebido como un instrumento potencial de desarrollo socioeconómico de su entorno<sup>98</sup>.

Figura 6.2: Situación de Valles Alaveses y Montaña Alavesa en la provincia alavesa



Fuente: [http://es.wikipedia.org/wiki/Comarcas\\_de\\_Álava](http://es.wikipedia.org/wiki/Comarcas_de_Álava).

Con objeto de incluir como referencia un territorio geográficamente más amplio y heterogéneo se ha analizado también el comportamiento socioeconómico del conjunto de los municipios rurales alaveses, entendiendo como tales aquellos que han sido objeto del *Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006*, y por lo tanto, que pertenecen en el citado periodo de programación a las zonas rurales del objetivo 2 de los Fondos Estructurales de la Unión Europea<sup>99</sup>. Estos municipios compartían en 1996 muchas de las siguientes características, recogidas en el apartado 6 del artículo 4 del Reglamento de la Unión Europea 1260/1999:

<sup>98</sup> El Área de Influencia Socioeconómica del Parque Natural de Valderejo se limita al extenso municipio de Valdegovia, en el que se enclava este espacio protegido y en el cual reside solamente una quinta parte de los efectivos poblacionales de Valles Alaveses. De cualquier manera, las dinámicas comarcales descritas en esta investigación no pretenden de ningún modo ser reflejo de los efectos inducidos del Parque Natural de Valderejo en la economía local.

<sup>99</sup> Aun siendo conscientes de que para el periodo actual de programación 2007-2013 se encuentra en vigor otra clasificación de las zonas rurales del objetivo 2, no ha sido posible tomar ésta como referencia, ya que la selección de los territorios rurales objeto de programación en este periodo se ha efectuado a un nivel inferior al municipal, y a este nivel no se dispone de los datos socioeconómicos requeridos en el análisis.



- a) Baja densidad de población.
- b) Escaso o negativo crecimiento poblacional en los años 80 y 90.
- c) Porcentaje de ocupados agrarios mayor que el de la media de la Unión Europea.
- d) Tasa de paro relativamente elevada.
- e) Abandono preocupante de la actividad agropecuaria y forestal.

Los 44 municipios alaveses considerados rurales en base a estos criterios acogen aproximadamente al 12% de la población alavesa y su relativa homogeneidad permite que su dinámica socioeconómica pueda considerarse una referencia para el AIS del PNI. Como cabía prever, los tres municipios objeto de estudio -Arraia-Maeztu, Bernedo y Campezo- pertenecen a esta categoría, que en concreto incluye todos los municipios alaveses a excepción de Vitoria-Gasteiz, Iruña de Oca, Salvatierra, Amurrio, Legutiano, Asparrena y Llodio.

#### **6.4.3.-Áreas de estudio e indicadores**

El análisis de la dinámica socioeconómica del AIS del PNI se ha estructurado en cuatro áreas que permiten caracterizar social, económica, demográfica e institucionalmente el área de estudio y determinar la influencia del espacio protegido en la comunidad local.

Partimos de la hipótesis de que la declaración de un espacio protegido encierra un potencial de desarrollo para las comunidades locales. Ciertamente, tal y como ha sido detallado en el segundo capítulo, la referencia doctrinal sobre las áreas protegidas en el nuevo paradigma considera a éstas como un instrumento de desarrollo rural; más concretamente, los espacios protegidos pueden contribuir a fijar población rural, ser fuente de atracción para nuevos pobladores y promover la diversificación de la economía local hacia actividades relacionadas con los servicios a los visitantes. La elección de los indicadores del análisis estructural se relaciona, por lo tanto, con esta hipótesis, habiéndonos apoyado también en la selección efectuada por otros autores que han tratado de acercarse a los cambios estructurales provocados por diversos espacios protegidos en sus entornos de influencia.

A continuación se detallan para cada área de estudio los principales indicadores elegidos para el análisis:

#### **COMPORTAMIENTO DEMOGRÁFICO:**

Número de habitantes (1900-2007) y número de familias (1996-2001)

Densidad de población (2007)  
Crecimiento vegetativo y saldos migratorios (1996-2006)  
Número y tipos de viviendas (1996-2001).  
Viviendas nuevas construidas (1998-2006)

#### DINÁMICA DEL EMPLEO:

Tasa de actividad por sexos (1996-2001)  
Tasa de paro por sexos y grupos de edad (1996-2006)  
Población ocupada por sectores de actividad (1996-2001)  
Población ocupada por ramas en el sector servicios (2001)  
Movilidad por trabajo de la población ocupada (2001)

#### ESTRUCTURA PRODUCTIVA LOCAL

Valor añadido bruto por sectores (2000)  
Establecimientos y empleados por ramas de actividad (1996-2006)  
Tipos de establecimientos (1996-2006)  
Establecimientos comerciales minoristas (1996-2006)  
Tipos de infraestructuras turísticas (2005)  
Establecimientos de hostelería (2000-2006)  
Renta personal media per cápita (1997-2003)

#### TEJIDO SOCIAL Y CAPACIDAD INSTITUCIONAL:

Edad de la población por sexos (1996-2007)  
Asociacionismo (2009)  
Nivel de instrucción de la población (1996-2001)  
Gasto e inversión municipal medio por habitante (2002-2004)

#### **6.4.4.-Fuentes de datos y algunas cautelas**

Para proceder al análisis estructural ha sido necesaria la recopilación de datos estadísticos procedentes de diversas fuentes:

a) El Instituto Vasco de Estadística (EUSTAT) ha sido la principal fuente de información. En su página web (<http://www.eustat.es>) se encuentran disponibles los principales censos y estadísticas referentes a la CAPV: Censos de Población y Vivienda, Estadísticas de Nacimientos y Defunciones, Estadística de Movimientos Migratorios, Series Municipales Estadísticas, Directorio de Actividades Económicas, Estadística de los Servicios Sociales, Cuentas Económicas, Estadística de Renta Personal y Familiar, etc. En el año 2008 el EUSTAT publicó una base amplia de

indicadores a escala municipal, Udalmap, que también ha sido recurrentemente consultada. En alguna ocasión se ha solicitado al citado organismo la desagregación a nivel municipal de algunos datos comarcales publicados, requerimiento que ha sido cubierto con celeridad y diligencia.

b) El Instituto Nacional de Estadística (INE) (<http://www.ine.es>) ha sido la fuente principal para la obtención de los datos demográficos. Más concretamente, se han consultado los Padrones Municipales y el Nomenclátor, única fuente que recoge cifras poblacionales desagregadas por entidades menores de población. Dado que a lo largo del siglo XX se produjeron múltiples anexionaciones en los municipios vascos, que son muy notorias en los tres municipios del AIS, el análisis histórico poblacional se ha realizado a partir de los datos de la población de derecho, único indicador del que se pueden obtener datos homogéneos a largo plazo. La fuente elegida para el estudio de dicho indicador ha sido la base de datos proporcionada por Goerlich et al. (2006).

c) Varios departamentos del Gobierno Vasco disponen de estadísticas sobre algunos aspectos recogidos en esta investigación. Concretamente, se han utilizado datos del Observatorio Vasco de la Vivienda, de la Red de Carreteras de Euskadi, de las Estadísticas de Turismo, del Registro de Establecimientos Turísticos y del Registro de Asociaciones.

d) Los tres ayuntamientos objeto de estudio han sido también origen de diversa información. En concreto, las asociaciones, restaurantes, hoteles, bares y agroturismos han sido consultados en sus páginas web, recientemente actualizadas ([www.arraia-maeztu.org](http://www.arraia-maeztu.org) , [www.bernedo.org](http://www.bernedo.org) y [www.campezo.org](http://www.campezo.org)).

e) El Instituto Nacional de Empleo (INEM) ([www.inem.es](http://www.inem.es)) ha sido la fuente elegida para obtener los datos de la evolución reciente de la tasa de desempleo registrado.

f) La base de datos ESKUDAL (Navarro y Larrea, 2007), en la que se recogen los principales indicadores de competitividad a nivel municipal, ha sido de gran utilidad; no sólo porque ha facilitado la obtención de información procedente de diversas fuentes, sino también porque la metodología utilizada en la recopilación de indicadores ha inspirado en parte nuestro propio análisis. Esta base de datos ha sido elaborada por el Instituto Vasco de Competitividad, y tras efectuar una petición expresa a sus autores, fue puesta a disposición de la autora de esta investigación en formato informático Excel.

g) Finalmente, cabe destacar que el análisis de la información estadística secundaria se ha completado con la consulta de investigaciones previas centradas en diversos aspectos socioeconómicos de las áreas rurales alavesas (Porcal y Armentia, 2001;

Soletto, 2003; Armentia, 2003; Madrid, 2003; Murua y Eguía, 2007; Ruiz Urrestarazu, 1990; Murua et al., 2008) y con las aportaciones proporcionadas en las entrevistas por ciertos agentes relevantes.

En el proceso de recopilación y análisis de los indicadores socioeconómicos se han detectado dos limitaciones principales. En primer lugar, es preciso señalar que los datos proporcionados por los padrones municipales, utilizados como fuente en el estudio de la dinámica demográfica, no reflejan fielmente la verdadera población residente en el territorio. Ciertamente, tal y como ha quedado puesto de manifiesto en Araujo et al. (2003) y en el propio trabajo de campo, existe cierto desequilibrio entre la población empadronada y la efectivamente residente en los pueblos alaveses, lo que puede haber provocado el consiguiente sesgo en el análisis.

Por otro lado, el último censo poblacional data de 2001, lo que limita hasta esta fecha la disposición de ciertos datos estadísticos, especialmente los referidos a la situación laboral de la población residente, a la instrucción de dicha población y al número de familias y viviendas. Teniendo en cuenta que el PNI se declaró en el año 1998 y suponiendo que sus efectos positivos en la estructura económica local no pueden ser muy perceptibles hasta haber transcurrido varios años después de la declaración, la falta de actualización de algunos indicadores ha impedido la obtención de afirmaciones concluyentes sobre los efectos del Parque en aspectos formativos y en el análisis ocupacional de la población residente en su entorno de influencia.

## **6.5.-METODOLOGÍA UTILIZADA EN LA EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN Y EN LA IDENTIFICACIÓN DE LOS *STAKEHOLDERS* LOCALES**

En esta investigación se ha considerado necesario analizar las perspectivas de los posibles afectados positiva o negativamente por la declaración del PNI. El método elegido para recavar esta información ha sido la entrevista en profundidad, a través de la cual los grupos locales de interés y expertos han aportado su visión de la realidad económica y social del área de estudio, han propuesto una identificación de los grupos beneficiados y perjudicados por el espacio protegido y han puesto de relieve los conflictos más relevantes con respecto al uso del territorio.

Sin embargo, no cabe duda de que las percepciones de los agentes entrevistados no siempre coinciden entre sí, ni se han de corresponder necesariamente con la realidad. El desconocimiento de la normativa, la desconfianza ante la imposición de nuevas normas y la extensión de creencias infundadas pueden provocar opiniones sesgadas sobre los efectos locales de la declaración del espacio protegido, que es necesario

contrastar. Con este fin, en el análisis desarrollado a lo largo de los capítulos 7 y 8 se han combinado dos métodos: la recopilación y análisis documental y las técnicas narrativas.

### **6.5.1-Recopilación y análisis documental**

La fuente documental principal empleada en esta fase de la investigación han sido los dos documentos básicos de planificación y gestión del PNI: el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales y el Plan Rector de Uso y Gestión.

El análisis exhaustivo de la parte normativa y de diagnóstico de dichos planes se ha completado con otras fuentes documentales, que en varias ocasiones han sido seleccionadas gracias a las indicaciones de ciertos entrevistados expertos en diversos campos. En concreto, el Director del PNI nos ha facilitado el acceso a las Memorias de Gestión aprobadas anualmente por el Patronato desde la declaración del PNI hasta el año 2007; estas memorias han sido claves para estudiar las actuaciones del órgano gestor, al adolecer el PRUG de un plan financiero asociado a las actuaciones previstas.

Además, la Dirección del Parque también nos ha facilitado varios informes de seguimiento sobre las actuaciones desarrolladas en el PNI y nos ha permitido la consulta del listado de los expedientes sancionadores tramitados, de las actas de las reuniones del Patronato y del registro de solicitudes de permisos e información<sup>100</sup>. La disponibilidad de la información referente a la planificación y gestión del PNI ha sido, por lo tanto, elevada, y sólo se ha visto limitada por la Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal en vigor.

Paralelamente, se ha consultado toda aquella documentación relevante para discriminar aquellas medidas restrictivas que son exclusivas del espacio protegido. Es decir, se ha tratado de distinguir en el PORN y el PRUG las limitaciones exclusivamente impuestas por la existencia de la figura de Parque Natural de aquellas que por el contrario ya se recogen en otras normativas generales o sectoriales en vigor, ya que solamente las primeras suponen un coste marginal a los usuarios y propietarios de los recursos del espacio protegido. Con este fin, se ha procedido a consultar las Normas Forales de Montes (Norma 13/86 y Norma 11/2007), la Ley 43/2003 de Montes, la Norma Foral de Caza 8/2004, las Directrices de Ordenación del

---

<sup>100</sup> El PORN y el PRUG exigen autorización del órgano gestor para numerosas actuaciones (realización de actividades científicas, uso del fuego, apertura de pistas nuevas, cambios en los usos cinegéticos, actuaciones en edificaciones, etc.), que quedan por lo tanto registradas en los archivos de la DFA.

Territorio del País Vasco y el Plan Territorial Sectorial Agroforestal, que se encontraba en fase de aprobación inicial en el momento de redactar esta investigación.

Finalmente, con objeto de analizar si la declaración del PNI ha discriminado positivamente la dedicación de fondos financieros de otras instituciones y programas hacia su área de influencia, se ha consultado el Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006 y sus informes de evaluación y seguimiento, el *Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2007-2013*, los dos Programas de Desarrollo Rural aprobados hasta el presente en la Montaña Alavesa y el *Plan de Ayudas al Sector Agrario* de la Diputación Foral de Álava.

### **6.5.2 -Las entrevistas en profundidad**

El análisis descrito en los puntos precedentes, basado en datos, cifras, normativas y actuaciones, se ha complementado con las aportaciones directas de representantes de los distintos *stakeholders* locales. Partir de las hipótesis planteadas y cumplir con los objetivos de la investigación implica incorporar en el diagnóstico las experiencias, opiniones, motivaciones y valores de los agentes afectados por la declaración del PNI, aspectos éstos que no pueden ser recogidos sin la participación directa de dichos agentes y que requieren metodologías de investigación cualitativas.

Entre el abanico de métodos cualitativos disponibles, en esta investigación se ha seleccionado la entrevista en profundidad como la metodología más apropiada. La pretensión de las entrevistas ha sido recoger las perspectivas locales sobre los grupos de interés que han resultado beneficiados y perjudicados por el PNI y permitir que la comunidad local proponga recomendaciones para la mejora de la gestión del espacio protegido. De forma complementaria, las anotaciones directas de los expertos han complementado cualitativamente la información secundaria recogida a lo largo de todo el proceso investigador.

La selección de los individuos a entrevistar se ha realizado en función de estos objetivos, y en todo caso, se ha tratado de incluir en la muestra a agentes que representaran de la mejor manera posible los grupos locales de interés intuidos en fases anteriores de la investigación. El proceso de identificación de los individuos a entrevistar ha sido dinámico, es decir, no se cerró a priori el listado de informantes, sino que algunos entrevistados proponían agentes que en un primer momento no habían sido identificados pero cuya participación se ha considerado relevante y se han añadido por lo tanto a la muestra. En total, se ha procedido a entrevistar a 33 personas, que han sido catalogadas como “locales” o “no locales”, en función de si son

o no naturales y/o residentes en el AIS del PNI. Este criterio se ha utilizado con el fin de detectar una posible diferenciación entre las opiniones de ambos tipos de agentes.

Los individuos entrevistados han sido clasificados en tres categorías adaptadas de la guía metodológica propuesta por WWF (2000): expertos, agentes primarios y agentes turísticos. El único objetivo de esta clasificación es partir de una selección de agentes acorde con los objetivos de la investigación y permitir adaptar el guión a las características de cada grupo entrevistado, y por lo tanto los resultados de las entrevistas no se han discriminado en función de la pertenencia de los agentes a las tres categorías citadas, sino en todo caso en función de su vinculación a algún o algunos grupos locales de interés y de su consideración como agentes locales o no locales.

a).- Agentes expertos:

Se trata de individuos que gozan, por motivos profesionales o personales, de un profundo conocimiento de los aspectos físicos, sociales, económicos o institucionales del Parque Natural de Izki, y que por lo tanto, se consideran relevantes para complementar el diagnóstico basado en fuentes secundarias de información, para la identificación de necesidades y efectos locales y para contrastar las percepciones de la población local. En esta categoría se han seleccionado los siguientes informantes:

Tabla 6.2: Agentes expertos entrevistados

Entrevistado/a	Sexo	Local	Especialidad de su conocimiento	Naturaleza de su vinculación
T. A.	M	No	Recursos y regulación del PNI.	Trabajadora de IKT, S.A. Es la coordinadora de la revisión del PRUG.
M.C.P.	M	No	Características socioeconómicas y recursos turísticos en la Montaña Alavesa.	Profesora de la UPV/EHU, autora de diversas investigaciones sobre los recursos turísticos de la Montaña Alavesa y experta en desarrollo rural.
O. M. A.	V	Si	Recursos naturales, sociedad, instituciones y desarrollo rural en la Montaña Alavesa.	Gerente de la Asociación de Desarrollo Rural Izki.
M. S.	M	No	Proceso de declaración, gestión y normativa del PNI.	Primera directora del PNI.
M. R. U.	V	No	Proceso de declaración, conflictos de usos, normativa.	Ha sido jefe del Servicio de Montes de la Diputación Foral de Álava.
E. F. de M.	V	No	Recursos y naturaleza.	Representante de las asociaciones científicas alavesas en el Patronato.
A. I.	V	No	Regulación y conflictos de uso.	Representa a los grupos ecologistas y conservacionistas de Álava en el Patronato.
A. P.	M	No	Recursos, normativa, afluencia de visitantes, conflictos en la gestión y aplicación de normativa.	Guardesa del PNI desde su declaración.

L. A. Q.	V	No	Normativa, usos del suelo, conflictos de usos.	Técnico encargado de la gestión forestal en Izki y del cumplimiento de la Norma Foral de Montes. Fue Secretario del Patronato.
A. B. de H.	M	No	Situación socioeconómica y turística en la Montaña Alavesa.	Técnica de Promoción Económica de la Cuadrilla de Montaña Alavesa.
F. C.	V	No	Conflictos de usos, normativa, usos del suelo, gestión.	Director del PNI desde 2003 hasta la actualidad.

**b.- Agentes representantes de grupos primarios de interés:**

Definimos como tales a aquellos entrevistados vinculados directamente con el espacio protegido, bien por ser titulares de derechos sobre sus recursos o bien por representar a los grupos locales de interés en el Patronato<sup>101</sup>. Se han seleccionado los siguientes informantes:

Tabla 6.3: Agentes representantes de grupos primarios de interés entrevistados

Entrevistado/a	Sexo	Local	Criterio para su selección	Naturaleza de su vinculación
J. M. A.	V	Si	Representante de la propiedad de los terrenos y de la población local.	Representante de la Junta Administrativa de Apellániz en el Patronato.
R. L.	V	Si	Representante de la propiedad de los terrenos y de la población local.	Representante de la Junta Administrativa de Korres en el Patronato y ganadero.
P. P.	V	Si	Ostenta derechos de uso ganadero.	Representante en el Patronato de la Asociación de las Juntas Tradicionales Izki Alto e Izki Bajo.
J. B.	V	Si	Ostenta derechos de uso ganadero.	Representante en el Patronato de las organizaciones profesionales agrarias.
C. A.	V	Si	Ostenta derechos de uso ganadero.	Representante de los intereses de los ganaderos en el Patronato. Dueño de un agroturismo.

**c.- Agentes representantes de los negocios turísticos del entorno:**

La guía metodológica de WWF (2000) propone como grupos de interés secundarios aquellos que puedan ver afectado su bienestar por la existencia del espacio protegido. Dada la ambigüedad y amplitud de esta propuesta y teniendo en cuenta que uno de los principales beneficios económicos potenciales de las áreas protegidas es la generación de rentas y empleos derivados de los gastos de los visitantes, en esta investigación se ha optado por seleccionar en esta tercera categoría solamente aquellos agentes turísticos que puedan haber visto modificadas positivamente sus rentas por la afluencia de visitantes al PNI. Concretamente, se ha entrevistado a los

<sup>101</sup> En realidad, algunos de los agentes entrevistados incluidos en las otras dos categorías (expertos y negocios turísticos), gozan también de derechos de usos sobre los recursos del PNI o han sido representantes en el pasado de grupos locales de interés. En estos casos, se han mantenido en dichas categorías por coherencia metodológica -las categorías se establecen en función de la razón de su selección como informantes-, siempre teniendo en cuenta en la realización de las entrevistas la vinculación de cada agente con el PNI.



responsables de la totalidad de agroturismos, hoteles y restaurantes del Área de Influencia Socioeconómica del PNI, que suman un total de 16 establecimientos ubicados en nueve concejos. Además, se han incluido como informantes tanto a la gerencia del único establecimiento situado en el interior del PNI (el bar de Korres) como al representante de la sociedad Naturgolf. En el anexo 3 se detalla el listado del conjunto de agentes entrevistados.

Las entrevistas en profundidad han sido de formato semiestructurado, es decir, se han combinado preguntas abiertas, que permiten que el entrevistado se exprese con libertad, con algunas preguntas cerradas en las que éste debe elegir entre varias respuestas ya definidas. En cualquier caso, el guión ha sido flexible, y se ha buscado siempre conseguir una atmósfera relajada en una conversación guiada. En el texto se han intercalado en cursiva algunas citas textuales recogidas en las entrevistas, en las que para garantizar el anonimato se identifica al informante con la letra E y un número que representa al mismo.

El proceso de contacto con los entrevistados ha sido en algunos casos directo y personal -especialmente en los negocios turísticos- y en otras ocasiones se concertó previamente una cita telefónica. Aproximadamente la mitad de las conversaciones han sido grabadas en soporte digital, lo que ha facilitado su transcripción parcial a papel. En el resto, el registro de la entrevista ha sido directamente en papel.

Tras la realización de dos entrevistas piloto y la consiguiente modificación del cuestionario inicial, las entrevistas se efectuaron durante los meses de mayo, junio y julio de 2008 en los lugares propuestos por los entrevistados. Su duración fue muy variable -entre diez minutos y dos horas-, en función de la disponibilidad mostrada por los informantes y del conocimiento e interés de los mismos en la temática de la conversación. En el caso de los agentes locales, se contó con la ayuda de un facilitador oriundo de la zona y conocedor del entorno, cuyo perfil ayudó a crear un clima de confianza.

Según la naturaleza de las cuestiones planteadas y en función de los objetivos perseguidos en las entrevistas se agruparon las preguntas a realizar en cuatro tópicos o dimensiones: (1) *Caracterización del PNI y de su Área de Influencia Socioeconómica*, (2) *Grupos beneficiados y perjudicados por la declaración del PNI*, (3) *Afección personal o del colectivo que representa* y (4) *Recomendaciones de gestión*.

Estas dimensiones han sido la base para la elaboración de los guiones semiestructurados, cuyo diseño se ha apoyado en trabajos previos que han utilizado

métodos cualitativos de análisis en espacios protegidos. Entre aquellos citados en el capítulo 3, han resultado especialmente útiles los estudios de Murua et al. (1999), Montiel et al. (2007), ESECA (2007), Corraliza et al. (2004), Alba (1999a), Garayo (1998) y la investigación en curso dirigida por el catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid Rafael Mata Olmo sobre percepciones de las repercusiones económicas de espacios protegidos, cuyos resultados no habían sido publicados a la fecha de redacción de esta investigación.

Es preciso señalar que los guiones prácticamente se han personalizado para cada agente entrevistado. Concretamente, del guión común detallado en el anexo 4 se han eliminado en ciertas ocasiones algunos bloques de cuestiones en función de dos criterios: el conocimiento mostrado por los informantes y su vinculación a determinados grupos de interés. En relación al primer criterio, se ha considerado irrelevante interpelar a los representantes de los negocios turísticos y a ciertos entrevistados primarios sobre el primer bloque del cuestionario, cuyas cuestiones, de hecho, se han individualizado según la especialidad del conocimiento mostrado por los informantes.

Por otro lado, en relación al criterio de vinculación, sólo se ha considerado procedente preguntar sobre el tercer bloque del guión a aquellos entrevistados que pudieran haberse visto afectados, directa o indirectamente, por la declaración del PNI. En la tabla 6.4 se detallan las dimensiones planteadas, relacionando las mismas con las entrevistas efectuadas a los diferentes agentes.

Tabla 6.4: Dimensiones y cuestiones planteadas en las entrevistas en profundidad

DIMENSIONES	CUESTIONES A PLANTEAR	AGENTES		
		EXPERTOS	PRIMARIOS	TURÍSTICOS
<b>BLOQUE 1: Caracterización del PNI y de su AIS</b>	a) Usos y recursos. b) Proceso de declaración. c) Normativa. d) Gestión. e) Conflictos de usos. f) Evolución socioeconómica reciente del AIS del PNI.	A todos los entrevistados, según su especialidad.	A algunos entrevistados, según su especialidad.	No procede.
<b>BLOQUE 2: Grupos beneficiados y perjudicados por la declaración del PNI</b>	a) Influencia general sobre la población local. b) Grupos beneficiados por el PNI. c) Grupos perjudicados por el PNI.	A todos los entrevistados.	A todos los entrevistados.	A todos los entrevistados.
<b>BLOQUE 3: Afección personal o del colectivo que representa</b>	a) Afección de la declaración del PNI para el colectivo al que pertenece o al que representa. b) Afección para las expectativas generadas.	No procede.	A algunos entrevistados, según su vinculación.	A todos los entrevistados.
<b>BLOQUE 4: Recomendaciones de gestión</b>	a) El Parque como oportunidad de desarrollo local. b) Propuestas de actuación para el desarrollo socioeconómico local.	A todos los entrevistados.	A todos los entrevistados.	A todos los entrevistados.

Fuente: Elaboración propia.



## **CAPITULO 7: CARACTERIZACIÓN Y REGULACIÓN DEL PARQUE NATURAL DE IZKI**

---

## 7.1.-MARCO TERRITORIAL Y RIQUEZA NATURAL

El Parque Natural de Izki se encuentra situado en la zona centro-oriental del Territorio Histórico de Álava, integrado en la comarca de la Montaña Alavesa. Sus 9.081 hectáreas de extensión representan aproximadamente un 3% del territorio alavés y limitan al norte con los montes de Vitoria, al este con el río Berrón, al sur con los valles del pie de monte de la Sierra de Cantabria y al oeste con el Condado de Treviño. Precisamente las dos localidades lindantes del enclave burgalés de Treviño -Obécuri y Bajauri-, constituyen la continuidad occidental de la zona forestal de los montes de Izki, si bien su pertenencia a otra comunidad autónoma ha impedido la anexión de sus terrenos a la figura de protección.

Figura 7.1: Localización del Parque Natural de Izki en la CAPV



Fuente: Elaboración propia.

El PNI se sitúa en una zona de media montaña de marcada vocación forestal. Se encuentra ubicado en el área de encuentro entre la región eurosiberiana y la mediterránea, lo que define su clima característico de inviernos fríos, veranos templados, precipitaciones relativamente abundantes y cierta sequía estival. Su vegetación es propia de las montañas y altos valles de transición e incluye características propias de las dos grandes regiones bioclimáticas citadas. Las altitudes de los terrenos del PNI están comprendidas entre los 700 y los 1.175 metros, correspondiendo esta cota máxima a la cima del monte Kapildui. El centro geográfico del Parque se caracteriza por ser un área eminentemente forestal asentada en terrenos arenosos, con relieves suaves y ondulados conformados por el cauce del río Izki y sus afluentes, en su discurrir hacia su desembocadura en el río Ega. En la zona central del espacio protegido se ubica uno de los más relevantes y extensos bosques de roble marojo (*Quercus Pyrenaica*) de Europa, junto a pequeños enclaves húmedos con vegetación de turbera y alguna finca roturada. Rodeando perimetralmente este espacio central con forma de cubeta, las pendientes aumentan y se encuentran

montes más altos y abruptos roquedos, diversificándose también las especies forestales.

Figura 7.2: Bosque de robles



Fuente: Elaboración propia.

Figura 7.3: Balsa de las Rozas



Fuente: Memoria de Gestión del PNI, 2005.

La riqueza faunística de Izki es considerable. En el PNI se han inventariado 151 especies animales, que representan un 57% de las presentes en la CAPV. Entre ellas destacan treinta y seis especies incluidas en el catálogo vasco de especies amenazadas, dos especies endémicas de la península ibérica, un buen número de aves rapaces y una de las mayores densidades del pájaro carpintero denominado pico mediano. Concretamente el 10% de la población ibérica de esta especie vive en Izki y su imagen se ha elegido, junto con la del jabalí, como emblema para la difusión de los valores naturales del espacio protegido.

Figura 7.4: Pico Mediano



Fuente: Memoria de Gestión del PNI, 2005.

Figura 7.5: Entrada al Parque por Quintana



Fuente: Elaboración propia.

El buen grado de conservación de los recursos naturales del espacio protegido es característico en general de toda la comarca en la que éste se asienta, que tradicionalmente ha disfrutado de una escasa presión humana sobre el territorio. En concreto, el 62% de la superficie de la Montaña Alavesa está ocupada por bosques -la mayor parte de ellos de especies frondosas autóctonas- y más de la mitad de su territorio se encuentra incluido en la Red Natura 2000. El PNI es precisamente uno de los espacios integrantes de esta Red, al haber sido declarado ZEPA y LIC. También se ubican en la Montaña Alavesa parte o la totalidad de los LIC *Río Ayuda*, *Río Ega-Berrón*, *Sierras Meridionales de Álava* (catalogadas también como ZEPA), *Sierra de Cantabria*, *Montes Altos de Vitoria* y *Entzia*, espacio que previsiblemente ostentará en



el futuro también la categoría de Parque Natural. Como puede observarse en la tabla 7.1, los seis municipios de la comarca y el terreno comunal de la Parzonería de Entzia presentan porcentajes muy elevados de territorios protegidos en virtud de las directivas comunitarias.

Tabla 7.1: La Red Natura 2000 en la Montaña Alavesa

Municipio	Natura 2000 (Ha.)	Superficie municipal protegida (%)	LIC y ZEPA
Arraia-Maeztu	6.668	55	Izki
Bernedo	5.783	44	Izki Sierras Meridionales de Álava Río Ayuda Sierra de Cantabria Río Ega-Berrón Montes Altos de Vitoria
Campezo	4.320	50	Izki Sierras Meridionales de Álava Río Ega-Berrón Entzia
Lagrán	2.324	51	Sierras Meridionales de Álava Sierra de Cantabria
Peñacerrada	2.917	51	Sierras Meridionales de Álava Sierra de Cantabria
Valle de Arana	2.583	66	Sierras Meridionales de Álava Entzia
Parzonería de Entzia	4.991	100	Entzia
<b>TOTAL MONTAÑA ALAVESA</b>	<b>29.586</b>	<b>56</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco ([http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-4975/es/contenidos/informacion/natura\\_2000/es\\_10989/datos\\_superficie.html](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-4975/es/contenidos/informacion/natura_2000/es_10989/datos_superficie.html)).

## 7.2.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS: LA PROPIEDAD COMUNAL

El 97% de la superficie protegida en el PNI es de propiedad pública y únicamente alrededor del único pueblo situado en el interior del espacio protegido, Korres, alcanza cierta importancia la propiedad privada. Los propietarios de los terrenos públicos protegidos son los trece pueblos que rodean al bosque de Izki. Estos pueblos conforman entidades locales propias denominadas concejos, un sistema original de organización político-social arraigado y característico de gran parte de la provincia alavesa, a partir del cual se han ido formando en el último siglo los actuales municipios y que por lo tanto son entidades locales menores. Los concejos del entorno del Parque son regidos por Juntas Administrativas, en base a la Norma Foral 11/1995 del 20 de marzo de Concejos del Territorio Foral de Álava.

La tabla 7.2 y la figura 7.6 muestran la distribución administrativa de los terrenos protegidos en el Parque Natural de Izki. Como puede observarse, los concejos en los que se ubica este espacio protegido pertenecen a los municipios alaveses de Arraia-Maeztu, Bernedo y Campezo.

Tabla 7.2: Distribución administrativa del PNI

Concejo	Extensión (Ha.)
Arlucea	1.448
Marquínez	897
Quintana	808
San Román de Campezo	780
Urtarte	522
Urturi	537
<b>MUNICIPIO DE BERNEDO</b>	<b>4.992</b>
Apellániz	1.280
Atauri	105
Korres	1.310
Maeztu	595
Vírgala/Apellániz*	302
<b>MUNICIPIO DE ARRAIA-MAEZTU</b>	<b>3.592</b>
Antoñana	261
Bujanda	236
<b>MUNICIPIO DE CAMPEZO</b>	<b>497</b>
<b>SUPERFICIE TOTAL PROTEGIDA</b>	<b>9.081</b>

\* Se trata de terrenos propiedad de Vírgala cuyo vuelo forestal se encuentra compartido con Apellániz.

Fuente: PRUG del PNI.

Figura 7.6: División administrativa del Parque Natural de Izki



Fuente: Wikimedia ([www.wikipedia.org/wiki/Parque\\_natural\\_de\\_Izki](http://www.wikipedia.org/wiki/Parque_natural_de_Izki)). Elaborado a partir del Sistema Cartográfico Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Gobierno Vasco.

La organización del territorio de la Montaña Alavesa refleja un mundo y una cultura pastoril muy antigua, en la que la unidad básica de organización es el pueblo, a

diferencia del País Vasco atlántico y continental en el que la unidad más pequeña de organización social es el caserío (Martínez, 2002a:214). El órgano gobernante de todos los asuntos y competencias que afectan al pueblo es el Concejo, que *“ordena la vida colectiva de las pequeñas “repúblicas” que forman los hábitats humanos de la mayor parte de Álava”* (Martínez, 2002b:55). Este órgano normalmente se convoca mediante Concejo abierto, una reunión dirigida por un regidor o junta rectora elegida por los vecinos a la que son convocadas todas las familias del pueblo. En Concejo abierto se toman aún en la actualidad muchas decisiones que afectan a los vecinos de los pueblos del PNI, compitiendo a este órgano aprobar las ordenanzas locales (de veredas, aguas, pastos, etc.), los presupuestos de cada Junta Administrativa y las obras y actuaciones a ejecutar. Incluso en épocas no tan lejanas sus competencias llegaban hasta asuntos que podrían pensarse de incumbencia de cada grupo doméstico, como cuándo usar el molino, cuándo llevar el ganado al pasto o cuándo sembrar.

Los montes públicos surgieron en el País Vasco a lo largo de los siglos XIV y XV, a través del amojonamiento y deslinde de los terrenos forestales que circundaban a las recién fundadas villas o poblaciones (Michel, 2003:11). En una gran parte del hábitat alavés las pequeñas poblaciones se rodean de tierras de labor propiedad particular de cada vecino, mientras que la masa boscosa que rodea a los pueblos es aprovechada de manera comunal, de tal forma que la propiedad del bosque no la ostenta la familia ni los individuos, sino la comunidad (González Salazar, 2005:22). En este tipo de geografía es el bosque, y no el valle, el elemento social aglutinador, al inducir similares mecanismos de supervivencia entre los pueblos que lo circundan y favorecer las relaciones vecinales (Martín y Del Villar, 2005:213). En la Montaña Alavesa el sentimiento comunal se extiende más allá de los terrenos propiamente comunales - que abarcan el 72% de la superficie comarcal-; hoy en día incluso los espacios cultivados de propiedad privada, una vez segada la mies, se convierten en espacio de pasto para todos los vecinos y es el pueblo en su conjunto y no el propietario el que cobra por otorgar los derechos pascícolas.

La propiedad comunal tiene su origen en los recursos de madera, pastos, leñas y aguas provistos por las masas forestales en las antiguas economías de subsistencia. A diferencia de las propiedades privadas, en las que se busca un rendimiento económico competitivo en una economía de mercado, estas tierras del común estaban sujetas a otras servidumbres que garantizaban el beneficio comunitario por encima del individual (Ruiz Urrestarazu, 1990:61). Los principales recursos comunales que

proporcionaban los montes de Izki eran la caza, la miel, los pastos, la hoja seca y las bellotas del roble para el ganado, el agua y los árboles.

*“Desde la Cruz de Alda, en lo alto de Marquillano, se percibe una bella cadena de montañas bajo la cual habitan poblaciones que durante siglos han vivido en su regazo compartiendo pastos, leñas, carbón, frutos, caza, ermitas y santos. Nos encontramos en la Montaña Alavesa”* (Martínez, 2000:116).

Las masas forestales proporcionaban madera para la construcción de viviendas y la fabricación de herramientas y también se utilizaban para la elaboración de carbón. Además, a cada hogar se le asignaba una cantidad suficiente de leña para todo el año, conocida como “suerte de leña”, “foguera” o “suerte fogueral”, en referencia al sorteo de lotes de leña al que era convocado el vecindario una vez la junta gestora del monte había elegido y marcado los árboles a derribar. En los pueblos que rodean a Izki sigue perdurando este procedimiento para el reparto de la leña y de hecho, a las familias, como unidades de explotación económica, se las sigue denominando actualmente “unidades foguerales” (Martínez, 2002a:214).

En este tipo de asentamiento comunal los montes pueden ser bien de uso exclusivo para los vecinos de un concejo, o bien ser parte integrante de comunidades interpueblos, denominadas también parzoneras, divisas o letanías (González Salazar, 2005:18). Los montes de Izki se dividieron hasta el siglo XIX en dos comunidades, *Izki Bajo* e *Izki Alto* o *Ezkerra*, regidas por sendas juntas formadas por los miembros representantes de los concejos integrantes. Las juntas celebraban reuniones ordinarias en lugares y fechas fijas, y la función de los junteros o alcaldes montaneros consistía en velar por el uso correcto y buen aprovechamiento de los recursos comunes de Izki. Las ordenanzas aprobadas en las juntas eran de obligado y estricto cumplimiento y establecían los aprovechamientos permitidos para los vecinos de los concejos que circundan el monte.

Las normas establecidas estaban encaminadas a la conservación de los montes por el bien común para la provisión sostenible de energía, comida y refugio. Aquellas generaciones fueron conscientes de que debían asegurar la persistencia de las masas boscosas, aliándose y aplicando medidas comunes con respecto al control del fuego, a la carga ganadera, al aprovechamiento de leña, etc. Véanse como ejemplo los siguientes extractos de las ordenanzas reguladoras de los montes de Izki del siglo XVI, en las que se aprecian las limitaciones impuestas a los vecinos para el aprovechamiento de colmenas, robles y pesca fluvial.

*“Yten ordenamos que quando alguno allare enxambre en los dichos nuestros montes, señalando el arbol donde estubiere con una señal de la cruz. Nadie se atreba a sacar y llebar desde el día de Sanct Juan Baptista asta Sanct Miguel*

*Arcángel so pena de seis cientos maravedis*". Ordenanzas de 1561 de la Comunidad de Ezkerra (González Salázar, 2005:148).

*"Otro si ordenamos y mandamos que ninguno corte robre para vender y llebar afuera de la jurisdiccion de los siete pueblos, sino fuere tan solamente en los biernes y siendo día de fiesta de guardar en el sabado inmediato so pena de seisçientos maravedis por cada pie que cortare y queremos y por bien tenemos que el sobre dicho día limitado no sea del todo libertado el que cortare sino que pague medio real. Item ordenaron que ninguno se entrometa a cortar en el dicho día de biernes limitado mas pies de los que puede labrar en el dicho día (...)"*. Ordenanzas de 1561 de la Comunidad de Ezkerra (González Salázar, 2005:148).

*"Yten hordenaron y mandaron que ninguna persona sea osado hechar yherba ni cal en los rios destos montes so pena de cada seisçientos maravedis seyendoles provado y si algun forazo fuere allado pescando en dichos rios sino fuere clerigo con bara que pierdan los pertrechos y aparejos que traxieren y la pesca sea del prendador y los aparejos y la mitad de los dichos seisçientos maravedis sea paraltal prendador y la otra mitad para la dicha junta"*. Ordenanzas de Izki Bajo, 1553 (González Salázar, 2005:172).

Durante los movimientos desamortizadores del siglo XIX muchos pueblos y municipios del País Vasco enajenaron sus montes comunales para procurarse recursos (Michel, 2003:23 y 71). Este proceso afectó sólo en pequeña medida al territorio alavés, donde aún muchos concejos ostentan los derechos de dominio, propiedad y usufructo de sus montes comunes.

A mediados del siglo XIX los pueblos circundantes al PNI comenzaron a mostrar interés por la división del monte de uso común. Primeramente se procedió al reparto del "vuelo" (arbolado), adjudicando mayor calidad maderera a los concejos con un número superior de habitantes. A finales de ese siglo se completó la división con el reparto del "suelo", repitiendo el amojonamiento efectuado previamente. Una vez repartidos "vuelo" y "suelo", los montes de Izki fueron declarados Montes de Utilidad Pública y gracias a ello quedaron exentos de los procesos desamortizadores de la época.

La instauración del estado liberal afectó a las estructuras de las ancestrales comunidades comunales y provocó que éstas perdieran ciertas competencias a favor del gobierno provincial (Martín y Del Villar, 2005:228). A lo largo del siglo XX las funciones reglamentadoras y protectoras de la administración foral se fueron incrementando paulatinamente, hasta convertirse este ente en el principal garante de las buenas prácticas forestales en los montes de Izki.

A mediados del siglo XX cada concejo de Izki fue cercando sus propiedades con el propósito de controlar el ganado, poniendo fronteras y barreras en lo que hasta entonces había sido un continuo bosque abierto al tránsito. Los cierres auguraban la

pronta desaparición de las comunidades interpueblos, que solamente tenían ya como función reglamentar y hacer cumplir las normas de pastoreo (Martín y Del Villar, 2005: 240).

La segunda mitad del siglo XX supuso un periodo de regeneración forestal natural en los montes de Izki, ya que el abandono de los pueblos provocó una menor necesidad de madera y leña y una disminución notoria de la carga ganadera extensiva, reduciendo de manera considerable la presión humana sobre el bosque. Junto a la creación de algunos pastizales, la mayor transformación en esta época fue la roturación de varias zonas arboladas con el fin de sembrar patata, cultivo que durante varias décadas había experimentado un gran auge en Álava. Esta iniciativa no dio los frutos previstos, ya que las tierras de Izki, por sus características edafológicas, son escasamente idóneas para el uso agrícola. Una vez desprovistos de la protección del bosque, los terrenos roturados no reunían características apropiadas para el cultivo del tubérculo, por lo que en los años 70 algunas de estas piezas o *roturos* se dedicaron al cultivo de cereal o se reforestaron con especies foráneas, principalmente coníferas. Estas fincas roturadas han seguido siendo hasta nuestros días propiedad de los concejos, cuyas Juntas Administrativas reciben las rentas de sus aprovechamientos, en ningún caso elevadas al no gozar las repoblaciones de alta rentabilidad en altitudes medias, suelos arenosos y climas rigurosos como el de Izki.

### 7.3.- LOS USOS DEL SUELO

La forma en la que el hombre utiliza el suelo condiciona el paisaje y la conservación de los recursos naturales que lo conforman. La configuración del PNI se ha modelado precisamente, en mayor o menor medida, por los usos ganaderos y forestales a través de los cuales los seres humanos han estado interviniendo en este espacio desde hace al menos siete siglos. Estos usos continúan parcialmente vigentes pese a haberse convertido Izki en las últimas décadas, por causa del éxodo rural, en un “*bosque poco animado*” (E-33).

La distribución de los usos del suelo del PNI mostrada en la tabla 7.3 refleja la importancia de los usos forestales en este espacio protegido. Otros usos característicos son los ganaderos, cinegéticos, extractivos y recreativos. A continuación se describe brevemente cada uno de ellos.

Tabla 7.3: Distribución de los usos del suelo en Izki

Uso	Superficie (Ha.)	Porcentaje
Bosque	6.425	71,4
Bosque de plantación	359	4,0
Riberas en zona forestal	150	1,7
Árboles fuera de monte (riberas)	10	0,1
Matorral	723	8,0
Herbazal	189	2,1
Monte sin vegetación superior	38	0,4
Agrícola	405	4,5
Artificial	5	0,1
Humedal	1	0,0
Agua	8	0,1
Minería-escombreras-vertederos	8	0,1
Matorral	197	2,2
Pastizal-matorral	287	3,2
Roquedos con pastoreos	288	3,2
<b>TOTAL</b>	<b>8.996</b>	<b>100</b>

Nota: Los datos de la tabla se refieren al LIC Izki, por lo que la extensión no coincide exactamente con la del Parque Natural.

Fuente: Inventario Forestal, 2005.

### 7.3.1.-Uso forestal

Izki es en realidad un gran bosque de frondosas. Más de 7.200 hectáreas del espacio protegido corresponden a ecosistemas arbolados, en los que predominan los robledales -“*un mar de robles*” (E-33)- y en menor medida los hayedos.

Tabla 7.4: Tipo de vegetación y superficie ocupada

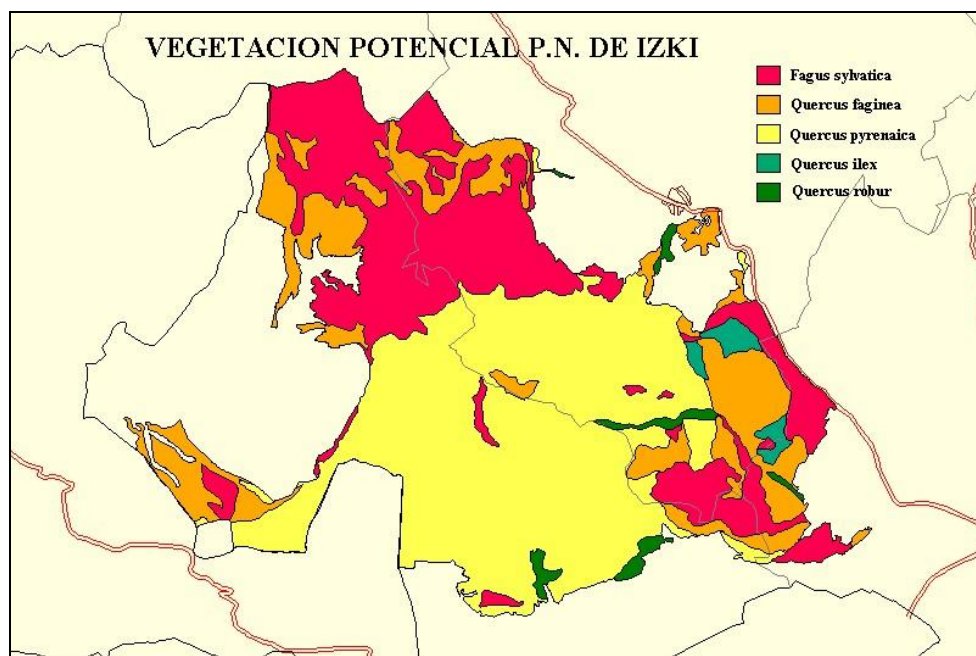
Especie	Superficie ocupada (Ha.)	Superficie ocupada/ superficie total del PNI
Roble Rebollo, Torno o Marojo (Quercus pyrenaica)	3.498,45	38,5
Haya (Fagus sylvatica)	2.003,38	22,1
Roble Quejigo (Quercus faginea)	1.120,37	12,4
Pinos	146,17	1,6
Otras frondosas	291,99	3,2
Otros Quercus	118,21	1,3
Abeto Douglas	92,10	1,0
Otras coníferas	26,39	0,3
Desarbolado	1.784,33	19,7
<b>TOTAL</b>	<b>9.081,39</b>	<b>100,0</b>

Fuente: PRUG, 2000.

En algunas zonas el uso humano ha tenido efectos negativos, como consecuencia de la sobreexplotación de encinares, la conversión a uso agrícola de los antiguos quejigales que poblaban los valles y la deforestación provocada por la conversión del bosque a brezales y pastos. También en determinados periodos se produjo una explotación excesiva de los pastos y de la madera, pero en general, y al contrario de lo acontecido en numerosos espacios forestales europeos, el bosque no ha sido perjudicado seriamente, gracias por una parte a la escasa aptitud de estas tierras para

el uso agrícola y por otro lado a las ordenanzas y reglamentaciones que desde hace siglos han velado por una utilización sostenible de sus recursos. Prueba de ello es que la distribución del tipo de vegetación actual coincide a grandes rasgos con la vegetación potencial de este territorio, mostrada en la figura 7.7.

Figura 7.7: Distribución de la vegetación potencial de las masas forestales en el PNI



Fuente: Wikimedia ([www.wikipedia.org/wiki/Parque\\_natural\\_de\\_Izki](http://www.wikipedia.org/wiki/Parque_natural_de_Izki)). Modificado de Sistema Cartográfico Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Gobierno Vasco.

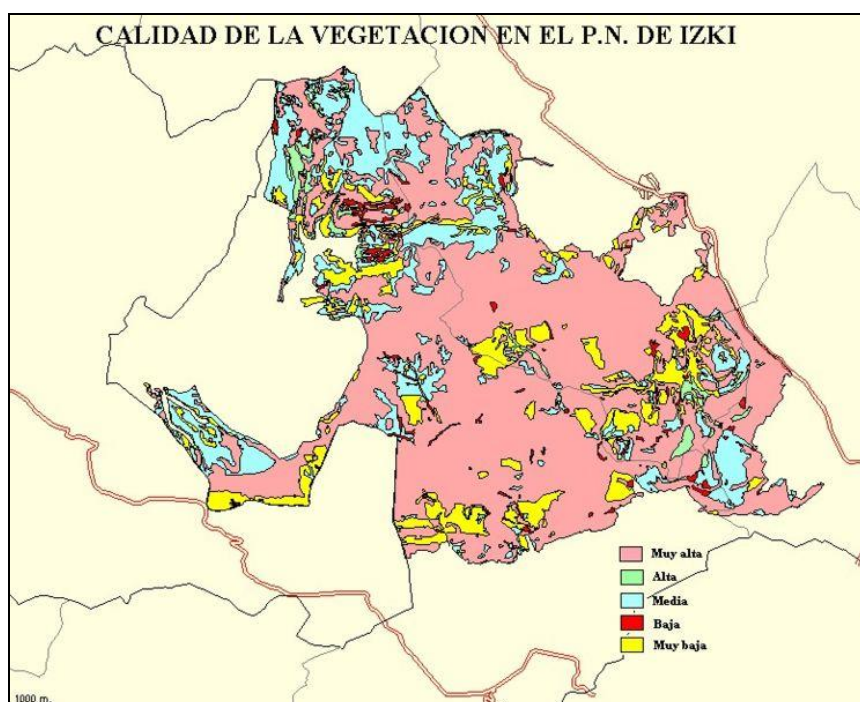
El principal uso humano de los hayedos y robledales de Izki ha sido la obtención de madera, carbón y leña para los hogares. El bosque ha sido durante muchos siglos aprovechado en forma de dehesa y monte bajo, de tal forma que se compatibilizaban los usos forestales con la obtención de pasto para el ganado<sup>102</sup>. Con el éxodo rural de la segunda mitad del siglo XX se produjo un importante abandono del carboneo y una disminución de la actividad ganadera. Además, el bajo precio de mercado de la leña y la creciente demanda de madera de árboles de grandes dimensiones, que por la pobreza del suelo arenoso de Izki no abundan en el espacio protegido, redujo aún más la presión humana sobre las masas forestales. A finales de los años 90 los aprovechamientos forestales en el PNI sólo suponían una extracción anual de 2.000 toneladas de productos maderables -fundamentalmente de roble rebollo procedente de aclareos- a las que se añadían otras 1.000 toneladas anuales para fogueras vecinales. No se dispone de datos del valor monetario de estas extracciones.

<sup>102</sup> De hecho, los fuegos de pastores para la creación de pastizales fueron frecuentes en Izki hasta principios del siglo XX.



Como consecuencia del abandono de los sistemas agro-forestales tradicionales, durante los últimos cincuenta años se ha producido un proceso de homogeneización y regeneración de las masas forestales del Parque Natural, especialmente relevante en los robledales, dada la alta capacidad natural de rebrote del roble rebollo a partir de las cepas. De hecho, a finales del siglo XX sólo el 10% de las masas arboladas contaban con una cubierta de baja densidad, es decir, de arbolado diseminado por el uso predominante del pastoreo. La figura 7.8 refleja la elevada calidad de la vegetación actual del PNI, cercana al óptimo de conservación.

Figura 7.8: Calidad de la vegetación del Parque Natural de Izki



Fuente: Wikimedia ([www.wikipedia.org/wiki/Parque\\_natural\\_de\\_Izki](http://www.wikipedia.org/wiki/Parque_natural_de_Izki)). Modificado de Sistema Cartográfico Ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco, Gobierno Vasco.

La delimitación del Parque Natural se efectuó en base a los límites exactos de 40 Montes de Utilidad Pública catalogados como tales por la Diputación Foral de Álava, a los que se sumaron otros tres Montes de Utilidad Pública parcialmente incluidos. Gracias a su condición de utilidad pública, en Izki existen unas garantías específicas de conservación, que responden al interés general de la sociedad y que en la legislación vigente se recogen en la Norma Foral de Montes 11/2007 del 26 de marzo.

En virtud de esta norma, la gestión de los recursos forestales del PNI compete prácticamente a la Diputación. Sin perjuicio de que los vecinos de cada concejo puedan desarrollar la normativa foral en sus terrenos comunales, es el ente foral el que, en base a planes de aprovechamiento, establece los trabajos selvícolas a ejecutar (desbroces, podas, marcaje de suertes de leña, etc.) y las tareas relacionadas con el adecuado aprovechamiento integral del monte (protección contra incendios,

replantaciones, cierres, roturas, etc.). En general, el gobierno provincial fomenta la natural conversión de las masas naturales de frondosas hacia el monte alto (rebrotado de semillas y no de raíz o cepa), a través de entresacas de mejora, cortas de regeneración en pequeños bosquetes y cortas sanitarias para mejorar la salud del arbolado.

Los concejos, como propietarios, están obligados a dedicar un porcentaje del valor de las extracciones al denominado “fondo de mejoras”, gestionado por la Diputación con vistas a mejorar y cuidar el estado de los montes. En el caso de las suertes fogueras, si bien el derribo y el traslado de los troncos competen a los vecinos, los pies a derribar son también marcados por el personal del Servicio de Montes de la Diputación, de tal manera que se convierten en realidad en cortas de regeneración y sanitarias.

La función que antaño asumían las comunidades y juntas la desarrolla por lo tanto en la actualidad el personal del Servicio de Montes de la Diputación Foral de Álava, que cuida, gestiona y vigila los aprovechamientos forestales de Izki.

### **7.3.2 Uso ganadero**

Favorecida por la incorporación de España a la Unión Europea y la consiguiente dedicación de ayudas financieras al sector, la ganadería es uno de los usos principales del PNI. El tipo de ganadería característico de esta zona es el pastoreo extensivo de ganado ovino, vacuno y equino, que utiliza los pastos comunales regulados por las entidades locales en base a las normas forales de montes<sup>103</sup>.

A través de los registros de las Juntas Administrativas que poseen terrenos protegidos se puede aproximar el censo de ganado pastante en el entorno del PNI. Como puede observarse en la tabla 7.5, si bien en la última década el ganado vacuno que utiliza los pastos públicos ha aumentado en más de un 25% -en detrimento del ovino-, las unidades ganaderas registradas no son elevadas. Téngase en cuenta, además, que el equipo redactor del PRUG detectó que el ganado que realmente pasta en terrenos protegidos es aproximadamente dos tercios del registrado en el conjunto de los montes públicos.

El tipo de ganadero mayoritario en el Parque condiciona el tipo de manejo y las características de esta actividad. Según un reciente estudio efectuado por Neiker

---

<sup>103</sup> El ganado caprino ha desaparecido de los pastos comunales, entre otras razones por la exigencia en las normas forales que regulan los Montes de Utilidad Pública de que este ganado esté permanentemente acompañado de un pastor, lo que conlleva una elevada dedicación.

(2005) predominan las explotaciones de carácter familiar y dimensión media, de carácter extensivo. La edad media de los ganaderos es inferior a los cincuenta años y se dedican a esta actividad preferentemente de forma principal, si bien la unidad familiar dispone en ocasiones de otros ingresos externos. Ninguno de los ganaderos elabora ni comercializa sus propios productos, algo relacionado sin duda con las propias características de la actividad en esta zona.

Tabla 7.5: Cabezas de ganado registrado en los montes públicos

Concejo	Ovino		Vacuno		Equino	
	1997-98	2007-08	1997-98	2007-08	1997-98	2007-08
Urarte	800	770	-	-	-	-
Marquínez	27	82	70	127	88	81
Arluzea	225	52	78	95	50	125
San Román de Campezo	273	75		32	36	-
Quintana	-	-	145	143		-
Urturi	-	-	36	20		-
Antoñana	850	850	28	28	15	10
Bujanda	900			-		-
Apellániz	350	500	200	174	7	-
Korres	-	43	170	270	20	3
Atauri	-	-		-	3	13
Maeztu	-	-	102	156	18	34
Vírgala Mayor	90	90	60	77	48	24
<b>TOTAL</b>	<b>3.515</b>	<b>2.462</b>	<b>889</b>	<b>1.122</b>	<b>285</b>	<b>290</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del PRUG (2000) y de datos proporcionados por la DFA.

Aunque los ganaderos más profesionales procuran estabular el ganado durante al menos los meses de clima más riguroso, últimamente se está generalizando la práctica de dejar el ganado en el monte todo el año, suplementando su alimentación según los condicionantes climáticos y productivos.

El PRUG distingue dos zonas ganaderas: los pastos altos y los pastos bajos forestales. En la cubeta boscosa la mayoría de los concejos han levantado cierres en sus montes de uso comunal y allí pasta fundamentalmente el ganado mayor. Cuando el ganadero tiene derecho a pastos de altura en las montañas que circundan el bosque, sólo utiliza los pastos bajos durante los meses invernales y una vez avanzada la primavera y durante los meses estivales traslada el ganado a la planicie kárstica superior. Estas partes altas de los montes de Izki carecen de cierres que delimiten los diferentes terrenos comunales, habiéndose cercado únicamente la periferia común a todos ellos.

Las instalaciones ganaderas no cubren en ocasiones los mínimos necesarios para un correcto manejo. En el interior del espacio protegido se inventariaron en el año 2005 cinco instalaciones, a las que hay que añadir otras cuatro en su Zona Periférica de Protección (tabla 7.6).

La continuidad de muchas explotaciones parece comprometida a medio y largo plazo por falta de descendencia o de interés por continuar en la explotación (Neiker, 2005). Esta situación acrecienta el riesgo de decremento de las hectáreas pastables y de invasión de algunas especies, como el acebo.

Tabla 7.6: Instalaciones ganaderas en las distintas zonas y concejos del PNI

Zona	Concejo
Conservación Activa	Apellániz (90 cab. vacuno)
Potenciación Agrícola-Ganadero-Forestal	Apellániz (100 cab. vacuno) Korres (70 cab vacuno) Korres (100 cab vacuno) Korres (30 cab. Ovino)
Zona Periférica de Protección	Maeztu (60 cab. vacuno) Maeztu (30 cab.vacuno) Arluzea (100 cab. vacuno) Arluzea (100 cab. ovino)

Fuente: Memoria de Gestión del PNI, 2005.

### 7.3.3. *Uso cinegético y piscícola*

En tiempos pasados la caza y la pesca se practicaban en los montes de Izki con el único fin de aportar alimento a las familias inmersas en una economía de subsistencia. En la actualidad la actividad piscícola del PNI es muy poco relevante ya que la pesca sólo está permitida en el tramo inferior del río Izki. Sin embargo, la caza disfruta de gran arraigo como actividad recreativa entre los vecinos de los pueblos que rodean al Parque, protagonistas principales de las actividades cinegéticas en los cuatro cotos privados de caza integrados en los terrenos del PNI.

La caza menor se centra principalmente en el pase migratorio de la paloma torcaz en otoño mediante el uso de chozas y en la caza de la becada con perro. En la caza mayor la única especie permitida es el jabalí, en torno al cual se organizan numerosas cacerías en las que participan los vecinos de los pueblos. En ninguna de estas modalidades tiene la actividad cinegética un carácter comercial, sino más bien un interés lúdico y social.

### 7.3.4.-*Usos extractivos*

En el interior del Parque se ubica un antiguo frente de extracción de asfalto, material que abunda en la zona de Izki y que se utiliza para la construcción de carreteras. Se trata de la zona minera de Atauri, que fue explotada a lo largo de todo el siglo XX, primero por medio de galerías y posteriormente a cielo abierto. Esta área está calificada en el PORN como Zona de Restauración, ya que en ella se considera necesario la aprobación un plan actualizado de restauración.

Por otro lado, en el año 2008 una empresa minera solicitó una ampliación de ciertos frentes de extracción de arenas silíceas, que afectan parcialmente al PNI. Esta solicitud se encontraba en el momento de redacción de la presente investigación en las fases iniciales de tramitación, pero es probable que no llegue a materializarse, al haber expresado el Departamento de Medio Ambiente de Diputación Foral de Álava, competente para su autorización, sus profundos recelos por los potenciales impactos ambientales de la propuesta.

### **7.3.5.-Uso recreativo**

Los montes de Izki tradicionalmente no han sido destino preferente con fines recreativos y turísticos. Son varios los factores que han limitado la afluencia de visitantes a esta área.

En primer lugar, la oferta de zonas de esparcimiento para la población urbana alavesa es amplia. A menos de quince minutos en vehículo de Vitoria-Gasteiz se localizan varios enclaves naturales en los que los usos recreativos tienen más tradición, como el Parque Natural del Gorbeia, los pantanos que circundan la ciudad por el norte y noreste y los montes de Vitoria. Incluso la propia urbe de Vitoria-Gasteiz disfruta de un anillo verde con elevado interés natural, que permite el disfrute al aire libre de su población a distancias accesibles a pie, con zonas de recreo como el humedal de Salburua y las campas y el monte de Olárizu.

Por otro lado, una parte significativa de la población de Vitoria-Gasteiz acostumbra a pasar los fines de semana y los periodos vacacionales en los numerosos pueblos alaveses de donde proceden sus familias, lo que satisface en gran medida sus necesidades de contacto con la naturaleza y reduce su demanda de otras zonas naturales alejadas de sus localidades de origen. Más aún, para muchos habitantes de la provincia alavesa, Izki era una zona prácticamente desconocida hasta que su declaración como Parque Natural le proporcionó cierta publicidad.

Además, la atracción recreativa de los montes de Izki se ve limitada por dos factores naturales. El primero de ellos es la ausencia de grandes cumbres y paisajes espectaculares; la elevada altitud media y la forma de cubeta de la zona central del PNI no atrae en exceso a montañeros y senderistas. Han sido otras zonas naturales las que han acaparado en la comarca la atención preferente de excursionistas, destacando entre ellas la Sierra de Cantabria, que por su localización lindante con la depresión de La Rioja, sus cimas escarpadas y su mayor altitud permite el disfrute de vistas incomparables.

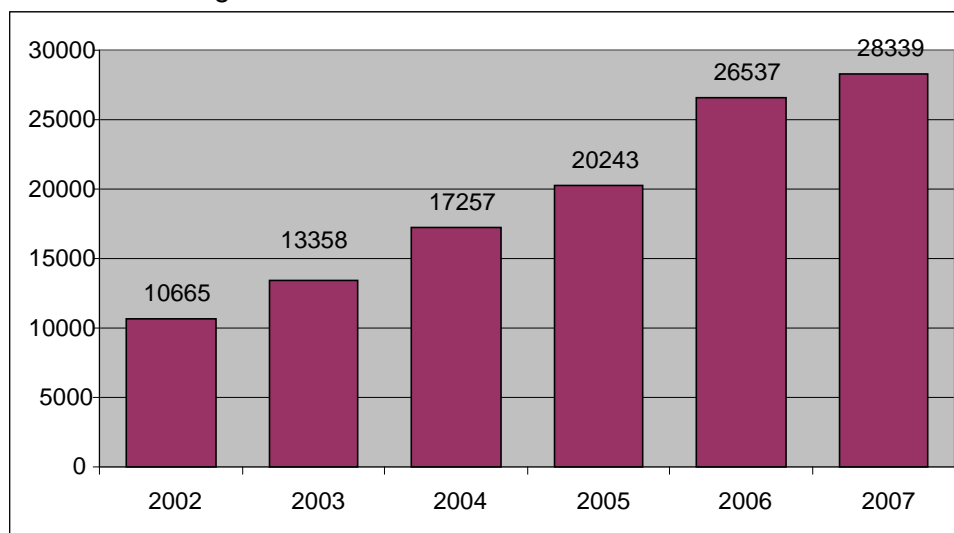
El segundo inconveniente natural es la proliferación en verano de abundantes insectos en el bosque de Izki. La sombra y la frescura que genera el arbolado en la época estival provoca una alta densidad de moscas, que hasta tal punto incomodan al paseante que puede verse obligado a cambiar su itinerario hacia zonas más altas y despejadas, precisamente en una de las épocas del año potencialmente más atractivas para la visita.

### 7.3.5.1.-La afluencia de visitantes

La declaración de un espacio protegido genera en la mayor parte de las ocasiones un incremento de las visitas. El fomento del turismo y de las actividades recreativas es uno de los fines del PNI y efectivamente, a la vista de los datos de los registros y de las estimaciones de afluencia anual, se desprende que el flujo de visitantes al PNI ha ido incrementándose progresivamente desde su declaración.

Si se toma como referencia la afluencia total estimada por el servicio de vigilancia del PNI en base a los transeúntes por la red de sendas y en el conteo diario de vehículos estacionados en diferentes puntos del espacio protegido en horas de máxima afluencia, se aprecia que en tan solo seis años la afluencia se ha multiplicado por 2,7 en el PNI, llegando casi a los 30.000 visitantes en el año 2007 (figura 7.9). Este incremento se ha producido casi exclusivamente por las personas que acuden en fines de semanas y festivos, ya que la asistencia media en los días laborables se ha mantenido estable.

Figura 7.9: Visitantes totales estimados al PNI

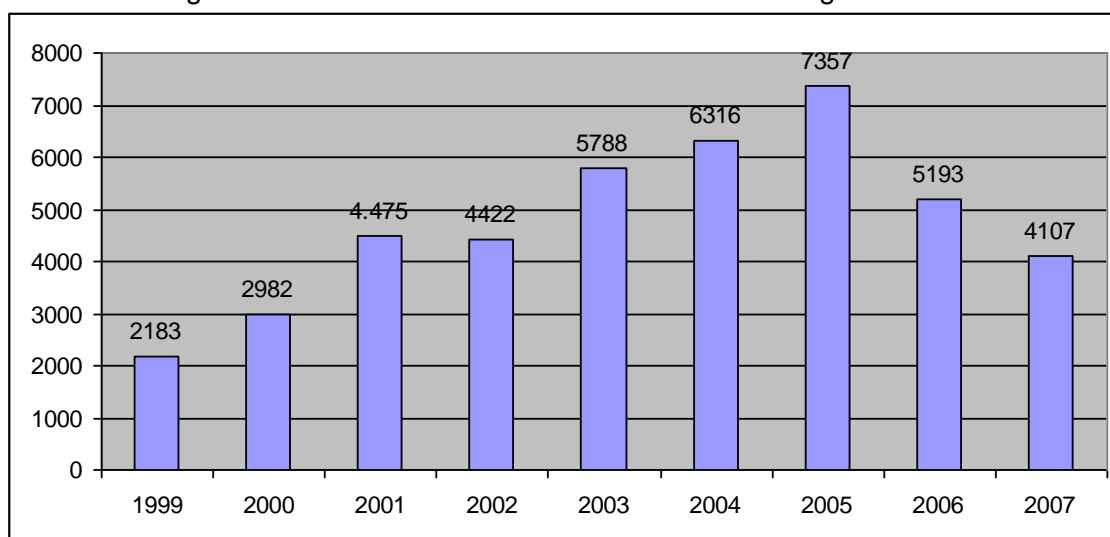


Nota: En los primeros años del espacio protegido no se procedió a realizar el cálculo de la afluencia total de visitantes, por lo que no se dispone de datos anteriores a 2002.

Fuente: Memorias de Gestión del PNI.

Los datos anteriores se complementan con los registros de los monitores que atienden a los visitantes en el centro de acogida de Korres, que en este caso permiten analizar la evolución desde la declaración del PNI. Tal y como se refleja en la figura 7.10, la tendencia ascendente de visitantes al centro de acogida se interrumpió en el año 2006, a partir del cual se produjo un descenso significativo de los mismos. Este descenso obedece, según los responsables del propio centro, al cambio de ubicación de la caseta de información como consecuencia de las obras de rehabilitación en el casco medieval de Korres, y no debe ser interpretado por lo tanto como una menor afluencia al espacio protegido.

Figura 7.10: Número de visitantes al centro de acogida de PNI



Fuente: Memorias de Gestión del PNI.

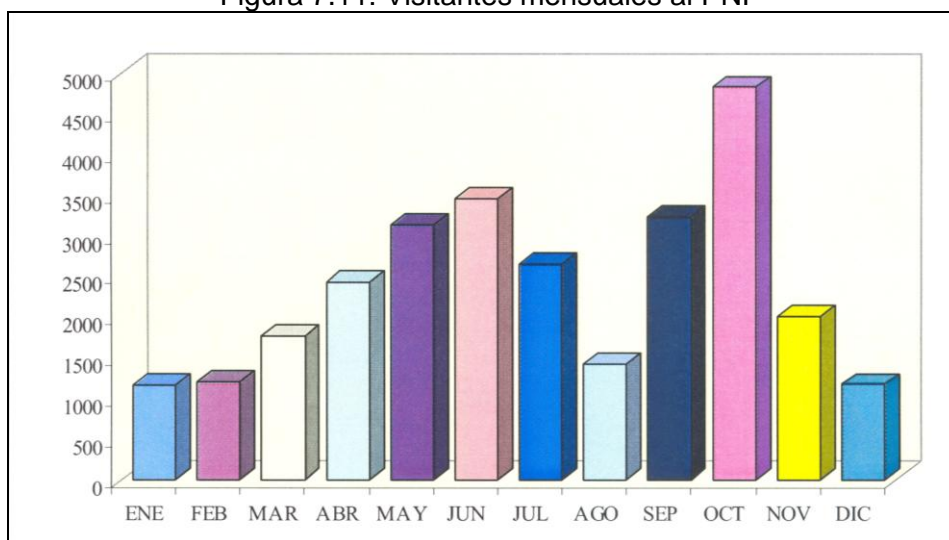
De cualquier modo, la afluencia al PNI solo puede calificarse como modesta en relación a la de otros Parques Naturales alaveses. En concreto, los visitantes a Izki suponen aproximadamente una tercera parte de los que recibe el Parque Natural de Valderejo, pese a extenderse éste por un terreno mucho más reducido, y representan así mismo menos de una quinta parte de los visitantes que acuden anualmente al Parque Natural de Gorbeia.

En los datos de las figuras 7.9 y 7.10 no se han incluido las visitas de los escolares que acuden en grupos organizados. Durante los primeros años, la visita al PNI se incluía en la iniciativa de la Diputación "*Hara bada, Araba da*". Posteriormente, la empresa gestora del centro de acogida comenzó a organizar una campaña de educación medioambiental. Gracias a ambas iniciativas, entre 500 y 1.300 escolares procedentes de centros educativos alaveses y en menor medida vizcaínos acuden anualmente con fines formativos al PNI.

Las condiciones meteorológicas de cada estación condicionan la distribución de visitantes al PNI a lo largo del año. El invierno en esta zona es riguroso, por lo que la afluencia al Parque solamente es significativa en los días en los que es posible disfrutar de la nieve. En primavera y otoño, y especialmente en los puentes festivos, las visitas son más numerosas. Las horas de luz en primavera, la recogida de frutos, castañas y setas en otoño y la subida de temperaturas de los meses de mayo y junio atraen a muchos senderistas al Parque, sobre todo en periodos vacacionales como la Semana Santa. También es en otoño cuando se viene organizando durante los últimos años la campaña de atracción y educación “Otoño Deportivo” con marchas de senderismo y cicloturismo y otras actividades en las que participan un número creciente de visitantes.

El verano no es un periodo de especial afluencia. Pese al dinamismo poblacional generado por los veraneantes acogidos en casas de familiares en el periodo estival, el excesivo calor de algunos días y la ya mencionada molestia de los insectos no animan a recorrer sendas ni cumbres.

Figura 7.11: Visitantes mensuales al PNI



Fuente: Memoria de Gestión del PNI, 2007.

### 7.3.5.2.-El acceso al espacio protegido

El acceso al PNI desde los escasos núcleos urbanos del entorno (Vitoria-Gasteiz y Logroño) es sencillo y relativamente rápido. Como puede observarse en la figura 7.12, el acceso principal desde Vitoria-Gasteiz se realiza a través de la carretera A-132, que cruza el puerto de Azáceta y atraviesa los pueblos de Vírjala, Maeztu y Atauri, desde donde se puede llegar al corazón del Parque por la carretera de Korres. Otro acceso posible desde la zona occidental de la provincia es la carretera A-126, que permite



acercarse al enclave protegido por Urarte, Marquínez, Arluzea, Urturi, Quintana o San Román de Campezo. En ningún caso el viaje se demora más de treinta o cuarenta minutos desde la capital alavesa, y también desde La Rioja la accesibilidad es buena gracias a los puertos de Bernedo y Herrera.

Figura 7.12: Mapa de accesos al PNI

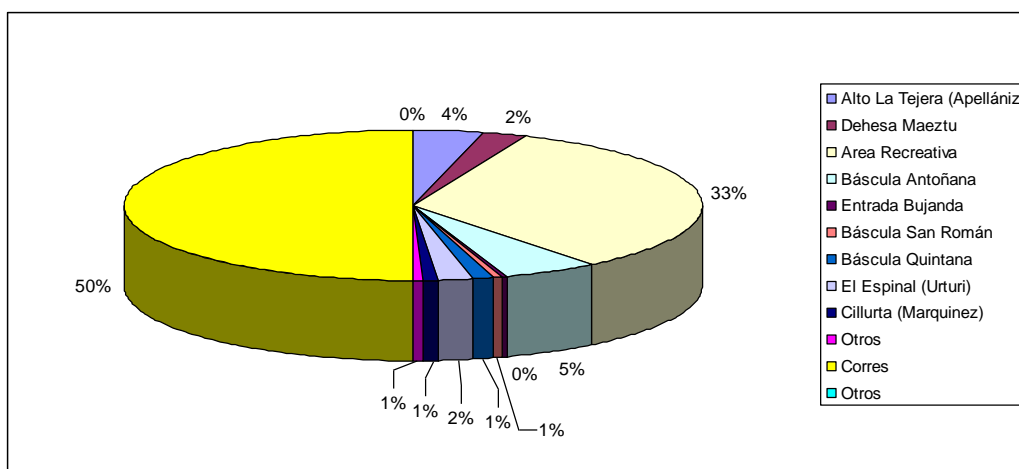


Fuente: Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco ([http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-4975/es/contenidos/informacion/izki/es\\_11702/adjuntos/mapa\\_acceso.pdf](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-4975/es/contenidos/informacion/izki/es_11702/adjuntos/mapa_acceso.pdf)).

Durante los primeros años de protección el único aparcamiento habilitado para los visitantes fue el del área recreativa de Korres, cercano al núcleo poblacional. En el año 2005 se acondicionó otro aparcamiento en Apellániz y al año siguiente se completó con el de Cillurta (Marquínez).

Es obvio que estos aparcamientos no son los únicos accesos al Parque Natural. En los últimos años el servicio de vigilancia del PNI ha realizado un recuento de vehículos en otras zonas donde habitualmente aparcan los visitantes, gracias al cual se pueden identificar las principales vías de acceso al espacio protegido.

Figura 7.13: Distribución de los turismos en los aparcamientos controlados



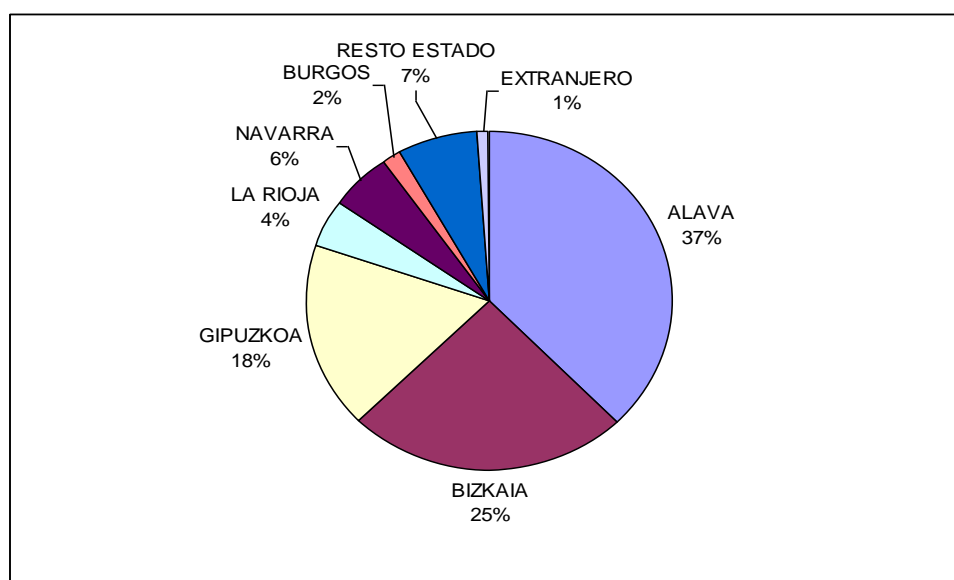
Fuente: Memoria de Gestión del PNI, 2005 (anexo).

En concreto, se han identificado más de una decena de áreas alejadas de los pueblos que son utilizadas como aparcamientos, cuya distribución de vehículos se detalla en la figura 7.13. A estas zonas se añadirían los propios pueblos del entorno, ya que muchos de los visitantes utilizan los cascos urbanos para estacionar sus vehículos o acceden directamente desde ellos a pie por tratarse de sus localidades de residencia permanente o estacional.

### 7.3.5.3.- Procedencia de los visitantes

En el centro de atención al visitante se comenzó en el año 2000 a recoger una valiosa información sobre la procedencia de los grupos de visitantes que acuden al centro de acogida. Los últimos datos disponibles se refieren al año 2007 y se muestran en la figura 7.14.

Figura 7.14: Procedencia de los visitantes al PNI



Fuente: Elaboración propia con los datos proporcionados por los monitores del centro de acogida del PNI.

Cuatro quintas partes de los visitantes al PNI proceden de la Comunidad Autónoma del País Vasco, siendo el grupo más numeroso los residentes en el Territorio Histórico de Álava. A lo largo de los últimos cinco años se ha detectado un incremento de visitantes de las provincias y comunidades autónomas más cercanas, y especialmente de Guipuzcoa, lo que hace suponer que poco a poco se van difundiendo los valores naturales del PNI.

Aún así, la presencia de visitantes de otras autonomías es aún poco relevante, pese a que la accesibilidad al espacio protegido desde La Rioja y Navarra es buena y las distancias a recorrer son escasas. Solamente el 8% de los visitantes proviene desde

lugares de residencia que podríamos considerar “no accesibles en el día”, es decir, desde provincias no vascas ni limítrofes, lo que es una indicación de la aún limitada capacidad de atracción del Parque Natural.

#### **7.4.-APROXIMACIÓN AL VALOR ECONÓMICO TOTAL DEL PARQUE NATURAL DE IZKI**

Como ha quedado puesto de manifiesto anteriormente, la utilización productiva del Parque Natural de Izki se limita prácticamente al aprovechamiento pascícola, a ciertas extracciones forestales y a las fogueras vecinales. Sin embargo, los servicios que el espacio protegido está ofreciendo al conjunto de la sociedad son mucho más amplios, complejos y diversos de lo que trasciende de los aprovechamientos comerciales de sus recursos productivos. Los bosques proveen una gran variedad de servicios recreativos y ambientales a la sociedad, entre los que cabe citar la provisión de recursos genéticos, la absorción de carbono, el mantenimiento de la calidad del agua, la regulación hídrica, el control de la erosión, la polinización, el soporte del ciclo de nutrientes, los servicios educativos, el fomento de las relaciones sociales, etc.

El último Congreso Mundial de Parques de la UICN abogaba por la introducción de métodos de evaluación económica que permitieran conocer el valor de las áreas protegidas para la sociedad, una recomendación que fue así mismo refrendada por el vigente *Plan de Acción de los espacios naturales protegidos del Estado español*, plan que considera la valoración económica de los ecosistemas una herramienta para “*diseñar incentivos económicos adecuados, así como para demostrar su contribución al aumento de la calidad de vida de la sociedad en general y de las comunidades locales en particular*” (EUROPARC-ESPAÑA, 2002:77).

También los distintos documentos legales aprobados en el Parque Natural de Izki expresan de una u otra forma la necesidad de contar con algún tipo de valoración económica que refleje la potencialidad y el valor de los bienes y servicios, sean de mercado o no, existentes en el espacio protegido. En este sentido, el VET puede constituir una buena aproximación de la valoración económica integral del PNI.

A pesar de la persistencia de ciertas lagunas metodológicas, existe un consenso creciente acerca de la conveniencia de integrar las disciplinas económica y ambiental o ecológica. La valoración económica de los activos naturales, en tanto valoración del capital natural, constituye una integración entre ambas disciplinas. En concreto, el cálculo del VET del PNI, es decir, el cálculo de la disposición a pagar por la conservación de todos los bienes y servicios del espacio protegido, permite identificar,

poner de relieve y valorar el conjunto de servicios que, intercambiados o no en los mercados formales, está ofreciendo el ecosistema de Izki al conjunto de la sociedad.

En este apartado se realiza una aproximación al VET del PNI a través de los datos proporcionados en la *Valoración Económica del Espacio Forestal del Territorio Histórico de Álava*, elaborada por el Ministerio de Medio Ambiente en el marco del *Inventario Forestal 2005*. Tanto la elección del método de valoración como la fuente utilizada ya han sido justificadas en el capítulo 6 de esta investigación. En este estudio, que cuantifica las preferencias de la sociedad española en su conjunto con respecto a los bosques alaveses, se parte del siguiente esquema del Valor Económico Total:

$$\text{VET} = \text{Valor de Uso} + \text{Valor de No Uso}$$

$$\text{VET} = \text{Valor productivo} + \text{Valor recreativo} + \text{Valor ambiental}$$

Los tres ámbitos en los que se divide la capacidad de los bosques alaveses para la provisión anual de diversos servicios son los siguientes:

-Valor productivo: es el valor del monte como generador de productos que tienen precio de mercado. En este valor no se tiene en cuenta el valor comercial realmente obtenido por el uso de los recursos del bosque, sino el valor que alcanzaría la explotación potencial sostenible de la madera, los pastos y la caza de los ecosistemas forestales.

-Valor recreativo: es el valor de los sistemas forestales como lugares para el recreo al aire libre. Se ha considerado que el valor recreativo está compuesto por dos elementos: el recreo intensivo en áreas recreativas y el valor del paisaje, entendiendo como tal la satisfacción derivada del disfrute contemplativo.

-Valor ambiental: corresponde al valor del bosque como cobijo para la vida. En este concepto se incluye tanto la fijación de carbono atmosférico de las masas forestales como otros servicios que ofrecen los sistemas forestales -protección de hábitat, de suelos, de infraestructuras, mejora de la calidad del agua, etc.-, que han sido agrupados en el elemento “no uso”.

Para calcular los valores monetarios vinculados a cada uno de dichos servicios, en el *Inventario Forestal* se han aplicado diferentes metodologías de valoración ambiental. Concretamente, se ha utilizado el método del coste de viaje para la valoración del recreo intensivo, el método de valoración contingente para el paisaje y el valor de no uso, y el coste de reforestación evitado para producir una fijación de CO<sup>2</sup> equivalente a

la que produce la biomasa existente. En todos los casos la tasa social de descuento elegida para capitalizar un número infinito de rentas anuales ha sido del 2%.

Los datos del *Inventario Forestal* con respecto al VET se ofrecen de manera agregada para las 189.132 hectáreas forestales registradas en el conjunto de la provincia alavesa, por lo que realizar una aproximación al VET del Parque Natural de Izki supone que se deben aplicar a este territorio concreto los valores medios (euros/Ha.) obtenidos en la fuente citada, que resultan ser los mostrados en la tabla 7.7.

Tabla 7.7: Valores monetarios por hectárea de los bosques alaveses

ASPECTO	Renta anual (euros/ Ha.)	Valor (euros/ Ha.)
<b>Productivo</b>	<b>132,26</b>	<b>6.613,08</b>
-Madera	125,96	6.297,99
-Pastos	7,74	386,90
-Caza	0,95	47,71
<b>Recreativo</b>	<b>29,43</b>	<b>1.471,38</b>
-Recreo intensivo	4,31	215,35
-Paisaje	25,12	1.256,04
<b>Ambiental</b>	<b>96,94</b>	<b>4.846,94</b>
-Fijación de carbono	44,62	2.231,16
-No uso	52,32	2.615,78
<b>VET</b>	<b>258,64</b>	<b>12.931,40</b>

Nota: El aspecto productivo no es la suma de los elementos que lo componen por las incompatibilidades entre ellos. Fuente: Adaptado del *Inventario Forestal 2005* (Servicio del Inventario Forestal, 2008)

Aplicando a la extensión del PNI (9.081 Ha.) los datos propuestos en el Inventario Forestal, los servicios provistos por el PNI alcanzarían un valor de 2.348.710 euros anuales y un valor capitalizado de más de 117 millones de euros (tabla 7.8). Este sería el valor otorgado por la sociedad española al PNI en base a sus preferencias, según la capacidad del medio para producir los servicios productivos, recreativos y ambientales descritos.

Tabla 7.8: Distribución del VET del PNI (en euros)

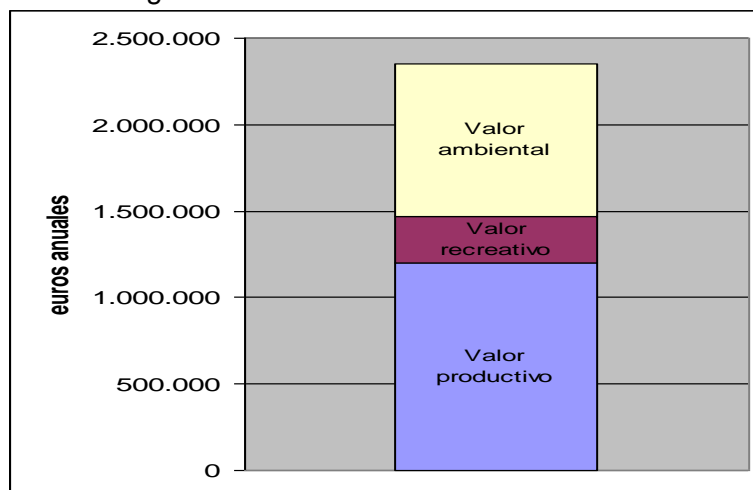
ASPECTO	Renta anual	Valor capitalizado
<b>Productivo</b>	<b>1.201.053,06</b>	<b>60.053.379,48</b>
-Madera	1.143.842,76	57.192.047,19
-Pastos	70.286,94	3.513.438,90
-Caza	8.626,95	433.254,51
<b>Recreativo</b>	<b>267.253,83</b>	<b>13.361.601,78</b>
-Recreo intensivo	39.139,11	1.955.593,35
-Paisaje	228.114,72	11.406.099,24
<b>Ambiental</b>	<b>880.312,14</b>	<b>44.015.062,14</b>
-Fijación de carbono	405.194,22	20.261.164,96
-No uso	475.117,92	23.753.898,18
<b>VET</b>	<b>2.348.709,84</b>	<b>117.430.043,40</b>

Nota: El aspecto productivo no es la suma de los elementos que lo componen por las incompatibilidades entre ellos. Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del *Inventario Forestal 2005* (Servicio del Inventario Forestal, 2008).

La trasposición mecánica de los valores medios del Territorio Histórico de Álava al espacio forestal de Izki introduce sin duda cierto sesgo, ya que las características de los bosques alaveses en su conjunto no son totalmente asimilables a la superficie protegida en el PNI. En concreto, es probable que los valores productivos del Parque estén sobrevalorados; téngase en cuenta que en la provincia alavesa los bosques de coníferas, cuyo valor productivo es más elevado que el de las frondosas, representan un 28% de las masas forestales de este Territorio Histórico, mientras en el PNI este porcentaje es muy inferior.

En cualquier caso, lo cierto es que en la mayoría de los ecosistemas los valores no intercambiables en los mercados son elevados y de mayor cuantía que los productos mercantiles generados. Concretamente, en el caso de los bosques, los flujos de beneficios de los valores de mercado asociados con los productos maderables suelen representar menos que la tercera parte del VET (MA, 2005a:6). Como puede observarse en la figura 7.15, también en nuestro caso de estudio casi la mitad del VET que se ha atribuido al Parque Natural de Izki corresponde a valores no intercambiables en los mercados, lo que pone de relieve que su valor para la sociedad supera ampliamente el valor económico de la potencial explotación sostenible de sus recursos productivos.

Figura 7.15: Distribución del VET del PNI



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Inventario Forestal 2005 (Servicio del Inventario Forestal, 2008).

De cualquier manera, y no obstante las cautelas y sesgos derivados de la metodología de valoración económica aplicada, los resultados obtenidos en este ejercicio de valoración pueden constituir una base sobre la que analizar la toma de decisiones relativas a las inversiones y políticas a aplicar en el PNI, por lo que serán retomados en apartados posteriores de esta investigación, en concreto al analizar la dedicación de fondos financieros al espacio protegido.

## 7.5.- EL PROCESO DE DECLARACIÓN Y REGULACIÓN

Una de las hipótesis de la presente investigación es que el tradicional rechazo de las comunidades locales hacia las áreas protegidas está relacionado en gran medida con los procedimientos utilizados en su declaración y gestión. Ya se ha puesto de manifiesto anteriormente que los espacios naturales son también espacios sociales en los que existen una serie de conflictos de intereses, y que la comunicación, aceptación e implicación de la población local desde el inicio de la política de protección es clave para una efectiva y duradera gestión sostenible del medio natural.

En este apartado se analiza el marco social y económico en el que se gestó el proyecto del Parque Natural de Izki, así como el papel de los responsables políticos y de los agentes locales en el proceso de declaración y regulación del espacio protegido. Entender cómo se desarrolló este proceso, y especialmente estudiar la participación ciudadana en el mismo, es fundamental para interpretar las opiniones e inquietudes de los agentes locales, para identificar las dificultades actuales de gestión y para la propuesta de actuaciones futuras a favor del desarrollo económico local.

### 7.5.1.-La declaración y aprobación del PORN

La importancia de las formaciones vegetales autóctonas, la diversidad de hábitats y la variedad botánica y faunística del entorno de los montes de Izki habían propiciado que ya en los primeros pasos en la política de protección de la naturaleza los poderes públicos vascos priorizaran la conservación de esta zona forestal. Concretamente, el *Plan Estratégico Rural Vasco* (1992-96) y el *Plan Forestal Vasco* (1994-2030) contemplaban la creación de un Parque Natural en los montes de Izki.

Estas previsiones comenzaron a materializarse el 16 de febrero de 1995, cuando se inició el procedimiento de declaración del PNI mediante una Orden del Consejero de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco. La iniciativa de la declaración se realizó a instancias de la Diputación Foral de Álava y la redacción inicial del PORN fue encargada a la empresa de asistencia técnica del Gobierno Vasco IKT, S.A.

Nada más iniciarse este procedimiento comenzaron a surgir voces discrepantes con el proyecto de protección. Muchos agentes locales consideraban al mismo un intrusismo de instituciones alejadas de la zona, a las que acusaban de pretender apropiarse de la gestión de un territorio en el que hasta entonces las regulaciones y ordenanzas locales aprobadas por los concejos propietarios y por la Diputación habían garantizado la conservación de los recursos naturales. Además, existía el temor a que las

limitaciones de usos hipotecaran el desarrollo económico en una zona muy desfavorecida social y económicamente. El escrito promovido por varias Juntas Administrativas en 1995 (anexo 5), en el que incluso se amenaza con que el “*parque arda por los cuatro costados*”, da buena fe de la desconfianza, desconocimiento y oposición al proyecto de protección.

A mediados de los años 90 la dinámica social y económica de la comarca en la que se asienta el PNI era muy preocupante. La Montaña Alavesa había sufrido desde los años 50 un fuerte éxodo rural que había provocado una reducción notable de la presencia humana en el territorio; tanto es así que en la década en la que se propuso la declaración del PNI sólo residía en esta comarca un 41% de los habitantes de mediados de siglo. La crisis del sistema agrario tradicional de montaña y la atracción ejercida por la paralela industrialización y terciarización de la capital alavesa fueron las causas de esta sensible reducción poblacional, acentuada también por las dificultades y carencias propias de la zona.

Con densidades de población cercanas al despoblamiento y una población envejecida, masculinizada y con escasa formación, las iniciativas locales de dinamismo económico a mediados de los años 90 eran prácticamente nulas, y muy especialmente, se percibía un sentimiento de pesimismo generalizado con respecto al porvenir futuro de los pequeños pueblos alaveses más alejados de la capital.

El proyecto del Parque Natural de Izki se presentó a la población local como una alternativa para la generación de actividad económica. La regulación propuesta en el PORN no implicaba prácticamente limitaciones a las actividades tradicionales que utilizaban los recursos del Parque, sino que por el contrario, abogaba por su potenciación. Y más aún, abría la esperanza de cambio hacia una diversificación de la economía agropecuaria tradicional, gracias a las expectativas de desarrollo turístico vinculadas con los potenciales visitantes atraídos por la figura de protección.

La Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco exige en su artículo 7 que antes de la declaración de los Parques Naturales se proceda a dar trámite de audiencia “*a los interesados, titulares de intereses sociales de la zona afectada, asociaciones que persigan el logro de los principios generales legalmente reconocidos de protección ambiental de los recursos naturales y Ayuntamientos y entidades locales menores integradas en el ámbito territorial objeto de ordenación*”.

En el PNI la Diputación realizó un especial esfuerzo por lograr de forma previa a la declaración el mayor consenso posible entre todos los sectores y agentes con interés en el espacio. El entonces Diputado de Agricultura, originario de Maeztu y conocido



por una gran parte de la población local, mantuvo personalmente una serie de reuniones en el año 1995 con los habitantes del entorno y titulares de los derechos afectados, gracias a las cuales se lograron reducir los recelos e incertidumbres iniciales y “se vendió” en cierto modo el Parque Natural a la comunidad local.

*“Había costado muchísimo (...) convencer a la gente de que la declaración de un Parque no iba a significar la paralización socioeconómica de la zona, sino todo lo contrario.” (E-25)*

Con el fin de mentalizar a la población de que la existencia del Parque Natural de Izki podría contribuir a la dinamización económica de su entorno de influencia, se llegó a organizar para los agentes locales una visita al Parque Natural de Valderejo, que había sido declarado tres años antes. Valderejo es un Parque de pequeña extensión, ubicado en una zona de montaña desfavorecida con problemas de despoblamiento y de falta de dinamismo económico similares a los de la Montaña Alavesa, y en el que la afluencia de visitantes había logrado cierta diversificación económica que había beneficiado a la escasísima población local.

Precisamente en el Parque Natural de Valderejo, el primero declarado exclusivamente en territorio alavés, el trámite de audiencia había sido escasamente promovido por la Diputación. La prácticamente inexistencia de contactos entre la administración gestora y los entes locales antes de la tramitación formal del PORN había provocado que se presentaran en este espacio protegido numerosas alegaciones locales al borrador de dicho documento, lo que causó un retraso significativo en el proceso de tramitación que se trató de evitar en la posterior declaración del PNI<sup>104</sup>.

La declaración del Parque Natural de Izki estuvo precedida también por un periodo de información pública del texto inicial del PORN durante sesenta días, que incluso partiendo de cierto consenso con la mayor parte de las entidades y agentes afectados, no estuvo exento de conflictos.

En concreto, las Juntas Administrativas mostraron su disconformidad con el procedimiento seguido en este periodo de información pública. En una de las reuniones previas, la Diputación se había comprometido a enviar un técnico al Ayuntamiento de Arraia-Maeztu con el fin de resolver dudas y asesorar sobre la presentación de alegaciones a los alcaldes, presidentes de Juntas Administrativas y población local en general. Sin embargo, el técnico no apareció en la fecha establecida y solamente acudió tras ser reclamado insistentemente por las Juntas Administrativas una vez cerrado el plazo de información pública. Resulta significativo que pese a que

---

<sup>104</sup> Resultan muy interesantes a este respecto las investigaciones llevadas a cabo por Garayo (1997 y 1998) con respecto a la participación y la promoción socioeconómica en el Parque Natural de Valderejo.

diversos cargos de la Diputación Foral de Álava habían mantenido del orden de 40 a 50 reuniones previas, los representantes locales, en general de edad avanzada y con escasa formación, no contaran con ningún asesoramiento durante el periodo de alegaciones, que fue coincidente además con el periodo estival. Esta situación provocó que algunas Juntas no pudieran realizar sus alegaciones en plazo -si bien fueron admitidas a trámite- y perjudicó la imagen que las administraciones locales tenían del órgano gestor.

De cualquier manera, la mayor parte de las cuestiones habían sido pactadas de antemano en las reuniones realizadas con los agentes relevantes y los representantes de los concejos y municipios, por lo que las alegaciones oficiales al PORN fueron escasas, tal y como queda reflejado en el anexo 6.

*“La sensación que he sacado yo en la declaración de Parques Naturales en el País Vasco es que para cuando un Parque se declara eso está suficientemente trabajado. Yo no he visto que se lleve la declaración adelante sin el aval o consenso por lo menos de las fuerzas vivas de la zona.” (E-25)*

Tras finalizar el periodo de información pública, entre 1995 y 1998 se completó el resto de los trámites administrativos exigidos por la Ley de la Conservación de la Naturaleza, entre los que destacan las consultas al Departamento de Ordenación del Territorio, Medio Ambiente y Vivienda del Gobierno Vasco. Este Departamento presentó un informe minucioso del PORN, no solo de su parte normativa, sino también de los diagnósticos que acompañan a la misma. Entre otras muchas cuestiones, demandaba la creación de una Zona Periférica de Protección en cumplimiento de la Ley 16/1994, un análisis del grado de compatibilidad entre el planeamiento municipal y el PORN, la profundización del análisis socioeconómico, la prohibición del uso extractivo en los terrenos protegidos y una mayor concreción sobre la composición del Patronato. Muchas de estas recomendaciones fueron incorporadas al PORN definitivo.

A lo largo de los tres años de tramitación del PORN algunas Juntas Administrativas siguieron mostrando su rechazo a la declaración, pero no se constituyó una oposición al proyecto de protección bien informada y organizada, lo que en parte era previsible dado el débil tejido social de la zona de estudio. De hecho, la opinión expresada en 1996 por el entonces Consejero de Industria, Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco era que el PNI *“es el que mayor consenso social ha alcanzado de los que hemos declarado hasta el momento, y por lo tanto, espero que, así como en Valderejo ha*

*habido un efecto positivo sobre la economía local, lo mismo se produzca en la zona de Izki.”<sup>105</sup>*

En realidad, como los planes de desarrollo rural aprobados en la CAPV ya preveían la declaración de Izki como Parque Natural -una protección que también había sido incluida en los borradores iniciales de las DOT-, de alguna manera el proceso de consulta a los habitantes locales estuvo condicionado por la existencia de una decisión ya tomada por organismos superiores.

*“Todo estaba negociado, todo estaba atado.” (E-25)*

*“Aquí nadie quería, pero el Diputado de Agricultura ya nos lo dijo aquí mismo en un Concejo: o a las buenas o se hará por Decreto.” (E-7)*

*“Son proyectos institucionales que se intentan sacar adelante como sea, declarar un Parque Natural, y para eso se intenta convencer a la gente como sea.” (E-28)*

Los agentes locales no llegaron nunca a manifestar entusiasmo ni plena confianza en el proyecto de protección, pero la inexistencia de alternativas de desarrollo socioeconómico de una zona en franca regresión socioeconómica y la constatación de que la decisión de proteger el área ya estaba tomada por instancias superiores favorecieron que la mayor parte de la población local fuera progresivamente aceptando la propuesta de declaración de Parque Natural. A esta aceptación contribuyeron tanto las promesas de inversiones del órgano gestor como el hecho de que las regulaciones más restrictivas que afectaban a la Reserva Integral fueran pactadas con los propietarios y compensadas económicamente<sup>106</sup>.

Tras superar todos los trámites requeridos, el 31 de marzo de 1998 el Gobierno Vasco, a instancias del Departamento de Industria, Agricultura y Pesca y al amparo de la Ley 16/1994 de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, aprobó el PORN (Decreto 64/1998) y simultáneamente declaró el Parque Natural de Izki (Decreto 65/1998). Izki se convirtió así en el tercer Parque Natural de la provincia alavesa y el sexto de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

---

<sup>105</sup> Opinión recogida en el Acta de la Comisión de Industria y Agricultura del Parlamento Vasco del 25 de abril de 1996.

<sup>106</sup> Es reseñable, por ejemplo, el compromiso contraído con el único pueblo enclavado en el interior del Parque, Korres, al que el órgano gestor garantizó -primero de palabra y posteriormente incluyendo dicha garantía en el PRUG- que el Centro de Interpretación y Atención a los Visitantes se edificaría en dicho núcleo.

### **7.5.2.- Finalidades del Parque Natural de Izki y zonificación**

La regulación del PNI hace explícitas las finalidades de instaurar un régimen jurídico especial en esta zona. Éstas son coherentes con la filosofía establecida en la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco, que otorga a los Parques Naturales las funciones de conservación, desarrollo y recreo. Concretamente, en el Decreto de Declaración del PNI se citan los siguientes fines:

- a) *“La protección, conservación y, en su caso, restablecimiento de la flora, fauna, gea, paisaje, así como del conjunto de los ecosistemas existentes en el ámbito del Parque”.*
- b) *“Promover la potenciación social y económica del área, basada en la utilización racional de los recursos naturales”.*
- c) *“Fomentar la mejora, recuperación e implantación de las actividades productivas tradicionales de carácter agrícola, ganadero y forestal que contribuyen a la preservación y protección activa del territorio”.*
- d) *“Fomentar el conocimiento y disfrute ordenado de los valores naturales de la zona, a través del desarrollo de actividades de interés educativo, cultural, recreativo, turístico y socio-económico”.*
- e) *“Fomentar la investigación científica y el estudio de los procesos ecológicos esenciales”.*

Estos fines se concretan en el PORN, que como instrumento básico de ordenación del PNI se plantea los siguientes objetivos principales:

- a) *“Conservación y restauración de los ecosistemas”.*
- b) *“Conservación y protección del suelo, agua y demás recursos”.*
- c) *“Mantenimiento, fomento y mejora de los sistemas agropecuarios y forestales”.*
- d) *“Mejora de la calidad de vida de los habitantes de la zona”.*
- e) *“Desarrollo de nuevas posibilidades económicas ligadas al Parque, realizadas por la población local”.*
- f) *“Integración de la población local en la dinámica del Parque”.*
- g) *“Recuperación del paisaje”.*
- h) *“Ordenación del uso cinegético y piscícola”.*
- i) *“Mejora de las infraestructuras y vías de comunicación”.*
- j) *“Consolidación y potenciación de la identidad comarcal”.*
- k) *“Fomento del turismo y actividades recreativas”.*
- l) *“Desarrollo de las posibilidades educativas, científicas y culturales de Izki”.*

Como puede observarse, entre los fines del Decreto de Declaración y los objetivos del PORN resultan mayoritarios aquellos que abogan por el mantenimiento y potenciación de las actividades económicas, la mejora de la calidad de vida y la participación de la población. El PNI, en concreto, en términos sociales y económicos tiene una doble finalidad: garantizar el mantenimiento, fomento y mejora de los sistemas agropecuarios y forestales tradicionales y promover nuevas actividades, infraestructuras y fuentes de ingreso que mejoren la calidad de vida de los habitantes de la zona y potencien la identidad comarcal. Esta regulación responde, al menos teóricamente, al respaldo que la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco otorga a la utilización de la declaración de los Parques Naturales como un recurso para el desarrollo social y económico de los municipios del entorno.

Una manifestación más de esta concepción integradora con los intereses locales es la disposición del artículo 11 del PORN, en el que se reconoce la necesidad de velar por la *“no interferencia entre las distintas actividades, dando preferencia a las de conservación y a las productivas tradicionales sobre el resto”*, que deben primar por lo tanto sobre los usos recreativos en el caso de que surjan incompatibilidades entre los diferentes fines establecidos.

Más allá de esta disposición general, la fórmula que generalmente permite la compatibilización de las diferentes finalidades y usos en los espacios protegidos y que facilita la consecución de los mismos es la zonificación del territorio en áreas extensas de características y grados de conservación homogéneos, a las que se les presta así un adecuado tratamiento y gestión. La zonificación del PNI se efectuó teniendo en cuenta los valores de calidad y fragilidad de la vegetación, de la fauna y del paisaje presentes en el Parque. Concretamente, el PORN clasifica el suelo de Izki en siete categorías, representadas en la figura 7.16:

**-Zona de Reserva Integral:** En esta zona se ha delimitado una área de aproximadamente 40 hectáreas alrededor de la balsa de Lakanduz, donde predominan ejemplares arbóreos de gran porte y ciertas especies escasas y amenazadas de elevado interés natural. En la Zona de Reserva Integral el PORN y el PRUG establecen una importante restricción de usos con el fin de observar su evolución sin intervención humana. En el año 2000 fue pactada con las Juntas Administrativas propietarias (Quintana y Marquínez) una ampliación de esta zona hasta las 100 hectáreas, que se gestionan como si efectivamente estuvieran catalogadas como Reserva Integral aunque legalmente esta ampliación no haya sido incorporada aún al ordenamiento jurídico del espacio protegido.

**-Zonas de Reserva:** Son nueve las Zonas de Reserva delimitadas en el PNI, que suponen en conjunto algo más de 300 hectáreas y que corresponden a terrenos de muy alto valor ecológico o singulares: crestones rocosos, barrancos, zonas de turberas y cabeceras de arroyos. Las limitaciones de usos establecidas en estas áreas son elevadas, permitiéndose sólo aquellas actividades destinadas a la mejora y la conservación de la naturaleza.

**-Zonas de Conservación Activa:** Se trata de áreas de interés natural y cultural cuya conservación va ligada al mantenimiento de los usos actuales, por lo que se prohíbe todo uso no presente en el momento de la declaración. En las Zonas de Conservación Activa -que ocupan mayor extensión del PNI (5.515 hectáreas)- se aplican solamente las limitaciones generales establecidas en el PORN, que en general no afectan significativamente a las actividades ganaderas, agrícolas y forestales que en ellas se desarrollan.

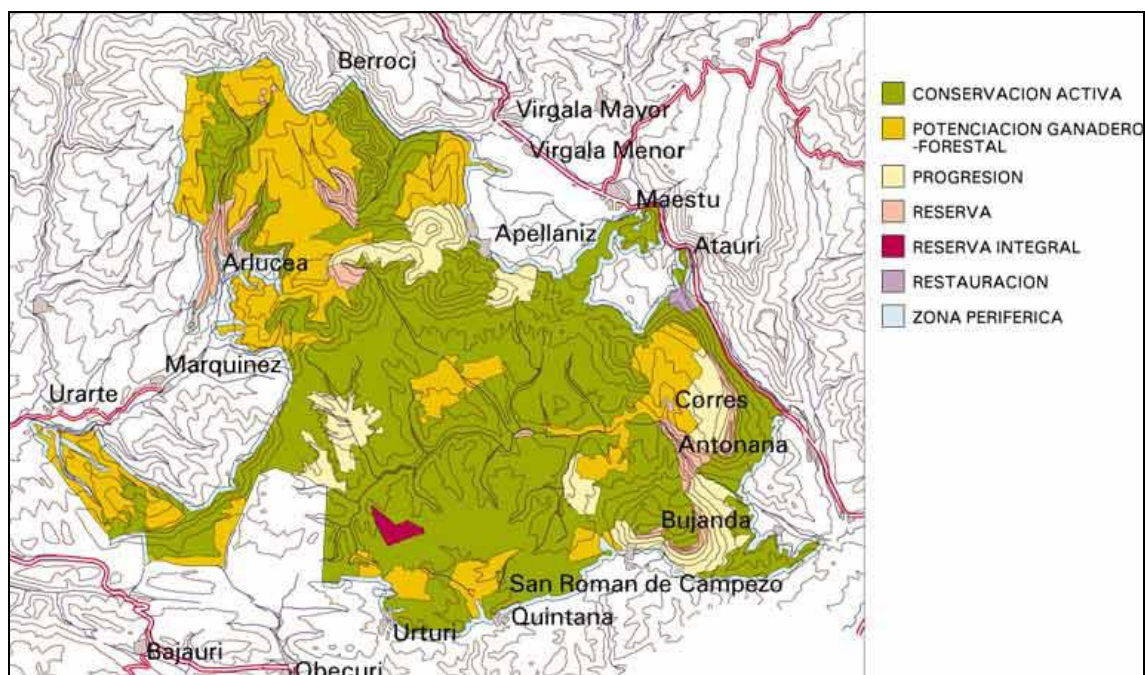
**-Zonas de Potenciación Agrícola-Ganadera-Forestal:** Comprende aquellas áreas en las que predominan los usos agrícolas, ganaderos y forestales y en donde se prevé la adopción de medidas económicas y la mejora de las infraestructuras para ordenar y fomentar los mismos. Estas zonas se extienden por algo más de 2.000 hectáreas.

**-Zonas de Progresión:** En las 20 hectáreas que están catalogadas como Zonas de Progresión se han producido usos inadecuados que han resultado negativos para la conservación: repoblaciones forestales, zonas erosionadas, etc. Los planes reguladores establecen que en estas áreas el órgano gestor del Parque debe aplicar medidas específicas de restauración.

**-Zona de Restauración:** Comprende las 20 hectáreas del área de explotación minera de Atauri, en la que existen una serie de escombreras y frentes de extracción de pequeñas dimensiones.

**-Zonas de Suelo Urbano y Servidumbre:** Incluyen las cinco hectáreas que corresponden a los suelos urbanos o urbanizables del entorno del único núcleo de población del Parque, Korres, así como las infraestructuras y sus zonas de servidumbre. En estos terrenos se aplica la legislación sectorial específica y las normas subsidiarias municipales.

Figura 7.16: Zonificación del PNI



Fuente: Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco [http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-4975/es/contenidos/informacion/izki/es\\_11702/zonificacion.html](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-4975/es/contenidos/informacion/izki/es_11702/zonificacion.html)

Además de estas categorías, rodeando al Parque Natural se ha establecido una Zona Periférica de Protección, constituida por una franja de terreno de 100 metros alrededor del límite del PNI, que no afecta a los terrenos calificados como urbanos ni a los pertenecientes al Condado de Treviño (Burgos).

### 7.5.3.- La redacción y aprobación del PRUG

La Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco exige que los criterios de gestión que el PORN establece para cada uno de los recursos y actividades sectoriales de los Parques Naturales sean detallados en un Plan Rector de Uso y Gestión. El PRUG del PNI consta de una planificación hidrológica, forestal, cinegética, ganadera, de uso público y de gestión de la flora y fauna, basada en el diagnóstico del medio físico, social y de sus recursos. Este plan establece una serie de regulaciones de obligado cumplimiento y detalla las medidas concretas y actuaciones que deben ser desarrolladas durante su vigencia, las cuales serán analizadas con detalle en el capítulo 8 de la presente investigación.

Como órgano gestor, le correspondía a la Diputación Foral de Álava iniciar el procedimiento de redacción del PRUG, algo que hizo nada más declararse el espacio

protegido<sup>107</sup>. Su redacción inicial fue encargada a la empresa de asistencia técnica IKT, S.A., que ya contaba con la experiencia de elaboración del PORN en este territorio y que había participado directamente en la redacción del PRUG de varios Parques Naturales vascos.

En el procedimiento establecido en la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco para la aprobación del PRUG se exige dar trámite de audiencia y someter a informe previo a los Ayuntamientos, entidades locales menores, asociaciones representativas de los intereses sociales de la zona y al Consejo Asesor de la Naturaleza del País Vasco *Naturzaintza*. La participación local en el proceso de aprobación del PRUG del PNI fue significativamente menor que en el PORN y los agentes entrevistados que participaron en el proceso apenas recuerdan conflictos de intereses. En el expediente de tramitación del PRUG solo se hace referencia a dos alegaciones, detalladas en el anexo 6.

El PRUG del PNI fue inicialmente aprobado por el Patronato el 11 de mayo de 1999 con un amplio consenso. En octubre de ese mismo año la Diputación aprobó el documento final, que no incluyó previsiones ni compromisos financieros para la ejecución de las medidas contempladas<sup>108</sup>. Finalmente, el 10 de octubre de 2000, tras ser sometida a los trámites correspondientes, su parte normativa fue aprobada por Decreto 200/2000 del Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco.

La temprana aprobación del PRUG permitió que el PNI contara rápidamente con las herramientas jurídicas básicas de ordenación y gestión. Sin embargo, pese a haber transcurrido ya diez años desde la declaración del Parque, no se ha planteado aún la elaboración del Programa de Desarrollo Socioeconómico, un plan complementario al PRUG que la Ley 16/1994 consideraba imprescindible para que los objetivos socioeconómicos de los Parques Naturales sean adecuada y efectivamente perseguidos.

#### **7.5.4- Un nuevo PRUG para Izki**

En el año 2007 el órgano gestor del PNI inició el procedimiento para la modificación del plan de gestión de este espacio protegido. Esta revisión obedece a las

---

<sup>107</sup> Por lo tanto, en adelante cuando se alude al órgano gestor del PNI se está haciendo referencia a la Diputación Foral de Álava.

<sup>108</sup> Sólo a partir de la aprobación de la Ley 42/2007 es obligatorio incluir previsiones o compromisos económicos en los documentos reguladores de los espacios protegidos. En concreto, el artículo 19 de la citada ley establece como uno de los contenidos mínimos exigidos en los PORN una memoria acerca de los costes e instrumentos financieros previstos para su aplicación.



disposiciones establecidas en la Ley de Conservación de la Naturaleza, que limita a cinco años la vigencia de los PRUG de los Parques Naturales vascos.

La profunda transformación de la política europea de protección de espacios en la última década ha modificado sustancialmente el marco en el que desarrollar las estrategias regionales de conservación de la naturaleza. Concretamente, en los montes de Izki se superponen en la actualidad tres figuras de protección: Parque Natural, Zona de Especial Conservación para las Aves y Lugar de Importancia Comunitaria.

La redacción de un nuevo PRUG para el PNI se está viendo condicionada por la necesaria coordinación entre estas tres figuras de protección. En la propuesta inicial de este documento, aún en elaboración, se ha aplicado una nueva metodología de diagnóstico diseñada experimentalmente para los planes de gestión de los LIC vascos. Con este proceder se está procurando evitar la superposición de documentos de gestión diferentes -el PRUG que exige la Ley de Conservación de la Naturaleza y el plan de gestión que previsiblemente se exigirá en las ZEC vascas-, así como adecuar la gestión del espacio protegido a los requerimientos exigidos por las directivas europeas.

Ello implica que el borrador del nuevo PRUG está partiendo de la condición inicial de que la gestión en Izki, al formar parte de la Red Natura 2000, debe tener como prioridad la conservación de hábitats y especies. En concreto, en este espacio protegido se han caracterizado 25 tipos de hábitats, siendo los más extensos los “*Robledales galaico-portugueses con Quercus robur y Quercus pyrenaica*” y los “*Hayedos calcícolas medieuropeos del cephalanthero-fagion*”. Otros hábitats de especial interés comunitario son las turberas, los manantiales y los estanques.

En el procedimiento para la revisión del PRUG se ha seguido una metodología que adolece de un verdadero propósito participativo, pese a que el propio PORN establece en su artículo 8 que se debe promover “*la participación de los Ayuntamientos y Juntas Administrativas en la elaboración de planes para Izki*”. Limitar la participación a los trámites de audiencia y consulta establecidos en la legislación es una práctica común en nuestro entorno, pero “*participar no es sólo consultar*” (EUROPARC-ESPAÑA, 2008a: 30), por lo que en nuestra opinión habría sido conveniente concebir el nuevo plan de gestión como un proyecto más participativo, en el que las reivindicaciones, preocupaciones e inquietudes de las comunidades locales hubieran podido ser incorporadas desde el inicio.

La priorización de los fines conservacionistas ha implicado que en el borrador del PRUG los objetivos sociales y económicos -que siguen vigentes en el Parque Natural en virtud de sus documentos de ordenación-, hayan sido incorporados sólo de forma muy tangencial e indirecta. La falta de profundización de los aspectos sociales y productivos del entorno de Izki en este borrador es notoria, pese a que se trata de un documento muy completo y exhaustivo desde el punto de vista del diagnóstico del medio natural. En el campo socioeconómico se ha optado por proponer la redacción de un Programa de Desarrollo Socioeconómico vinculado al espacio protegido, que sería, caso de ser finalmente aprobado, el instrumento que posibilitaría que el órgano gestor asesore, impulse y canalice las acciones relacionadas con la promoción económica y social del entorno.

## **7.6.- MARCO INSTITUCIONAL DE GESTIÓN**

### ***7.6.1-La estructura de gestión y los medios humanos***

La gestión del Parque Natural de Izki se encuentra en manos de la Sección de Parques Naturales, adscrita al Departamento de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Álava<sup>109</sup>. La responsabilidad de aplicar la normativa reguladora establecida en el PORN y PRUG y de desarrollar las actuaciones correspondientes reside en el Director-Conservador del PNI, que ostenta el cargo de Jefe de la Sección de Parques Naturales, y como tal, es también Director-Conservador de los otros dos Parques Naturales ubicados en la provincia alavesa y gestionados por la Diputación Foral de Álava: Valderejo y Gorbeia. En este último, al estar ubicado también en territorio vizcaíno, el ente foral comparte la gestión de ciertas actuaciones con los responsables técnicos de la Diputación Foral de Vizcaya.

Desde la catalogación de los montes de Izki como Montes de Utilidad Pública, la Diputación ha disfrutado de relevantes atribuciones en la planificación y gestión del territorio. Así, muchas de las regulaciones y actuaciones públicas en los terrenos protegidos competen, tanto antes como después de su declaración como Parque Natural, a la Sección de Montes, la Sección de Caza y Pesca, la Sección de Ganadería y la Sección de Caminos Rurales de la Diputación Foral de Álava, que

---

<sup>109</sup> En el pasado la gestión de los Parques Naturales alaveses ha dependido del Departamento de Agricultura (1995-1999), del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (1999-2003) y del Departamento de Urbanismo y Medio Ambiente (2003-2007). La transferencia experimentada por las competencias relativas a la gestión de los espacios protegidos desde los Departamentos de Agricultura a los Departamentos de Medio Ambiente es común, como ha sido expuesto anteriormente, a la mayor parte de las administraciones españolas, y responde también a los diferentes repartos políticos de poder y distribución de competencias establecidos en las sucesivas legislaturas.

gestionan sectorialmente el territorio, otorgan los permisos pertinentes y financian actuaciones en sus respectivas materias.

El Parque Natural supone por lo tanto, en materia de legislación, un complemento garantista a las normas sectoriales que regulan los Montes de Utilidad Pública en territorio alavés. La Sección de Parques Naturales otorga autorizaciones en aquellos campos de actuación en los que ostenta competencias exclusivas -como por ejemplo en el uso recreativo-, mientras que en otros usos las autorizaciones definitivas recaen en diferentes secciones de la Diputación Foral de Álava:

*“El único papel del Servicio de Conservación de la Naturaleza es el que marca el PORN, y la autorización administrativa del Órgano Gestor para determinadas actuaciones y actividades (...).”<sup>110</sup>*

Consecuentemente, en relación a la gestión de los terrenos protegidos, el papel de la Sección de Parques Naturales consiste en impulsar y ejecutar aquellas actuaciones que no cuentan con otras líneas forales de financiación y en complementar, con una inyección extra de fondos y en base a la normativa específica de Parque Natural, las actuaciones previamente establecidas en otras secciones sectoriales de la Diputación.

El actual Director-Conservador del PNI desarrolla su labor en la sede de la Diputación en Vitoria-Gasteiz, y cuenta con tres técnicos que le asesoran y apoyan en la gestión. Uno de ellos se encarga de coordinar los equipos de atención al público y vigilancia y los otros dos realizan tareas relacionadas con el seguimiento de obras y expedientes y con las actuaciones de educación ambiental, señalética y divulgación. Tanto las labores desarrolladas por estos técnicos como la dedicación del Director-Conservador se reparten entre los tres Parques que gestiona la Diputación Foral de Álava y su trabajo se desarrolla la mayor parte del tiempo fuera del territorio protegido, en la capital alavesa.

El servicio de guardería del PNI está constituido por tres personas, que se encargan de garantizar la efectiva custodia de los recursos naturales y el cumplimiento del PORN y del PRUG. Controlan además las actividades desarrolladas en el PNI y toman datos y muestras de distintos parámetros. En estas labores colaboran activamente con el servicio de guardería ordinaria de la Diputación (guardas forestales y de caza y pesca) y con los guardas de la Asociación de Cotos de Caza de Álava (ACCA).

---

<sup>110</sup> Extracto de la carta abierta de la Directora-Conservadora del PNI, difundida en junio de 2003. Esta misiva fue la respuesta a la rueda de prensa convocada por los Ayuntamientos y Juntas Administrativas de Bernedo, Arraia-Maeztu y Campezo, la Asociación de Juntas Tradicionales, la Asociación de Agricultura de Montaña y Ekologistak Martxan con el fin de explicar los motivos que movieron al Patronato a oponerse a la aprobación del presupuesto del PNI en ese ejercicio, hecho que se detallará posteriormente.

Finalmente, en el servicio de atención al público hay tres personas al cargo de las labores de educación ambiental e información a los visitantes. Su sede es una caseta que de forma provisional, hasta que se construya el Centro de Interpretación, se ha habilitado en Korres como oficina.

Si se toman como referencia los datos proporcionados por EUROPARC-ESPAÑA (2008b:70), en los Parques Naturales españoles trabaja como media una persona por cada 1.126 hectáreas. Esta dedicación de medios humanos es similar a la existente en el Parque Natural de Izki, en donde 9.081 hectáreas de terreno son gestionadas por 7,33 personas equivalentes a tiempo completo<sup>111</sup>.

No obstante, el equipo de gestión del PNI no puede considerarse aún consolidado. Hasta el año 2007 sólo una persona apoyaba al Director-Conservador en la asistencia técnica de los tres Parques Naturales a su cargo y el único personal con dedicación completa al PNI es el de guardería y atención al público. Éste, además, es subcontratado a través de la empresa *Consultora de Recursos Naturales, S.A.*, adjudicataria habitual de los concursos públicos en los tres Parques Naturales gestionados por la Diputación Foral de Álava. Igualmente, los técnicos asesores son también personal subcontratado, en algunos casos a través de dicha empresa y en otros de forma independiente.

*“En el País Vasco y en Álava los Parques son un adorno; son muy bonitos, muy bonitos, tenemos un Parque Natural, pero no dedicamos nada a ellos. Dedicamos el esfuerzo mínimo para cubrir el expediente, tenemos una persona sola para atender a todos los Parques.” (E-26)*

*“Si no hay plantilla ni oficinas ni medios económicos, si no hay nada (...). Los deberes están por hacer en los órganos gestores.” (E-25)*

Al comparar el tipo de contratación del personal del PNI con los datos españoles se constata que la contratación externa de personal es notoriamente más elevada en Izki que en la media de los Parques Naturales de España y del País Vasco, lo que sin duda redundará en una mayor dificultad para lograr la correcta gestión del territorio protegido.

Tabla 7.9: Contratación del personal adscrito a los Parques Naturales

Tipo de contrato	Media España	Media País Vasco	P. N. de Izki
Funcionarios	39%	36%	5%
Laborales	30%	3%	0%
Contratación externa	31%	61%	95%

Fuente: Elaboración propia. Los datos de España y del País Vasco se han extraído de EUROPARC-ESPAÑA (2008b:73).

<sup>111</sup> La cifra de 7,33 se obtiene sumando la tercera parte de la jornada del Director-Conservador y de los tres asesores técnicos y las jornadas completas de los tres guardas y los tres monitores. No se ha tenido en cuenta en este cálculo la dedicación de otros técnicos de la Diputación cuyas labores ya se venían anteriormente desarrollando en Izki por su condición de Montes de Utilidad Pública.

Los puestos a cubrir, además, han sufrido una elevada rotación en la década de vida del Parque Natural. Los horarios, remuneración y temporalidad contractual de los trabajadores de vigilancia y de atención al público dificultan la estabilidad, ya que los jóvenes que habitualmente acceden a estos puestos los abandonan si les surge una oportunidad laboral mejor.

*“El problema de esa gente es que están inestables, con sueldos bajos, gente con mucho interés y que está preparada para esos trabajos (...) Nadie de Parques está fijo en la empresa. Están todos esperando a que les salga otra cosa. Y así no puedes trabajar a gusto.” (E-26)*

*“Esa gente considera el trabajo como algo totalmente temporal.” (E-28)*

Aún así, la situación laboral del personal del PNI ha mejorado a lo largo del último quinquenio, y el pliego de condiciones en vigor en el momento de redacción de la presente investigación ha corregido en gran parte las precarias condiciones laborales sufridas durante varios años (falta de infraestructuras, de material, de vehículos y de herramientas de comunicación, turnos en fines de semana, etc.), que han quedado reflejadas en las Memorias de Gestión del PNI.

En cuanto a la dedicación por área de gestión, en relación con la media de los Parques Naturales españoles se detecta especialmente la falta de personal para efectuar el mantenimiento de caminos, sendas y señalética, labores que son subcontratadas periódicamente a empresas externas. El equipo gestor adolece también, en este caso al igual que en la mayor parte de espacios protegidos españoles, de profesionales con perfiles adecuados para avanzar en los objetivos de promoción socioeconómica. Dinamizadores sociales, expertos en resolución de conflictos y especialistas en procesos activos de participación, especialmente si residen y trabajan en la comarca, podrían ser muy útiles para involucrar a la población local y para poner en marcha estrategias de desarrollo socioeconómico que lleguen a buen puerto.

#### **7.6.2. El Patronato. Evaluación de su funcionamiento y fuentes de conflicto**

El Patronato es un órgano asesor, consultivo y colaborador en la gestión del PNI. Las amplias funciones que la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco otorga a este órgano incluyen velar por el cumplimiento de las normas establecidas, proponer las medidas que considere oportunas para la conservación, mejora y conocimiento del PNI y para el desarrollo económico y social de la zona, promover y fomentar actuaciones para el estudio, divulgación y disfrute de los valores del Parque, aprobar las memorias anuales de actividades y resultados elaborados por el órgano gestor,

proponer las medidas necesarias para corregir disfunciones o mejorar la gestión, aprobar el presupuesto y el programa anual de inversiones, aprobar los programas anuales de gestión, etc.

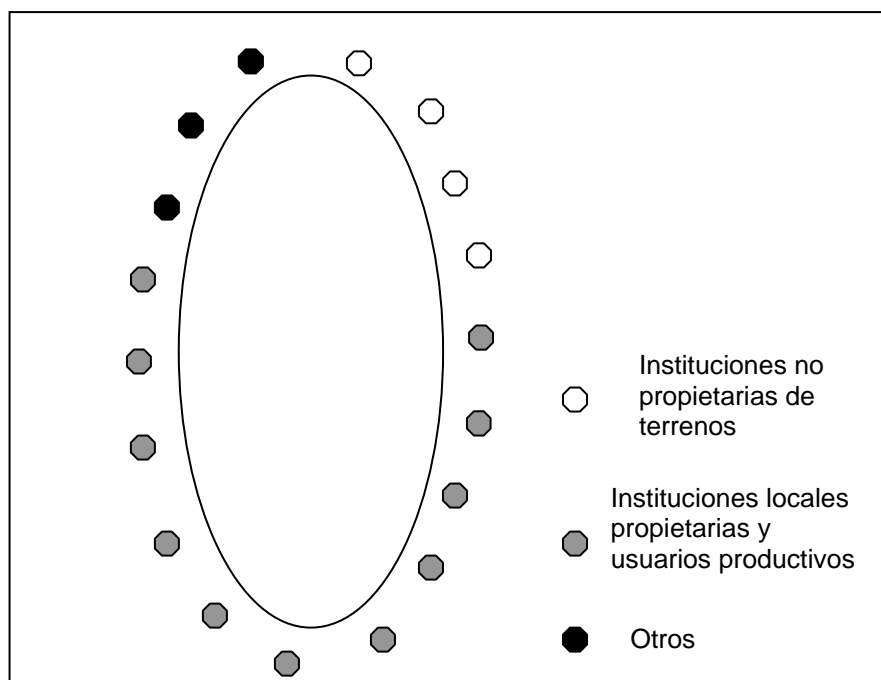
La composición del Patronato se encuentra definida en el Decreto de Declaración del PNI. Este órgano está presidido por el Diputado Foral de Medio Ambiente, responsable político de la gestión de todos los espacios protegidos alaveses, y cuenta con un secretario (con voz pero sin voto), cargo que en la presente legislatura ostenta el Director de Medio Ambiente de la Diputación Foral de Álava. Los restantes 16 miembros son los siguientes:

- a) Un representante del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco (actualmente la Directora de Biodiversidad).
- b) Un representante de la organización profesional agraria UAGA (Unión de Agricultores y Ganaderos de Álava).
- c) Un representante de la Asociación de Cotos de Caza de Álava ACCA.
- d) Un representante del Instituto Alavés de la Naturaleza.
- e) Un representante de las asociaciones ecologistas y conservacionistas de Álava.
- f) Un representante de la Asociación de las Juntas Tradicionales de *Izki Alto* e *Izki Bajo*.
- g) Un representante de la Asociación de Desarrollo Rural Izki.
- h) Un representante del Ayuntamiento de Arraia-Maeztu.
- i) Un representante del Ayuntamiento de Bernedo.
- j) Dos representantes de las Juntas Administrativas del municipio de Arraia-Maeztu.
- k) Dos representantes de las Juntas Administrativas del municipio de Bernedo.
- l) Un representante del Ayuntamiento y de las dos Juntas Administrativas de Campezo con terrenos protegidos.
- m) Un representante de la Federación Alavesa de Montaña.
- n) El Director-Conservador del PNI.

Se puede concluir que la composición del Patronato en el PNI responde a la representación de los principales grupos de interés existentes en el espacio protegido. El sector agrícola y ganadero cuenta con dos representantes (UAGA y las Juntas Tradicionales), los cazadores locales con un miembro, y los intereses económicos generales se encuentran representados por la Asociación de Desarrollo Rural. Además, los dos Ayuntamientos que aportan los terrenos más extensos al espacio protegido disfrutan de representantes permanentes, mientras las 13 Juntas

Administrativas y el Ayuntamiento de Campezo se rotan para ocupar cinco puestos de representación. Esta distribución supone que en conjunto, los intereses de las administraciones locales -algunas de ellas propietarias de los terrenos- y los usuarios locales suman 11 de los 17 votos del Patronato.

Figura 7.17: Composición del Patronato



Fuente: Elaboración propia.

Las reuniones mantenidas por el Patronato constituyen un indicador del grado de cumplimiento de las funciones teóricas otorgadas a este órgano. La Comisión Permanente del Patronato, prevista en el Decreto de Declaración, no se reúne como tal, y todas las sesiones se convocan por lo tanto en pleno, previa entrega de la documentación relevante y de forma rotativa en los tres ayuntamientos del AIS del PNI.

El Patronato del PNI se reúne muy esporádicamente. Si bien inicialmente su reglamento interno de funcionamiento preveía una periodicidad trimestral de las sesiones, éstas se reducen en la mayor parte de los ejercicios a una reunión anual.

Muchas de las actuaciones y decisiones del día a día las toma el Director-Conservador de forma ajena al Patronato, aunque son consensuadas de alguna manera con los intereses locales a través de relaciones fluidas y periódicas con los presidentes de las Juntas Administrativas, los ganaderos, etc. Consideramos que estos contactos personales son positivos para acercar la administración a los administrados, pero no deberían suplantar la función del Patronato como órgano de consulta, asesoramiento y colaboración en la gestión. La sensación generalizada entre sus miembros es que el

Director-Conservador es el verdadero gestor del PNI, y que el órgano gestor únicamente utiliza el Patronato como un trámite legalmente obligatorio para la aprobación de las memorias anuales de gestión y los presupuestos. La periodicidad de las reuniones, el apresuramiento en su desarrollo, la convocatoria de las sesiones entre semana, la escasa implicación de algunos representantes y la aprobación de presupuestos parcialmente ejecutados son reflejo de un funcionamiento que no propicia el consenso entre los diferentes intereses representados, y tampoco favorece la propuesta de mejoras ni el seguimiento de las actuaciones ejecutadas en el espacio protegido. Esta opinión es compartida por prácticamente todos los agentes entrevistados:

*“Los Patronatos ni funcionan para nada, para nada, para nada. Jamás han funcionado como tales (...). Está desvirtuado (...). El Patronato es una herramienta que habría que retomar.” (E-25)*

*“Si de verdad creen en los Parques Naturales tienen que conseguir que los Patronatos sean ese órgano de evaluación de si la gestión ha sido correcta o no, porque eso es lo que dice la ley. El Patronato no solo puede ser decir amén a los presupuestos y punto.” (E-24)*

*“Vienen con el chip puesto, la norma hecha y el acta preparada.” (E-18)*

*“Lo quieren hacer todo en cuatro horas y es imposible (...)Y rápido por acabar para ir a comer, no son maneras.” (E-21)*

Entre los años 2000 y 2003 las desavenencias entre los miembros del Patronato fueron creciendo en importancia y este órgano fue escenario de agrias polémicas. Hasta tal punto fueron éstas virulentas que el Patronato llegó a rechazar en el año 2003 el presupuesto del PNI<sup>112</sup>. Esta situación, que no se había producido hasta entonces en ningún espacio protegido vasco, trascendió a la sociedad mediante la rueda de prensa ofrecida por los miembros que se habían opuesto al presupuesto y generó una serie de conflictos que provocaron incluso un cambio en la Dirección del Parque.

Desde el cese de la primera Directora-Conservadora y la consiguiente designación de un nuevo Director-Conservador en el año 2003, las reuniones del Patronato han sido menos crispadas. El mismo Director actual reconoce que la primera labor que se le encomendó como gestor principal del PNI fue la de “*apagar fuegos*” (Mendialdea, 2006:6), algo que parece haber logrado. Hoy en día se constata una cordial relación entre el Director y los representantes de los intereses locales, y éstos han apreciado

---

<sup>112</sup> Concretamente, según consta en el acta del Patronato del 9 de junio de 2003, el rechazo del presupuesto se produjo por ocho votos en contra, tres abstenciones y el único voto a favor de la Directora-Conservadora.



en las entrevistas efectuadas la flexibilidad introducida en la gestión y la mejor accesibilidad para comunicarse con la Dirección del Parque.

Sin embargo, muchas de las reivindicaciones que fueron fuentes de conflicto en los años más tumultuosos del PNI y que han quedado reflejadas en las actas de las reuniones del Patronato siguen vigentes y se percibe entre los agentes locales una sensación de imposición que les predispone negativamente ante nuevas propuestas y dificulta la gestión.

*“La actitud de allí es abrumadora. Es imposible plantear nada. Todo mal, todo mal.” (E-26)*

Los puntos de vista defendidos divergen, lógicamente, pero en general, se han puesto de manifiesto en las entrevistas tres quejas principales:

1.- La capacidad de actuación de la Sección de Parques Naturales se considera muy limitada. Los medios materiales y humanos de la Dirección del PNI se estiman insuficientes para lograr sus cometidos, y muchas actuaciones de gestión del medio natural son competencia de otros departamentos de la Diputación.

*“El problema que teníamos cuando planteábamos una línea de subvenciones es que (la Dirección del Parque) nos decía: Oye, si nosotros no podemos habilitar una línea de subvenciones...”. (E-26)*

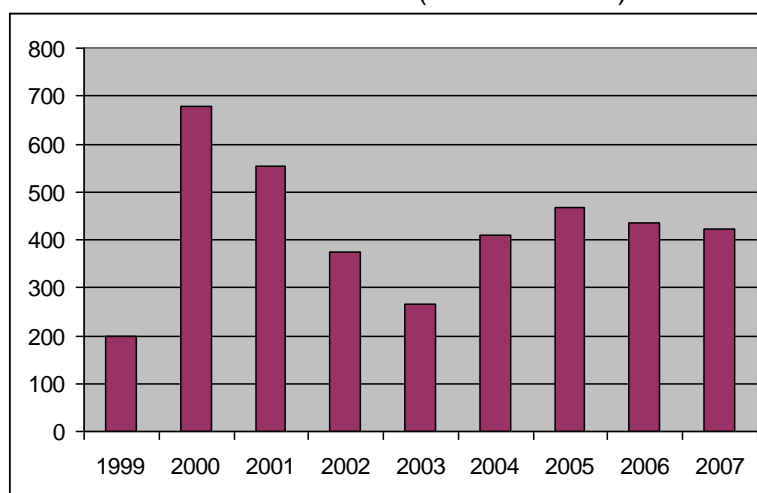
Efectivamente, el reparto competencial vigente exige una mayor coordinación de las actuaciones de los diferentes departamentos de la Diputación Foral con competencias en ordenación del territorio, medio ambiente y desarrollo rural que, en ausencia de una única unidad de gestión, permita aprovechar sinergias y materializar las potencialidades del espacio protegido.

2.- El presupuesto disponible se considera totalmente insuficiente para una adecuada gestión del PNI. La escasa financiación es una queja reiterada por diferentes representantes en todas las actas de las reuniones del Patronato, y también ha sido una crítica común expresada por la mayor parte de los agentes entrevistados:

*“Pero claro, para proponer cosas tiene que haber presupuesto. Si nada más que te sientas ahí te empiezan a decir que no hay dinero, pues claro entonces dices, pero bueno, no?, entonces menuda historia, vienes aquí... (...). Yo creo que tiene que ser una voluntad política de la Diputación el convertir los Patronatos en que de verdad allí se vea cuáles son los problemas del Parque, porque allí hay gente viviendo en el Parque. Y luego muy importante, algo que está fallando no sólo en Izki sino en todos los Patronatos, que la gente que forma parte de los Patronatos nos creamos que de verdad podemos hacer algo para mejorar la gestión del Parque en cuestión, en este caso Izki.” (E-24)*

A la vista de la evolución de las partidas presupuestarias ejecutadas a instancias de la Sección de Parques Naturales en el PNI (figura 7.18) se ha producido cierto decremento en el esfuerzo inversor con respecto a los primeros ejercicios. Especialmente escasos fueron los gastos del año 2003, ya que el rechazo del presupuesto por parte del Patronato provocó que ese año se atendiera exclusivamente a las acciones imprescindibles y de obligado cumplimiento para la gestión del espacio protegido.

Figura 7.18: Gastos ejecutados por la Sección de Parques Naturales en el PNI (miles de euros).



Nota: En los presupuestos del PNI no se incluyen los gastos del personal de gestión no contratado (el sueldo del Director-Conservador), ni los correspondientes a la construcción del edificio del Centro de Interpretación, que disfruta de un presupuesto de un millón de euros adscrito a la Sección de Patrimonio de la Diputación Foral de Álava. Fuente: Memorias de Gestión del PNI.

Los datos de la tabla 7.10 muestran un menor esfuerzo inversor en el PNI que en la media de los Parques Naturales vascos y españoles. Estos datos se refieren exclusivamente al capítulo VI de los presupuestos (inversiones reales) y deben ser tomados con cautela: en primer lugar porque sólo reflejan datos medios que simplifican la enorme diversidad existente y en segundo lugar porque proceden de diversas fuentes que probablemente divergen en los criterios contables establecidos en sus presupuestos.

Tabla 7.10: Inversiones reales en Parques (capítulo VI), 2005.

	Euros por Ha.
País Vasco	86
España (Parques Naturales)	35
España (Parques Nacionales)	73
PNI	22

Fuente: Elaboración propia. Los datos de España y País Vasco se han extraído de EUROPARC-ESPAÑA (2008b:79-80) y los del PNI de la Memoria de Gestión, 2005.

Quizá sea más relevante la comparación de los gastos totales ejecutados en el PNI con respecto a los otros dos Parques Naturales gestionados por la Diputación Foral de Álava. En este sentido, como puede observarse en la figura 7.19, en los últimos ejercicios el presupuesto dedicado a Izki es menor en términos relativos que los correspondientes a los Parques de Valderejo y Gorbeia.

Figura 7.19: Euros por hectárea ejecutados en los Parques Naturales de Valderejo, Gorbeia e Izki.



Fuente: Memorias de Gestión de los Parques Naturales de Valderejo, Gorbeia e Izki.

Lo cierto es que aunque los primeros años de vida de los espacios protegidos suelen concentrar la inversión en infraestructuras, no ha sido éste el caso del PNI. Los retrasos acerca de la ubicación de la principal infraestructura del Parque -el centro de interpretación o *parketxea* - y las dificultades en la definición de la titularidad de los terrenos han sido tales que las obras de dicho centro no fueron adjudicadas hasta noviembre de 2007, casi diez años después de la declaración. Esta situación ha sido muy criticada por los agentes entrevistados:

*“Yo sí veo que Valderejo se hizo en un plis-plas, Gorbeia se hizo en un plis-plas e Izki no se ha promocionado nada.” (E-31)*

*“Vamos procesión de caracol, procesión de caracol...” (E-3)*

*“El Parque lleva diez años, no? Pues yo esperaba más...” (E-18)*

*“Sí que es cierto que es un Parque especial. Es un Parque especial porque no sé por qué, pero ha nacido envenenado, o se ha envenenado nada más nacer, o qué ha pasado...” (E-32)*

3.-La tercera queja hace referencia a que *“no se atiende a las necesidades de los habitantes del Parque”*, afirmación en la que se sustentó principalmente la negativa del Patronato a aprobar los presupuestos en 2003<sup>113</sup>. Se denuncia en este sentido la priorización del uso público sobre los objetivos de conservación y de mantenimiento de los usos tradicionales, una priorización contraria al articulado del PORN:

<sup>113</sup> Tal y como refleja el acta de la reunión del Patronato del 9 de junio de 2003.

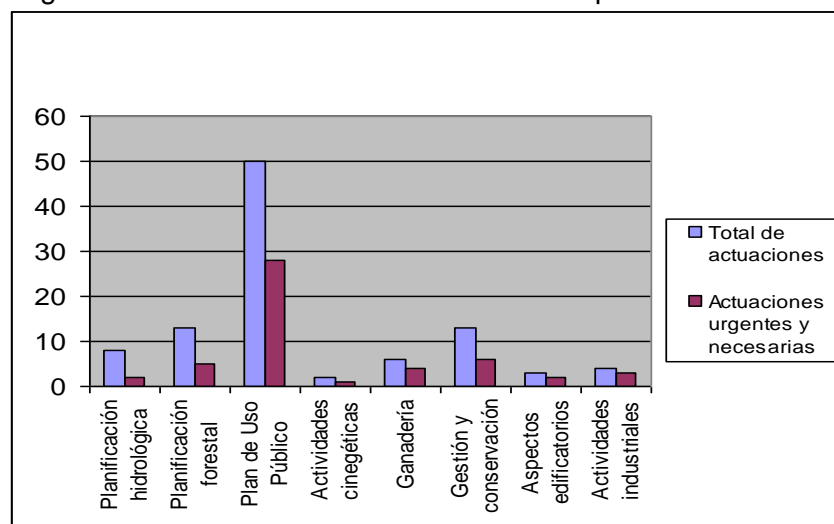
“Cuatro duros, cuatro duros, y además todo se iba a uso público: paneles, señales y folletos (...). La declaración de un Parque Natural en este país es lo que es: es poner un cartel diciendo “esto es un Parque Natural” y vamos a hacer folletos (...). El uso público es el que política y económicamente es el más potenciado (...). Siendo un poco extremistas digamos que es una línea pintada en un mapa y a nivel real una serie de carteles, señales y folletos. Exagerando mucho, pero para entendernos.” (E-25)

“De alguna forma hay que hay que conjugar el ocio, el bienestar de la gente, el desarrollo comarcal, con el proteccionismo, y eso no se hace.” (E-30)

“En todos los Parques lo prioritario ha sido el uso público, la imagen.” (E-26)

Efectivamente, tal y como muestra la figura 7.20, en el PRUG del PNI predominan absolutamente, tanto en el número total de actuaciones previstas como en aquellas clasificadas como urgentes o necesarias, las contempladas dentro del Plan de Uso Público, seguidas muy de lejos por las actuaciones relativas a la planificación forestal y la gestión y conservación de la flora y fauna<sup>114</sup>. El objetivo del Plan de Uso Público es orientar la recreación hacia un conocimiento y disfrute ordenado de los valores de la zona, y curiosamente en este plan se han incluido asimismo las escasas actuaciones promotoras del desarrollo socioeconómico previstas en el PRUG; concretamente, el apartado dedicado al *Desarrollo Local* aborda la realización de tres actuaciones, un número muy reducido en comparación con las 50 previstas por el Plan de Uso Público.

Figura 7.20: Número de actuaciones contempladas en el PRUG



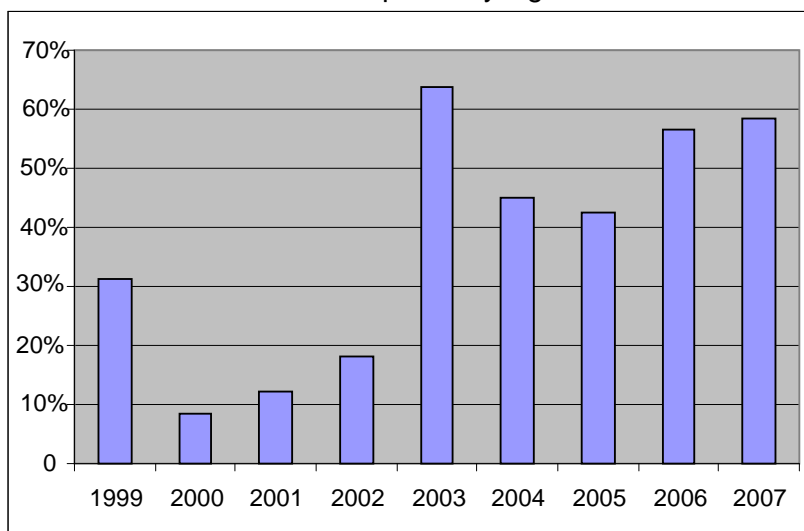
Fuente: Elaboración propia.

Consecuentemente con la relevancia otorgada al uso público en la planificación, gran parte de los gastos ejecutados en el PNI, detallados en el anexo 7, se han dirigido a

<sup>114</sup> En el PRUG se concretan 99 actuaciones a desarrollar por el órgano gestor, que se categorizan entre medidas urgentes (a llevar a cabo antes de un año), necesarias (en un plazo más amplio o de manera periódica), convenientes (aconsejadas y complementarias de las anteriores) y condicionadas (su cumplimiento se condiciona a la causa que motive su realización, si bien no son necesarias a corto plazo).

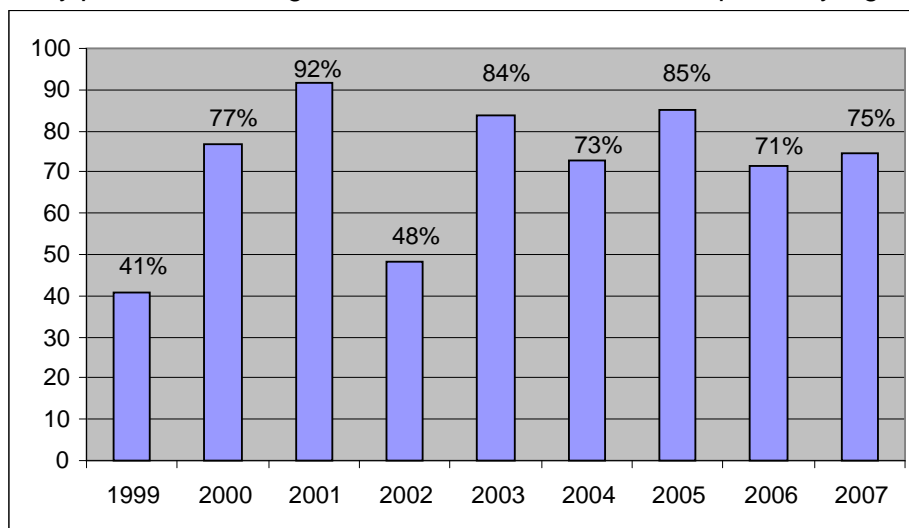
este uso. De hecho, y aunque no ha sido posible distinguir en las memorias de gastos aquellas partidas destinadas a ejecutar las actuaciones contempladas en el Plan de Uso Público<sup>115</sup>, sí se tiene constancia de que los pagos realizados a la empresa adjudicataria del concurso público de atención al público y guardería representan un porcentaje que durante los últimos años ronda el 50% del presupuesto total del Parque Natural.

Figura 7.21: Proporción del gasto ejecutado dedicado a atención al público y vigilancia



Fuente: Memorias de Gestión del PNI.

Figura 7.22: Proporción de los gastos dedicados a creación y mantenimiento de áreas recreativas y *parketxea*, divulgación, señalización, atención al público y vigilancia (%).



Fuente: Memorias de Gestión del PNI.

<sup>115</sup> Téngase en cuenta, por ejemplo, que el arreglo de caminos, sendas, pistas e infraestructuras de acceso aparece en los presupuestos de manera agregada, lo que no permite distinguir si las obras han beneficiado a los usuarios productivos, a los habitantes o a los visitantes.

Si a la partida dedicada a financiar las labores de vigilancia y atención al público se añaden otros gastos que claramente responden a objetivos de uso público (construcción y mantenimiento de áreas recreativas y *parketxea*, material divulgativo y señalización), se puede observar en la figura 7.22 que durante los últimos años la financiación del uso público absorbe entre el 70% y el 80% del presupuesto total del PNI, lo que sin duda ha supuesto una importante limitación para ejecutar el resto de actuaciones vinculadas con los otros dos objetivos del espacio protegido: la conservación de los recursos naturales y el desarrollo socioeconómico.

Resulta interesante poner en relación los gastos ejecutados en el Parque Natural de Izki con los datos sobre el VET de este espacio protegido calculados en el apartado 7.4. Aunque no se pretende establecer con criterios económicos objetivos una magnitud de inversión y gasto acorde al valor y a la contribución del PNI y acorde también al papel que se pretende desempeñe como dinamizador socioeconómico de su AIS, sin embargo parece evidente que el volumen de inversión real apenas guarda relación con las magnitudes resultantes del VET y es además, muy escaso en relación a las demandas exigidas al Parque.

En concreto, las inversiones financieras que la Sección de Parques Naturales de la Diputación ha ejecutado en el PNI durante sus primeros nueve ejercicios de vida suman un total de casi 3.807.000 euros (423.000 euros anuales), lo que supone solamente un 3,2% del valor capitalizado de los servicios que los ecosistemas que Izki están aportando a la sociedad. En términos anuales, estos gastos financieros dedicados al PNI han representado en la última década unos porcentajes que oscilan entre el 8% y el 20% de la renta económica total atribuida anualmente por la sociedad española en base a sus preferencias. Además, la dedicación mayoritaria de inversiones a los objetivos de uso público no parece del todo acorde con la distribución entre los diferentes valores contemplados en el VET del PNI, ya que el valor social de los usos recreativos representa apenas un 11% del VET del Parque, siendo muy superiores los valores ambientales y productivos del espacio protegido.

Estos datos parecen confirmar que el PNI efectivamente adolece de suficientes recursos para contribuir eficazmente no ya al desarrollo socioeconómico de la zona sino incluso al objetivo de protección y conservación del patrimonio natural, y en cualquier caso sugieren que la política de inversiones públicas debería tener en cuenta los servicios generados por el ecosistema de Izki a la hora de asignar recursos financieros y el tipo de medidas y políticas a aplicar. En el capítulo siguiente se profundizará en la atención prestada a los objetivos de desarrollo socioeconómico por parte del órgano gestor y se evaluará la contribución del PNI a la promoción de su

área de influencia, lo que permitirá contrastar las apreciaciones y percepciones aquí detalladas.





**CAPITULO 8: LA INFLUENCIA DEL PARQUE NATURAL  
DE IZKI EN SU ENTORNO SOCIOECONÓMICO**

---

En este capítulo de la investigación se analiza la influencia que ha tenido la declaración del PNI en su entorno socioeconómico. Este análisis se contextualiza con una caracterización del AIS del PNI, y parte así mismo del estudio sobre la inclusión de los objetivos sociales y económicos en los documentos reguladores del espacio protegido, analizando especialmente la ejecución de las previsiones establecidas en el PRUG en el ámbito de la promoción socioeconómica.

La influencia propiamente dicha del PNI se estudia a dos niveles. En primer lugar se ha procedido a evaluar la influencia del PNI en las comunidades locales de su entorno en conjunto a través de un análisis estructural. En un segundo nivel se analiza el impacto de la declaración en diferentes grupos locales de interés, estudiando para cada uno de ellos tanto la normativa como las inversiones y actuaciones del órgano gestor que están afectando positiva o negativamente a sus intereses.

Este doble análisis permite extraer conclusiones sobre los efectos globales y distributivos provocados por el PNI sobre la comunidad local, así como extraer tanto recomendaciones concretas para el Parque como enseñanzas de carácter más universal acerca de la gestión a favor de la promoción del desarrollo sostenible en los entornos de los espacios protegidos.

### **8.1.-EL ÉXODO POBLACIONAL Y LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL EN EL ENTORNO DEL PARQUE NATURAL DE IZKI**

El entorno del PNI nunca fue un territorio muy poblado. En las primeras décadas del siglo XX poco más de 5.000 habitantes residían a lo largo de los 339 Km<sup>2</sup> que ocupan los tres municipios del Área de Influencia Socioeconómica del Parque Natural de Izki. Entre las pequeñas aldeas de este territorio destacaba el núcleo de Santa Cruz de Campezo, que aún sin superar los 2.000 habitantes, agrupaba el mayor efectivo y la mayor densidad poblacional de toda la Montaña Alavesa.

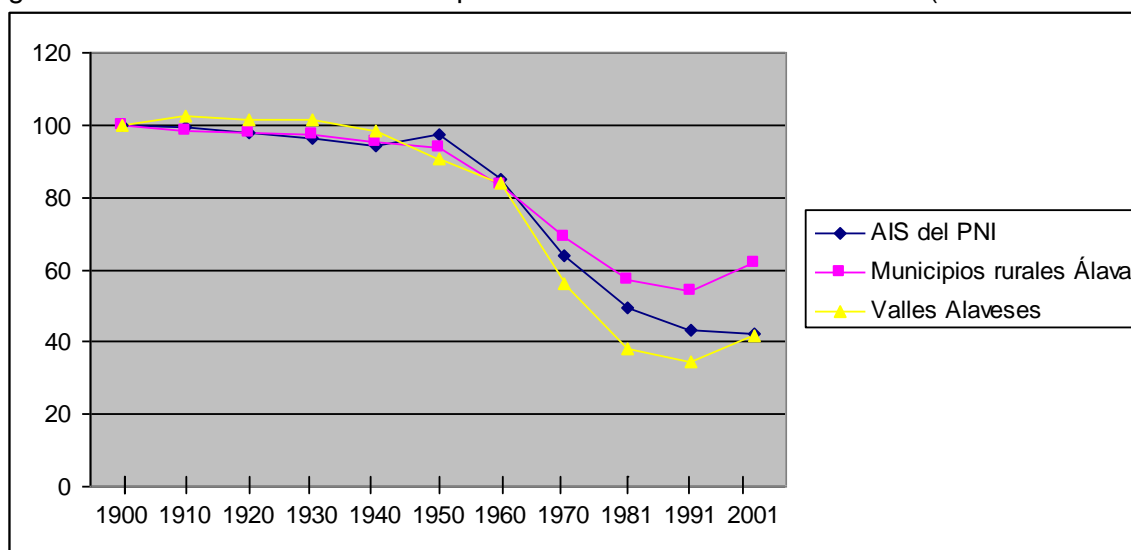
Los censos de población del siglo XX muestran claramente el fenómeno migratorio que afectó gravemente al territorio rural alavés a partir de la segunda mitad de siglo, especialmente a las zonas más duras y menos accesibles. El éxodo poblacional fue consecuencia de la conjunción entre la crisis del sistema tradicional de agricultura de montaña y el desarrollismo e industrialización de la vertiente cantábrica alavesa y especialmente de la Llanada Alavesa.

Tabla 8.1: Evolución histórica de la población de derecho (1900-2001)

	1900	1910	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1981	1991	2001
Arraia-Maeztu	1.794	1.783	1.751	1.682	1.555	1.663	1.458	1.118	813	695	717
Bernedo	1.800	1.737	1.673	1.639	1.712	1.731	1.422	971	633	556	533
Campezo	1.929	1.975	1.969	2.004	1.932	1.977	1.807	1.444	1.277	1.143	1.071
AIS del PN Izki	5.523	5.495	5.393	5.325	5.199	5.371	4.687	3.533	2.723	2.394	2.321
Valles Alaveses	11.240	11.515	11.399	11.386	11.056	10.207	9.411	6.304	4.267	3.886	4.681
Municipios rurales de Álava	52.223	51.477	51.206	50.845	49.772	48.845	43.650	35.953	29.956	28.253	32.246

Fuente: Censos homogéneos de Goerlich et al., 2006.

Figura 8.1: Evolución histórica de la población mediante números índice (base 100=1900)



Fuente: Censos homogéneos de Goerlich et al., 2006.

En el AIS del PNI las primeras migraciones importantes tuvieron lugar en los años 50 y fueron especialmente notorias en las décadas de los 60 y 70; solamente en veinte años (1960-1981) un 40% de la población residente emigró hacia los principales polos regionales de desarrollo, sobre todo hacia Vitoria-Gasteiz. Especialmente regresivo fue el comportamiento del municipio de Bernedo, que a finales de siglo no había podido conservar ni una tercera parte de sus efectivos poblacionales de 1950.

Como puede observarse en la tabla 8.1 y en la figura 8.1, la intensidad y evolución de este proceso migratorio fue común a muchos municipios rurales alaveses. Incluso algunas comarcas como Valles Alaveses experimentaron una recesión poblacional que en términos porcentuales fue más acusada aún que la del área objeto de estudio.

Como consecuencia de esta evolución demográfica regresiva, el AIS del PNI se enfrenta en la actualidad a densidades de población extremadamente bajas. Téngase en cuenta que la densidad de población media de la Comunidad Autónoma del País Vasco se acercaba en 2007 a los 300 hab./km<sup>2</sup>, mientras que en el entorno de Izki apenas superaba los 7 hab./km<sup>2</sup>.

Tabla 8.2: Densidad de población (hab./km<sup>2</sup>), 2007.

Arraia-Maeztu	5,8
Bernedo	4,5
Campezo	13,0
AIS del PN Izki	7,1
Valles Alaveses	16,0
Municipios rurales de Álava	8,5

Fuente: Elaboración propia a partir del INE, Padrones municipales.

La población del AIS del PNI se encuentra muy distribuida a lo largo de 29 pequeñas y dispersas entidades de población. Según los datos del nomenclátor, que permiten estudiar la distribución de la población por concejos, solamente los núcleos principales de los municipios -Bernedo, Maeztu y Santa Cruz de Campezo- superaban en 2007 los 200 habitantes; el resto de localidades son concejos realmente pequeños. Más aún, la población que realmente reside todo el año en la zona de estudio es probablemente sensiblemente menor que la reflejada por el padrón municipal, ya que razones afectivas (sentimiento de pertenencia y apego familiar), económicas (menores cargas fiscales) o políticas (ejercer el derecho a voto) condicionan el empadronamiento de personas no residentes en el entorno del Parque

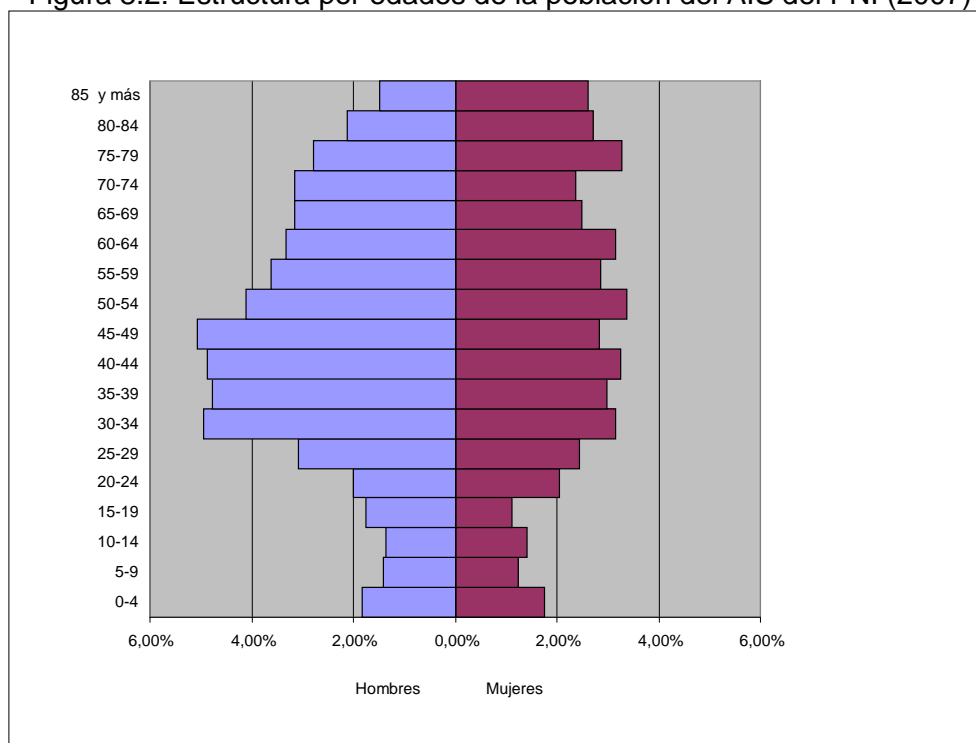
116

La pirámide poblacional del AIS del PNI de la figura 8.2 muestra una forma regresiva, con una silueta todavía abultada en la población adulta pero con una estrecha base, fruto de la caída de la natalidad de los últimos treinta años.

También en la pirámide se aprecia una clara asimetría provocada por el hecho de que el éxodo poblacional de la segunda mitad de siglo XX fue protagonizado en mayor medida por el género femenino. En concreto, en el año 2007 habitaban en el entorno del PNI seis hombres por cada cinco mujeres. Esta masculinización poblacional viene acompañada de una elevada soltería entre los varones -algo propio de las zonas más rurales-, afecta especialmente a los municipios que han sufrido un mayor éxodo poblacional -como es el caso de Bernedo - y es más acentuada en las edades comprendidas entre los 25 y los 60 años.

<sup>116</sup> Según el trabajo de Araujo et al. (2003:256), en el cercano enclave de Treviño las principales razones aducidas por los encuestados para seguir empadronados en la zona pese a residir en Vitoria-Gasteiz eran precisamente motivos administrativos y de influencia en las decisiones del pueblo. En este territorio se producía también un empadronamiento inverso -población residente en Treviño que se empadrona en Vitoria-Gasteiz para acceder a sus servicios sanitarios y educativos-, pero el balance total era aún así negativo, es decir, los investigadores concluyen que la población realmente residente en el enclave de Treviño es menor que la oficialmente declarada.

Figura 8.2: Estructura por edades de la población del AIS del PNI (2007)



Fuente: INE, Padrones municipales.

La extremadamente baja densidad de población es reflejo de una crisis que afecta seriamente a la reproducción del tejido social tradicional y que provoca un preocupante “vacío social, cultural, normativo y demográfico” (Martínez, 2000:117). Ciertamente, puede considerarse que la base poblacional del AIS del PNI se encuentra en un umbral crítico que pone en cuestión las posibilidades de regeneración sociodemográfica y el desarrollo de actividades productivas, hasta el punto de que Ruiz Urrestarazu (1990:33) ya advertía hace casi dos décadas del riesgo no muy lejano de desertización total de la comarca.

La Montaña Alavesa es, de hecho, la comarca más despoblada y probablemente la más desfavorecida de la CAPV. No es de extrañar, por lo tanto, que fuera una de las primeras zonas en ser objeto de programas de desarrollo rural. Las estrategias de desarrollo rural puestas en marcha desde hace casi dos décadas en la Montaña Alavesa se han basado en las nuevas orientaciones de las políticas comunitarias -uno de cuyos ejes se apoya en la multifuncionalidad de la agricultura y del mundo rural- y han sido coordinadas y fomentadas por la Asociación de Desarrollo Rural Izki.

Concretamente, tras su catalogación como “zona 5b”, en la Montaña Alavesa se aplicó el *Programa Operativo (1991-93)* y el *Documento Único de Programación (1994-99)*, cofinanciados por los Fondos Estructurales de la UE, mientras se beneficiaba también de la iniciativa comunitaria LEADER I y LEADER II. En los primeros años del siglo, tras

la reforma de los Fondos Estructurales, la comarca en su totalidad fue calificada como “objetivo 2R” e incluida así en el *Plan de Desarrollo Rural Sostenible de la CAPV (2000-06)* y en LEADER + (2001-06).

Una de las primeras actuaciones derivadas de estos programas en el entorno del PNI fue la construcción de un campo de golf público en Urturi-Lagrán. Posteriormente se construyeron varios polígonos industriales en los tres municipios del AIS del PNI, que han posibilitado un incipiente desarrollo industrial en su economía y han supuesto un importante foco de empleo para la población de la comarca. Así mismo, se han apoyado iniciativas públicas y privadas relacionadas con el turismo rural, la prestación de servicios básicos a la población, el autoempleo, la construcción de infraestructuras, etc.

Aunque se ha podido corregir en parte el desánimo y abandono que impregnaba la comarca al finalizar la década de los 80, muchas de las deficiencias estructurales de la Montaña Alavesa, que se recogían en el primer Programa de Desarrollo Rural (1998) están aún lejos de ser atajadas. El sector servicios (comercial, educativo, deportivo y sociosanitario) está muy escasamente desarrollado, las vías de comunicaciones intra e intercomarcales son notoriamente mejorables, la oferta turística es muy escasa y poco estructurada y la falta de perspectivas para el mantenimiento a largo plazo de las actividades agropecuarias tradicionales sigue siendo una amenaza que requiere planteamientos innovadores y un cambio de mentalidad que aun propiciado por la Unión Europea no ha calado suficientemente en los agricultores y ganaderos locales.

El proceso de regeneración del capital humano está resultando una tarea difícil de conseguir. Las iniciativas y programas de desarrollo rural han ayudado a que haya cesado la pérdida continuada y progresiva de población y, sin duda, han mejorado las condiciones de vida en esta comarca, pero aún no han logrado el suficiente repunte de su dinamismo demográfico, social y económico.

Estas conclusiones son compartidas por el vigente Programa de Desarrollo Rural comarcal y han sido refrendadas por los investigadores que en la última década han llevado a cabo análisis socioeconómicos en esta zona (Soletto, 2003; Madrid, 2003; Porcal y Armentia, 2001). Algunos regidores locales también son conscientes del escaso atractivo para el asentamiento de población joven; valga como ejemplo la reciente aprobación de una ordenanza reguladora de subvenciones para el fomento de la natalidad en el municipio de Arraia-Maeztu.

En el periodo actual de programación el marco de las actuaciones a favor del desarrollo rural en la CAPV es el PDRS 2007-13, cuyo instrumento en la comarca es el

*Programa de Desarrollo Rural de la Montaña Alavesa 2007-13*. El diagnóstico de situación efectuado en este Programa se resume en una matriz DAFO (anexo 8), que refleja los factores internos (debilidades y fortalezas) y externos (amenazas y oportunidades) que intervienen en el proceso de desarrollo de la Montaña Alavesa<sup>117</sup>. En base a este diagnóstico se han identificado las ventajas competitivas y los factores críticos, representados en cinco ejes o ámbitos de trabajo claves para el desarrollo de la comarca: sector primario, turismo, desarrollo industrial y empleo, población y calidad de vida e identidad comarcal. A grandes rasgos este análisis comarcal coincide con el diagnóstico del AIS del PNI, al agrupar el entorno del Parque a casi tres cuartas partes de la población de la Montaña Alavesa.

Ya ha sido señalado anteriormente que a nuestro entender en el PDRS 2007-13 se ha perdido una excelente oportunidad para ligar los objetivos de desarrollo rural y protección ambiental en los Parques Naturales y en la Red Natura 2000 del País Vasco. Aun aceptando que en los últimos años se observa cierto impulso de la vertiente medioambiental en las políticas vascas de desarrollo rural, en nuestra opinión no se ha acabado de asumir que las áreas protegidas pueden concebirse como instrumentos que ayuden al desarrollo de las comunidades locales afectadas por la política vasca de protección de la naturaleza.

Puede concluirse que la actual estrategia vasca de desarrollo rural no ha logrado incorporar convenientemente los intereses de los entornos de los espacios protegidos, algo sin duda relacionado con la descoordinación administrativa existente. Incluso las medidas estrictamente preceptivas del PDRS 2007-13 en las que se prevén discriminaciones positivas en la Red Natura 2000 y en los Parques Naturales no han sido totalmente incorporadas en los planes de ayudas de la Diputación Foral de Álava<sup>118</sup>, y por lo tanto no son siquiera totalmente efectivas en el PNI.

## **8.2.- LOS OBJETIVOS SOCIOECONÓMICOS EN LA REGULACIÓN Y GESTIÓN DEL PARQUE NATURAL DE IZKI**

El fin principal de los Parques Naturales del País Vasco, tal y como recoge la Ley 16/1994 de la Conservación de la Naturaleza, es *“hacer compatible el aprovechamiento ordenado de sus recursos naturales y el uso público con la*

---

<sup>117</sup> La definición de los contenidos del Programa de Desarrollo Rural comarcal se ha basado en la recopilación y análisis de información estadística y documental y ha sido enriquecida con las aportaciones, valoraciones y opiniones de representantes de Ayuntamientos, Cuadrilla, Juntas Administrativas y asociaciones sociales y culturales.

<sup>118</sup> Solo en el Plan Foral de Ayudas al Sector Forestal se habían incorporado en el momento de redacción de la presente investigación ayudas específicas para los espacios protegidos alaveses.

*conservación o recuperación de sus valores ecológicos, estéticos o educativos*". En este marco, la regulación del PNI contempla y persigue la potenciación de la economía local como uno de los objetivos principales de la figura de protección, promoción que se refiere tanto al mantenimiento, fomento y mejora de los sistemas agropecuarios y forestales tradicionales como a la promoción de nuevas actividades, infraestructuras y fuentes de ingreso que mejoren la calidad de vida de los habitantes del entorno del espacio protegido. Estos fines son coherentes con las características del PNI: un espacio protegido humanizado ubicado en una zona social y económicamente desfavorecida y en el que conviven diferentes usos del suelo e intereses.

Uno de los requisitos imprescindibles para que los espacios protegidos puedan abordar con garantías la consecución de los fines por los que se han establecido es el de disponer de un marco normativo y regulatorio que posibilite una ordenación y una gestión adecuada del territorio. En el PNI los principales instrumentos cuyos criterios deben guiar las actuaciones del órgano gestor del PNI son el PORN y el PRUG. En relación al objetivo de promoción socioeconómica, las directrices que emanan del apartado 3.9. del PRUG, dedicado al *Desarrollo Local*, son las siguientes:

*-“Contribuir desde el Parque, en la medida de sus posibilidades, a la diversificación de la economía de su entorno inmediato, favoreciendo el desarrollo de actividades económicas compatibles con los objetivos del Parque Natural.”*

*-“Promover la formación de la población agro-ganadera y forestal de la zona para perfeccionar y complementar una mejora del manejo y las prácticas medioambientales, así como para la oferta de servicios ligados al uso público: guías de montaña y naturaleza, agroturismo.”*

*-“Favorecer desde el Parque Natural la aplicación preferente en el territorio del mismo, así como en el de su área de influencia socioeconómica, de programas públicos en materias agro-ganaderas, forestales, medioambientales, turísticas y de desarrollo rural”.*

El principal instrumento planificador previsto en la Ley de Conservación de la Naturaleza del País Vasco para la consecución de los objetivos socioeconómicos específicos de los espacios protegidos vascos son los Programas de Desarrollo Socioeconómico concebidos para sus AIS. En el PNI no se ha llegado siquiera a plantear la elaboración de este programa<sup>119</sup>, por lo que los avances en el logro de los objetivos socioeconómicos del espacio protegido citados anteriormente se relacionan y se han de evaluar exclusivamente a través de las actuaciones concretas que el órgano gestor ha puesto en marcha en el PNI en sus casi diez años de vida.

---

<sup>119</sup> Recordemos que este déficit es común así mismo al resto de los Parques Naturales de la CAPV.



En concreto, la Sección de Parques Naturales de la Diputación Foral de Álava ha financiado e impulsado actuaciones que a lo largo de nueve ejercicios han supuesto una inversión de casi cuatro millones de euros en el PNI<sup>120</sup>. Las partidas entre las que se ha distribuido esta inversión se detallan en la tabla 8.3 y en el anexo 7. Como ya ha sido señalado anteriormente, destacan los pagos a la empresa que se encarga de las labores de atención y vigilancia, así como las inversiones en infraestructuras vinculadas con la recreación y acogida de los visitantes.

Tabla 8.3: Gastos ejecutados de 1999 a 2007 en el PNI

	Euros	Porcentaje
<b>CAPÍTULO 2: COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS</b>		
Mantenimiento y conservación de áreas recreativas	222.481,23	5,8
Mantenimiento y conservación de pistas y sendas	175.102,86	4,6
Atención al público y vigilancia	1.302.033,16	34,2
Elaboración y edición de material divulgativo y publicidad	184.545,01	4,8
Adquisición de material y pagos de caja	20.793,17	0,5
<b>CAPÍTULO 4: TRANSF. Y SUB. CORRIENTES</b>		
Compensación limitaciones de uso Reserva Integral Marquinez	2.997,68	0,1
Compensación limitaciones de uso Reserva Integral Quintana	43.861,35	1,2
<b>CAPÍTULO 6: INVERSIONES REALES</b>		
Infraestructuras ganaderas y mejoras de pastizales	93.898,69	2,5
Señalización	121.671,85	3,2
Construcción y equipamientos Casa Parque	1.005.625,41	26,4
Acondicionamiento de mejora accesos y creación área recreat.	264.962,85	7,0
Estudios y trabajos técnicos	275.519,51	7,2
Restauración de áreas degradadas	9.740,00	0,3
Adquisición de tierras	83.733,00	2,2
<b>TOTAL</b>	<b>3.806.965,77</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de las Memorias de Gestión del PNI.

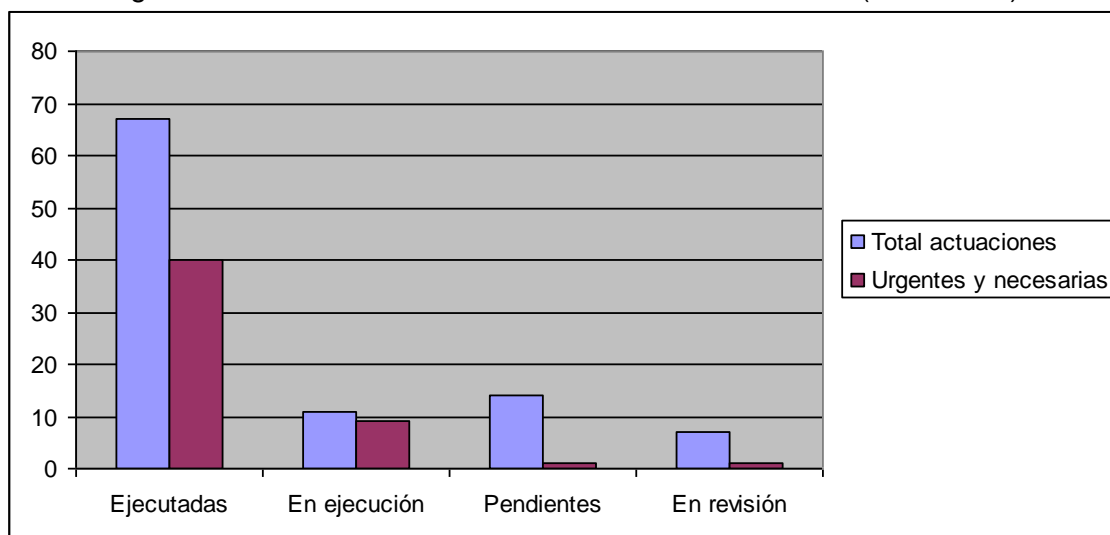
Los recursos financieros empleados por la Diputación en el PNI han servido para ejecutar una gran parte de las actuaciones previstas por el PRUG. En concreto, la evaluación interna efectuada por el órgano gestor en 2008, que fue presentada al Patronato en ese mismo ejercicio, da constancia de la gestión desarrollada en los ocho años de vigencia del Plan<sup>121</sup>. En este seguimiento, cuyo resumen se expone en la figura 8.3, para cada actuación contemplada en el PRUG se distinguía si la misma se había ejecutado, se encontraba en fase de ejecución, estaba aún pendiente de ejecución o se encontraba en revisión de su conveniencia. En concreto, el órgano

<sup>120</sup> Esta cantidad se refiere exclusivamente a los gastos ejecutados por la Sección de Parques Naturales de la Diputación Foral de Álava en Izki. En este sentido, los presupuestos del PNI están infravalorados, al no incluirse en los mismos el gasto del personal de gestión no contratado (el sueldo del Director-Conservador) ni los correspondientes al edificio del *parketxea*, infraestructura que está siendo financiada con un millón de euros procedentes de la Sección de Patrimonio de la Diputación.

<sup>121</sup> En realidad, la vigencia de los PRUG vascos se limita según la Ley 16/1994 a cinco años, pero en los dos únicos Parques Naturales en los que se ha procedido a su revisión (Urkiola y Valderejo), ésta se ha producido tras haber transcurrido un periodo temporal más amplio.

gestor había ejecutado en 2008 o se encontraba entonces ejecutando un 79% del total de las actuaciones del PRUG, porcentaje que ascendía hasta el 96% entre aquellas actuaciones calificadas como urgentes y necesarias.

Figura 8.3: Estado de las actuaciones del PRUG en 2008 (en número).



Fuente: Informe de seguimiento del órgano gestor presentado al Patronato (junio de 2008).

Pese a lo que cabría esperar de este elevado cumplimiento de las previsiones del PRUG, el consenso inicial sobre el proyecto de protección se ha deteriorado notablemente en los últimos años. Muchos agentes locales han mostrado en las entrevistas su decepción sobre el grado de cumplimiento de las actuaciones previstas, discrepando así de la evaluación interna del órgano gestor. A este respecto, no debe olvidarse que la Montaña Alavesa comparte rasgos sociológicos comunes a muchas zonas en regresión, características que han quedado reflejadas en las opiniones vertidas en el trabajo de campo. Se trata de una comunidad humana con escasa formación y capacidad para articular críticas constructivas, en franca regresión social, habituada al aislamiento y con una reducida apertura a nuevas iniciativas. Así lo percibían los agentes entrevistados:

*“La gente de la montaña es especial, la montaña es muy, muy especial.” (E-26)*

*“Esta gente es muy particular.” (E-14)*

*“Es una zona muy especial, compleja: la gente, los piques entre los pueblos...” (E-30)*

*“Han vivido y siguen viviendo muy aislados.” (E-32)*

Lo cierto es que los miembros del Patronato del PNI no parecen sentirse representados ni próximos a la gestión desarrollada por la Diputación<sup>122</sup>, algo que ya ha sido señalado en el capítulo anterior. Las causas de este sentimiento radican tanto

<sup>122</sup> En estos términos precisamente se refería el representante del Gobierno Vasco en el Patronato en la sesión del 30 de julio de 2004, tal y como refleja el acta de la reunión.

en el déficit de comunicación y participación activa de la población local como en la falta de coincidencia con respecto a las prioridades y criterios de gestión entre los miembros del Patronato y el órgano gestor, sobre todo en lo referente a las necesidades de las comunidades locales y al aprovechamiento de la declaración como un recurso para el desarrollo social y económico del entorno. Téngase en cuenta que, tal y como muestra la tabla 8.4, las actuaciones que de alguna manera estaba previsto que redundaran en la promoción de nuevas actividades socioeconómicas vinculadas con la figura de protección experimentan un reducido grado de ejecución. Las medidas de fomento planificadas son muy escasas, no son en general calificadas como prioritarias y varias de ellas se encuentran en proceso de revisión diez años después de haberse declarado el espacio protegido.

Tabla 8.4: Actuaciones previstas con incidencia en la promoción socioeconómica

ACTUACIÓN PRUG	PRIORIDAD	GRADO DE EJECUCIÓN 2008
<b>DESARROLLO LOCAL (PLAN DE USO PÚBLICO)</b>		
<i>“El Departamento de Agricultura de la DFA, con otros entes interesados, realizará un inventario de las potencialidades de su área de influencia de cara a la generación de productos y servicios que pudieran ser impulsados desde el Parque.”</i>	Necesaria	En ejecución
<i>“El Departamento de Agricultura de la DFA colaborará con la Sociedad Pública Mendikoi para proporcionar un servicio permanente de asesoramiento y consulta, tanto a particulares como a organismos y colectivos, en materia de desarrollo rural y, más concretamente, de apoyo a la demanda de subvenciones.”</i>	Necesaria	Ejecutada
<i>“El Departamento de Agricultura de la DFA procurará la inclusión en las publicaciones que edite o patrocine de aquella información que, referente al ámbito local, se considere de interés: establecimientos hosteleros y agroturísticos, puntos de venta de productos artesanales o agropecuarios de calidad, actividades de ocio, etc.”</i>	Condicionada	Ejecutada
<b>ALOJAMIENTO (PLAN DE USO PÚBLICO)</b>		
<i>“Realización de cursos de formación para propietarios de agroturismos o similares en temas relacionados con el sector y que motiven una mayor profesionalización: hostelería, idiomas, gestión, comercialización...”</i>	Conveniente	Pendiente
<b>INFORMACIÓN, INTERPRETACIÓN E INVESTIGACIÓN (PLAN DE USO PÚBLICO)</b>		
<i>“En aquellos establecimientos públicos: bares, restaurantes y otros, localizados en el área de influencia del Parque y que se consideren estratégicos para la ubicación de puntos de distribución de información, se promoverán acuerdos que permitan constituirlos como Centros de Información colaboradores con el Parque. Estos contarán con un distintivo externo que los identifique, así como con un estante interior donde se dispondrá de material informativo (folletos, mapas, guías, etc.). Se procurará especialmente la colaboración del Club de Golf de Urturi, del Parque Recreativo de Maeztu y de las Casas de agroturismo o similares.”</i>	Necesaria	En ejecución
<i>“Favorecer la creación de museos y otros equipamientos similares en el área de influencia del Parque. Se considera esta actuación una herramienta muy interesante para la creación de nuevos focos de interés y acercamiento al Parque Natural.”</i>	Conveniente	En revisión
<i>“Se realizará un inventario de los recursos turísticos del Parque y su área de influencia, que podrá ser divulgado aprovechando los puntos de información del Parque.”</i>	Conveniente	Ejecutada
<i>“Se integrará el PNI dentro de una oferta turística general a través de su incorporación en medios de difusión (folletos, publicaciones, etc.) donde se impliquen espacios geográficos más amplios. Promocionar así mismo, las actividades de tipo educativo en dichos medios.”</i>	Conveniente	Ejecutada

<i>“Se realizarán concursos de fachadas y jardines dirigidos a revalorizar la imagen de los núcleos urbanos del Parque o de su área de influencia.”</i>	Conveniente	En revisión
<i>“Se procederá a la redacción y publicación de material divulgativo en forma de Boletín informativo del Parque, con un apartado específico dirigido a la población local sobre ayudas, subvenciones, actividades, etc.”</i>	Conveniente	En revisión

Fuente: Informe de seguimiento del PNI (junio de 2008).

Las únicas iniciativas de promoción socioeconómica recogidas en las Memorias anuales de Gestión del PNI han sido las relacionadas con la divulgación, lo que corrobora la falta de implicación de la Sección de Parques Naturales para aprovechar e impulsar la generación de actividad económica en la zona. Este hecho no impide que ciertas actuaciones desarrolladas estén teniendo repercusiones positivas en algunos sectores de la población local. Por ejemplo, el mantenimiento y mejora de la red de sendas, que coinciden con las pistas forestales que existían en Izki como vía de comunicación y para el aprovechamiento de leña y pastos, benefician a los visitantes y a los servicios de vigilancia y control, pero también a los usuarios locales que ostentan algún derecho de aprovechamiento. Y la construcción de infraestructuras para los visitantes tiene la potencialidad de atraer más gente, lo que puede a su vez revertir positivamente en ciertas actividades turísticas y de servicios.

Sin embargo, los resultados positivos de las actuaciones públicas desarrolladas en el territorio por el órgano gestor del PNI para la economía local, al no estar integradas dentro de una estrategia global de desarrollo, son simples efectos inducidos, y como se detallará posteriormente, parecen de escasa cuantía. Al no haberse habilitado instrumentos ni recursos suficientes por parte de los poderes públicos, se percibe un claro “olvido” de la función de promoción socioeconómica en la gestión diaria del Parque Natural; el órgano gestor adolece de una visión general y estratégica sobre las potencialidades del espacio protegido en la economía local y la gestión del día a día absorbe “en cuerpo y alma” la dedicación de los gestores y asesores técnicos.

En los siguientes apartados de este capítulo se analiza precisamente esta fuente de conflicto: la contribución del PNI a la promoción socioeconómica de su entorno de influencia. Resulta relevante esclarecer si realmente los fines propuestos, tras diez años de vida del espacio protegido, han podido ser cumplidos, y más concretamente, evaluar los efectos de las inversiones y actuaciones ejecutadas por el órgano gestor del PNI en la comunidad local. Son dos las cuestiones específicas que con esta finalidad serán analizadas: los efectos de la declaración en la estructura socioeconómica de su Área de Influencia Socioeconómica y la influencia del PNI en los diferentes *stakeholders* identificados en su entorno.

### **8.3.-LA INFLUENCIA DEL PARQUE NATURAL DE IZKI EN LA ESTRUCTURA SOCIOECONÓMICA LOCAL**

A continuación se analiza la influencia de la declaración del Parque Natural de Izki en la estructura social y económica de los tres municipios que aportan terrenos al espacio protegido y que conforman su Área de Influencia Socioeconómica: Arraia-Maeztu, Bernedo y Campezo.

El objetivo de este apartado es contrastar las opiniones vertidas por los entrevistados con un análisis estructural en el que, a través de una serie de indicadores económicos y sociales, se compara la evolución reciente del Área de Influencia Socioeconómica del PNI con la del resto de los municipios rurales de Álava y también con Valles Alaveses, la comarca que más se asemeja social y económicamente en la CAPV al área de estudio. En definitiva se trata de determinar si las dinámicas detectadas en la última década en el AIS del PNI pueden ser atribuibles o no a la declaración del Parque Natural<sup>123</sup>.

Con este fin se han seleccionado aquellas variables socioeconómicas que han podido verse afectadas potencialmente por la declaración del espacio protegido. En concreto, se considera la hipótesis de que el PNI puede convertirse en un factor dinamizador que ayude a fijar e incluso atraer población, un factor de diversificación de la economía local promoviendo actividades relacionadas con el turismo y los servicios y un factor de dinamismo en el empleo.

#### **8.3.1.- Dinámica demográfica**

Durante los últimos años del siglo XX y los primeros de la presente centuria varios factores de diversa naturaleza han favorecido que ciertos segmentos de población procedentes de Vitoria-Gasteiz hayan decidido trasladarse a zonas rurales con buena accesibilidad. Este regreso al mundo rural ha permitido que muchos municipios rurales alaveses con una buena red de comunicaciones, una oferta residencial atractiva y disponibilidad de empleos, servicios y equipamientos accesibles a una distancia razonable hayan experimentado una recuperación demográfica significativa durante la última década (Murua y Eguía, 2007).

---

<sup>123</sup> Recuérdese que, tal y como se señalaba en el apartado 3.2.5, la principal limitación metodológica de los análisis estructurales recae en la dificultad de discernir inequívocamente si las dinámicas detectadas en un área son consecuencia de la declaración de un espacio protegido o más bien de otro tipo de iniciativas, especialmente en áreas, como las que nos ocupa, que han sido objeto de varias estrategias y actuaciones a favor del desarrollo rural.

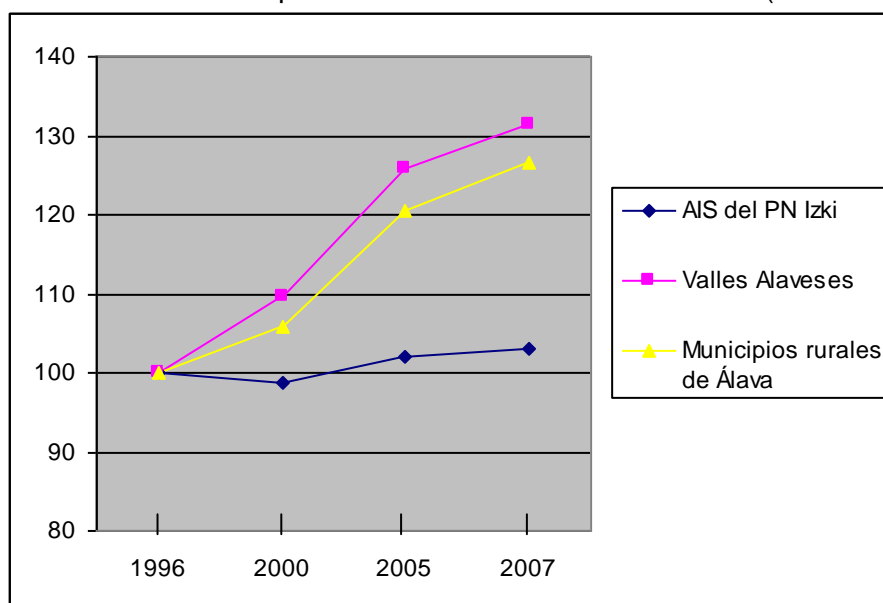
En concreto, tal y como se muestra en la tabla 8.5 y la figura 8.4, la población del conjunto de los municipios rurales alaveses se incrementó en casi un 27% de 1996 a 2007, lo que representa una tasa media acumulativa anual del 2,2%. En la comarca de Valles Alaveses el incremento porcentual de su población fue aún más acusado, gracias a que ciertos municipios bien comunicados con los centros urbanos de su entorno, como Ribera Baja, han logrado atraer a importantes efectivos poblacionales.

Tabla 8.5: Evolución de la población

	1996	2000	2005	2007	Tasa anual 96-07(%)
Arraia-Maeztu	684	698	734	718	0,4
Bernedo	540	547	566	581	0,7
Campezo	1.109	1.060	1.083	1.106	0,0
AIS del PN Izki	2.333	2.305	2.383	2.405	0,3
Valles Alaveses	4.134	4.536	5.199	5.433	2,5
Municipios rurales de Álava	29.652	31.367	35.767	37.540	2,2

Fuente: INE, Padrones municipales.

Figura 8.4: Evolución de la población mediante números índices (base 100=1996)



Fuente: INE, Padrones municipales.

Por el contrario, en el entorno de Izki ni los programas de desarrollo rural ni la declaración del PNI han conseguido romper claramente la quiebra demográfica. Durante las últimas décadas del siglo XX, de hecho, la emigración continuó siendo característica del AIS del PNI y en la actualidad sólo puede calificarse su tendencia demográfica como estacionaria.

Tal y como refleja la tabla 8.6, los flujos migratorios en Izki son muy reducidos y se mantienen prácticamente estables durante la última década, un reflejo de la escasa valoración de este entorno como zona residencial.

Tabla 8.6: Saldos naturales y migratorios por mil habitantes

	1996			2006		
	Saldo migratorio total	Crecimiento vegetativo	Saldo Total	Saldo migratorio total	Crecimiento vegetativo	Saldo Total
Arraia-Maeztu	-4,4	-8,7	-13,1	-1,4	1,4	0
Bernedo	29,6	-3,7	25,9	8,8	-1,8	7
Campezo	5,4	-5,4	0	14,9	4,7	19,5
AIS del PN Izki	8,1	-6	2,1	8,4	2,1	10,5
Valles Alaveses	30	-6	23,9	26,6	-1,7	24,9
Municipios rurales de Álava	16,5	-3,1	13,3	18,8	3,2	22,1

Fuente: Elaboración propia a partir de Eustat: Estadística de movimientos migratorios, Estadística de nacimientos, Estadística de defunciones y Padrón poblacional.

Por el contrario, el conjunto de los municipios rurales alaveses y la comarca Valles Alaveses han disfrutado en este periodo de saldos migratorios positivos que en términos relativos multiplicaban en 2006 por dos y por tres las tasas de crecimiento del entorno del PNI. Los protagonistas de estos flujos han sido inmigrantes procedentes de núcleos urbanos más o menos próximos con disponibilidad de vehículo privado. Gracias a ellos numerosas zonas rurales alavesas han experimentado crecimientos notables en términos demográficos, pese a enfrentarse a tasas de crecimiento vegetativo negativas o prácticamente estancadas.

Como consecuencia de la atracción de población joven, en Valles Alaveses y en los municipios rurales de Álava se ha logrado revertir el proceso de envejecimiento poblacional. En concreto, la tasa de envejecimiento se ha reducido en estas zonas en casi tres puntos durante la década de referencia (tabla 8.7). También se detecta cierto rejuvenecimiento poblacional en Campezo y sobre todo en Arraia-Maeztu, si bien en ambos municipios la población mayor de 65 años sigue teniendo un peso elevado. Por el contrario, la tasa de envejecimiento poblacional ha empeorado sensiblemente en los diez últimos años en el municipio de Bernedo, el más envejecido.

Tabla 8.7: Tasa de envejecimiento poblacional (población mayor de 65 años/ población total)

	1996	2007
Arraia-Maeztu	29,1	25,3
Bernedo	30,0	31,0
Campezo	25,1	24,2
AIS del PN Izki	27,4	26,2
Valles Alaveses	25,2	22,5
Municipios rurales de Álava	21,4	18,7

Fuente: Elaboración propia a partir de Eustat, Censo de población y viviendas (1996) e INE, Padrones municipales (2007).

En el AIS del PNI, la afluencia de nuevos pobladores únicamente ha contrarrestado la escasa natalidad y la emigración de parte de sus habitantes hacia otras zonas, sin

llegar a provocar un repunte de su dinamismo demográfico, económico y social. Los saldos migratorios han evitado que se agravara la tendencia poblacional regresiva, pero al ser poco relevantes, no han logrado más que cierta estabilización de los efectivos poblacionales en el entorno del PNI.

Cabría pensar, no obstante, que la tendencia demográfica del entorno inmediato del PNI no se corresponde exactamente con los datos de los extensos municipios en los que éste se asienta. Efectivamente, las cifras demográficas desagregadas por concejos de la tabla 8.8 nos llevaría a concluir que los trece concejos más cercanos al espacio protegido -aquellos que poseen terrenos en el PNI- han gozado de un crecimiento poblacional durante la última década algo más elevado que el resto de los concejos del AIS<sup>124</sup>.

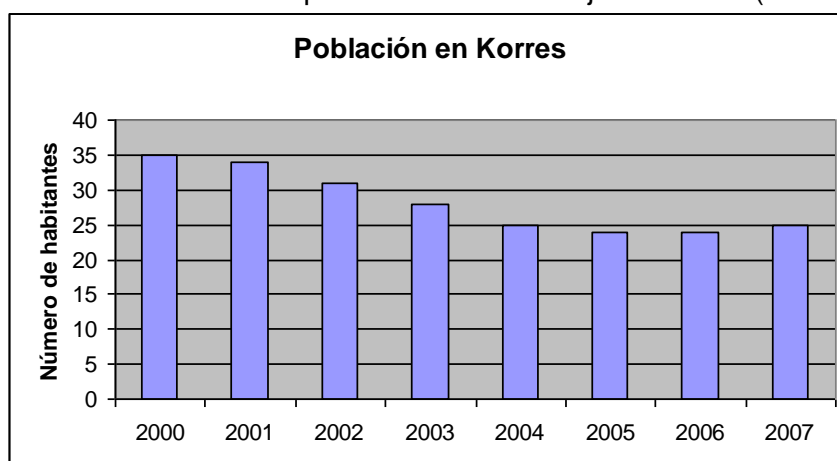
Tabla 8.8: Evolución de la población en las entidades de población del AIS del PNI

	Población 2000	Población 2006	Tasa de crecimiento (%)
Concejos del AIS con terrenos protegidos	895	936	4,6
Resto de concejos del AIS	1410	1436	1,8

Fuente: INE, Nomenclátor.

Sin embargo, esta correlación positiva entre crecimiento poblacional y cercanía y afección del PNI queda puesta en entredicho al analizar el comportamiento demográfico del único núcleo poblacional situado en el interior del espacio protegido, Korres, cuya población se ha reducido de 35 a 25 habitantes en tan solo ocho años.

Figura 8.5: Evolución de la población en el concejo de Korres (2000-2007)



Fuente: INE, Nomenclátor.

<sup>124</sup> Téngase en cuenta que al tratarse de entidades muy poco pobladas, pequeñas variaciones en términos absolutos pueden provocar variaciones importantes en términos porcentuales de crecimiento. Además, las cifras de conjunto de los trece pueblos con terrenos protegidos esconden comportamientos demográficos divergentes.



De los datos mostrados parece desprenderse que el crecimiento poblacional de los concejos más cercanos al espacio protegido se debe a causas que nada tienen que ver con la declaración del PNI. En concreto, los concejos con mayores crecimientos demográficos (Maeztu y Urturi) han gozado de políticas públicas ajenas al espacio protegido que han permitido el rejuvenecimiento poblacional: la construcción de viviendas sociales en el primer caso y el campo de golf en el segundo. El dinamismo demográfico probablemente es reflejo del dinamismo de las instituciones locales para poner en marcha proyectos de promoción social y económica y no tanto de la capacidad del PNI para atraer por su mera declaración a nuevos residentes a su entorno de influencia.

Una variable directamente relacionada con el dinamismo demográfico es la construcción de nuevas viviendas. En el entorno del PNI se ha producido en los últimos ocho años un incremento del 15% en el número de viviendas. Como puede observarse en la tabla 8.9, este crecimiento ha sido mucho mayor tanto en términos absolutos como relativos en las zonas rurales de referencia, algo lógico dadas sus elevadas tasas de crecimiento poblacional en la última década.

Tabla 8.9: Viviendas nuevas con concesión de licencia entre 1998 y 2006

	<b>Número de viviendas nuevas 1998-2006</b>	<b>Tasa de crecimiento (%)</b>	<b>Viviendas nuevas por cada 1000 hab.</b>
Arraia-Maeztu	99	21	145
Bernedo	63	16	117
Campezo	68	10	61
AIS del PN Izki	230	15	99
Valles Alaveses	800	25	194
Municipios rurales de Álava	5.152	28	174

Nota: El porcentaje de crecimiento y los términos relativos se han calculado en relación al parque de viviendas y a la población de 1996 respectivamente (EUSTAT, Estadística de población y viviendas).

Fuente: Elaboración propia a partir de la estadística de edificación y vivienda del Observatorio Vasco de la Vivienda, Departamento de Vivienda y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco.

Los últimos datos disponibles sobre la distribución de las viviendas entre primera y segunda residencia, mostrados en la tabla 8.10, reflejan que en el entorno de Izki abundan las viviendas no principales, que llegan a suponer casi la mitad de las existentes. Este fenómeno es propio también de muchas otras áreas rurales alavesas, que acogen en las viviendas familiares mantenidas en los pueblos a numerosos visitantes ocasionales en fines de semana y en el periodo estival.

Tabla 8.10: Número y tipo de viviendas

	Número de viviendas		% de viviendas no principales	
	1996	2001	1996	2001
Arraia-Maeztu	472	501	45,1	40,9
Bernedo	404	516	50,2	57,8
Campezo	694	571	41,2	41,3
AIS del PN Izki	1.570	1.768	44,7	46,0
Valles Alaveses	3.181	3.463	55,0	49,2
Municipios rurales de Álava	18.098	20.566	44,4	42,3

Fuente: Eustat, Estadísticas de población y vivienda.

La influencia de la declaración del Parque Natural en la atracción de residentes esporádicos no es fácil de valorar, máxime cuando no se dispone de datos recientes sobre las viviendas de segunda residencia. Lo que sí parece confirmarse es el riesgo de que muchas localidades del entorno de Izki se conviertan prácticamente en “pueblos de fines de semana”, solo rejuvenecidos con la periódica vuelta temporal de emigrados a Vitoria-Gasteiz para disfrutar de sus casas familiares en la montaña.

Una variable que abre una puerta a la esperanza de renovación demográfica en el entorno del PNI es la evolución del número de familias residentes, un indicador que no siempre se corresponde con la variación en el número de habitantes. Véase al respecto la tabla 8.11, en donde se observa cómo el entorno de Izki, aún enfrentándose a una estabilidad poblacional en el último periodo intercensal (1996-2001), ha visto incrementarse en nada menos que un 10% el número de familias residentes. No se dispone de datos más recientes, pero es probable que durante los últimos años, en los que la población ha crecido ligeramente, el número de familias residentes en el AIS del PNI haya continuado en clara progresión ascendente.

Tabla 8.11: Incremento porcentual en el número de habitantes y familias (1996-2001)

	Incremento poblacional (%)	Tasa de variación en el número de familias (%)
Arraia-Maeztu	4,8	14,3
Bernedo	-1,3	9,5
Campezo	3,4	8,9
AIS del PN Izki	-0,5	10,6

Fuente: Elaboración propia a partir del Eustat, Censos de Población y vivienda.

Por lo tanto, no obstante el envejecimiento de la población y la estabilidad poblacional, el entorno del PNI está siendo habitado por cada vez más unidades familiares. A nuestro entender, esta tendencia no se encuentra relacionada con la declaración del PNI sino más bien con el hecho de que el cambio en los modelos familiares de las últimas décadas está provocando una reducción del tamaño de la unidad familiar. Aún así, el aumento del número de familias y consecuentemente de casas abiertas en la

zona de estudio es relevante para matizar los datos anteriores y permite cierto optimismo en cuanto a la futura evolución socioeconómica del entorno del PNI.

**8.3.2.- Una estructura productiva no relacionada con el Parque Natural de Izki: la inapreciable influencia del Parque en los negocios del entorno**

La distribución del Valor Añadido Bruto entre los diferentes sectores de actividad muestra un peso económico del sector agrario que ronda el 15% en los tres municipios del AIS del PNI (tabla 8.12).

Tabla 8.12: Distribución del Valor Añadido Bruto por sectores, 2000 (en %).

	Primario	Industria	Construcción	Servicios
Arraia-Maeztu	15,94	46,77	7,42	29,87
Bernedo	15,76	10,89	1,36	71,99
Campezo	14,24	35,09	9,13	41,54
Valles Alaveses	11,92	48,88	5,62	33,58

Nota: Las estadísticas disponibles no permiten la agregación de los valores de los municipios rurales alaveses ni la agregación del AIS del PNI en términos relativos de distribución del VAB por sectores, por lo que sólo se ha podido incluir Valles Alaveses como territorio de referencia.  
Fuente: Eustat, Cuentas económicas.

El número de explotaciones agrarias, de carácter familiar y con un tamaño acorde con las exigencias actuales, se ha reducido en las últimas décadas, un proceso favorecido por el abandono y la concentración parcelaria de los años 70 y la elevada mecanización exigida por el nuevo modelo productivo. Esta evolución ha venido acompañada de un incremento sustancial de la extensión de las explotaciones y de una concentración del número de cultivos, de tal manera que aproximadamente el 80% del espacio cultivado en la Montaña Alavesa se dedica al cereal -trigo y en menor medida cebada y avena-, la patata y el girasol (Madrid, 2003). La ganadería no es especialmente relevante, jugando un papel muy secundario en las actividades agrarias (Ruiz Urrestarazu, 1990).

La capitalización y el consiguiente incremento de productividad no han sido lo suficientemente intensos como para garantizar la rentabilidad de las explotaciones agrarias del área de estudio. Por el contrario, en la actualidad, el sector se enfrenta a dificultades estructurales importantes, tales como la dependencia de las subvenciones de la Política Agraria Común -que llegan a ser según los cálculos manejados por Armentia (2003:113) de entre el 25% y el 30% de los ingresos totales de la explotación-, la previsible disminución en el futuro de estas ayudas, la falta de relevo generacional y la escasa capacidad de adaptación ante un entorno cambiante.

La presencia del sector industrial es relativamente limitada en la zona de estudio y su contribución al valor añadido es especialmente reducida en el municipio de Bernedo. No obstante, su importancia ha ido incrementándose paulatinamente gracias a iniciativas públicas de apoyo a la instalación de nuevas empresas. El tejido industrial se concentra en la vía de comunicación A-132 Vitoria-Estella y en Bernedo, y está basado en sectores maduros que incorporan escasa tecnología, industrias básicas y un requerimiento de mano de obra no cualificada.

El sector servicios está escasamente desarrollado, excepto en Santa Cruz de Campezo, la cabecera comarcal. Ni la cantidad ni la calidad de los servicios del AIS del PNI favorecen la instalación de nuevas actividades y tampoco el sector turístico es relevante. Sólo el sector público ha sido capaz de suplir las carencias asistenciales de la población a través de la provisión de servicios básicos, la construcción de equipamientos colectivos y la promoción de infraestructuras educativas, sanitarias, culturales y de comunicaciones.

En realidad, el entorno del PNI depende funcionalmente de Vitoria-Gasteiz. Además de constituir esta ciudad un importante foco de atracción poblacional, la reducida importancia de Santa Cruz de Campezo como cabecera comarcal y el escaso sentimiento comarcal y municipal de los pobladores de los pequeños concejos han favorecido que la referencia económica, deportiva, recreativa, comercial, educativa y sanitaria para muchos habitantes de la Montaña Alavesa sea Vitoria-Gasteiz (Armentia, 2003).

Respecto a la repercusión económica del PNI, a través de los datos del Directorio de Actividades Económicas mostrados en la tabla 8.13 se puede tratar de detectar si tras haber transcurrido diez años desde la declaración se ha promovido alguna transformación significativa en la estructura económica de su entorno.

Tabla 8.13: Número de establecimientos y empleo generado por los mismos

	Número de establecimientos			Número de empleados		
	1996	2006	Tasa crecimiento (96-06) (%)	1996	2006	Tasa crecimiento (96-06) (%)
Arraia-Maeztu	44	54	22,7	127	185	45,7
Bernedo	28	48	71,4	68	555	716,2
Campezo	93	101	8,6	292	369	26,4
AIS del PN de Izki	165	203	23,0	487	1.109	127,7
Valles Alaveses	271	383	41,3	1.697	2.775	63,5
Municipios rurales de Álava	2.343	3.200	36,6	10.098	15.972	58,2

Fuente: Eustat, Directorio de actividades económicas.

En Arraia-Maeztu y sobre todo en Campezo, la última década no se ha caracterizado por un especial dinamismo económico; los incrementos en el número de establecimientos y de empleos asociados son menores en estos municipios que en las zonas de referencia. Sin embargo, Bernedo disfrutó entre 1996 y 2006 de un aumento espectacular en el número de empleos disponibles. Esta transformación no parece deberse a la existencia del Parque Natural, sino más bien a las políticas dinamizadoras de desarrollo rural: la construcción de un polígono industrial en este municipio y la apuesta del Gobierno Vasco y de la Asociación de Desarrollo Rural para atraer al mismo nuevas empresas industriales y de servicios -con especial relevancia de la fábrica de sueros *Biomendi*, que emplea a más de un centenar de trabajadores- han logrado cierta diversificación en la estructura económica local.

El desarrollo de las actividades turísticas vinculadas a la satisfacción de las necesidades de los visitantes a los espacios protegidos es una de las transformaciones más frecuentemente experimentadas por los entornos de influencia de los mismos.

Los pueblos que circundan el Parque Natural de Izki cuentan con numerosos atractivos arquitectónicos, arqueológicos, naturales y culturales que ofrecen amplias oportunidades para el desarrollo del turismo. La estructura medieval de Korres originó en 1996 la declaración de este núcleo como Bien Cultural (categoría de conjunto documental) por la Consejería de Cultura y en los concejos próximos al espacio protegido son también especialmente valiosas las murallas de Antoñana y la ermita de San Juan de Marquínez.

Figura 8.6: Korres



Fuente: Memoria de Gestión del PNI, 2006.

Las infraestructuras hoteleras y de restauración ubicadas en los pueblos del entorno del Parque Natural de Izki son muy escasas. No hay ninguna oficina de información turística en la comarca, los servicios de restauración y alojamiento para los visitantes son muy limitados y prácticamente no existen empresas que ofrezcan servicios recreativos. La investigadora Mari Cruz Porcal (2003), tras realizar un exhaustivo estudio sobre los recursos, servicios y equipamientos de la Montaña Alavesa, llega a la conclusión de que una limitación importante para la potenciación del turismo es precisamente la exigua oferta de servicios de restauración en la comarca.

Durante la última década ha sido el complejo de golf Izkialde el que ha asumido hasta cierto punto el papel dinamizador de la actividad turística en la comarca. Téngase en cuenta que el campo de golf de Urturi y la escuela vinculada a este deporte en Lagrán fueron diseñados como un instrumento de dinamización económica comarcal, al amparo de las ayudas europeas para el desarrollo rural del Programa Operativo 5b, y como tal su objetivo principal ha sido la revitalización social y económica de su entorno<sup>125</sup>. En la actualidad, el complejo está tratando de diversificar sus actividades en el campo del ocio y de la cultura y comparte la función de impulsar el sector turístico comarcal con la Cuadrilla de la Montaña Alavesa<sup>126</sup>.

Figura 8.7: Complejo de golf limítrofe al PNI



Fuente: [www.izkigolf.com](http://www.izkigolf.com).

La labor principal de la Cuadrilla durante la última década respecto al sector turístico ha sido sensibilizar a la población sobre las posibilidades que otorga esta actividad

<sup>125</sup> Uno de los principales logros del complejo de golf ha sido en este sentido la promoción del empleo local. De hecho, en la actualidad 10 de los 15 puestos de trabajo contratados directamente por Naturgolf -la sociedad pública de la Diputación que gestiona el complejo- están ocupados por jóvenes de la comarca. También se han generado varios puestos de trabajo indirectos, al haber otorgado a empresas y personas residentes en la comarca las subcontratas del bar, del mantenimiento del campo, del profesorado y de diversas obras de remodelación.

<sup>126</sup> Las cuadrillas alavesas son instituciones supramunicipales que se remontan al siglo XVI y que la Norma Foral 63/1989 de las Juntas Generales de Álava define como entidades territoriales forales integradas por los municipios de una comarca, que participan en los asuntos y promueven y gestionan cuestiones de interés general que afectan a su ámbito territorial.

para la diversificación económica de la Montaña Alavesa. En 2007 esta institución coordinó la elaboración de un *Plan comarcal de Dinamización Turística*, cuyo principal objetivo es lograr un cambio de mentalidad de la población local que impulse progresivamente el sector en el futuro.

Lo cierto es que el Parque Natural de Izki, tras diez años de vida, sigue siendo un gran desconocido para una gran parte de la población alavesa y vasca, lo que sin duda merma su potencial como factor de desarrollo local. El limitado pero progresivo incremento de visitantes al Parque desde su declaración no ha provocado prácticamente la apertura de negocios que den servicios a los mismos, pese a que el desarrollo de nuevas actividades turísticas vinculadas a la satisfacción de las necesidades de los visitantes es una de las transformaciones más frecuentemente experimentadas por los entornos de influencia de los espacios protegidos.

La oferta turística en la comarca sigue siendo escasa y muy poco estructurada. Las infraestructuras de alojamiento en el Área de Influencia Socioeconómica del PNI se reducen en la actualidad a dos hoteles (en Urturi y Maeztu), ocho casas rurales o agroturismos (en Apellániz, Maeztu, Marquínez, Urturi, Bernedo, Campezo y Orbiso) y una pensión (en Vírgala Mayor). A estas infraestructuras hay que sumar nueve restaurantes, una decena de bares distribuidos a lo largo de los pueblos de los tres municipios y un establecimiento relacionado con nuevas actividades recreativas. De todos ellos, sólo el bar social de Korres se ubica en el interior el espacio protegido.

Tabla 8.14: Tipos de infraestructuras turísticas (2005)

	Nº de hoteles	Nº de casas rurales y agrot.	Nº de otros establ. turísticos	Capacidad en camas de hoteles	Capacidad de casas rurales y agrot.	Capacidad de otros establ. turísticos	Nº de restau.
Arraia- Maeztu	1	2	1	21	16	16	2
Bernedo	1	4	0	23	38	0	3
Campezo	0	2	0	0	15	0	4
AIS del PN Izki	2	8	1	44	69	16	9
Valles Alaveses	2	11	5	95	100	274	17
Municipios rurales de Álava	23	52	14	1161	480	697	111

Fuente: Base de datos ESKUDAL del Instituto Vasco de Competitividad. La fuente original son las Estadísticas de Turismo del Gobierno Vasco (2005) y el Directorio de Actividades Económicas de EUSTAT.

No parece, según los datos mostrados en la tabla 8.15, que el sector hostelero se haya visto claramente influenciado por la declaración del PNI, ya que apenas se han abierto del 2000 al 2006 tres establecimientos de hostelería. Solamente Urturi, localidad en la que se emplaza el campo de golf, ha sufrido cierta transformación en los últimos quince años, con la apertura de un hotel, dos agroturismos, alguna tienda y un negocio de *Paint Ball*.

Tabla 8.15: Número de establecimientos de hostelería

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Tasa de variación (%) 2000-2006
Arraia- Maeztu	5	5	6	5	5	4	4	20,0
Bernedo	8	9	9	8	8	9	10	25,0
Campezo	10	10	10	13	12	12	12	20,0
AIS del PN Izki	23	24	25	26	25	25	26	13,0
Valles Alaveses	67	66	68	60	60	59	60	-10,4
Municipios rurales de Álava	331	315	335	331	333	325	336	1,5

Fuente: EUSTAT, Directorio de Actividades Económicas.

Aunque la evolución del número de establecimientos hosteleros es en términos relativos más positiva en el AIS del PNI que en Valles Alaveses y en el conjunto de los municipios rurales de Álava, probablemente ello se deba a que en estas zonas de referencia el desarrollo del sector turístico fue anterior. Téngase en cuenta, en este sentido, que la declaración del Parque Natural de Valderejo, localizado en Valles Alaveses, es anterior a Izki, y por lo tanto al haber contado el sector con más tiempo para desarrollarse, probablemente el crecimiento de sus infraestructuras hosteleras fuera anterior al año 2000.

La falta de potenciación de la actividad turística ligada a la declaración del espacio es corroborada por los datos recogidos en la tabla 8.16. En términos relativos, los establecimientos ligados a la rama de comercio, hostelería y transporte disminuyeron su importancia en la última década en el AIS del PNI. Sólo Arraia-Maeztu logró mantener en 2006 el peso que diez años antes tenían sus establecimientos comerciales, hosteleros y de transporte. Esta evolución es similar a la experimentada por Valles Alaveses y el conjunto de las zonas rurales alavesas, y permite concluir que la economía del entorno de Izki no se ha especializado en la atención de las necesidades de los visitantes al Parque Natural.

Tabla 8.16: Importancia relativa del tipo de establecimiento (en %)

	Industria y energía		Construcción		Comercio, Hostelería y Transporte		Banca y seguros		Otros	
	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006	1996	2006
Arraia-Maeztu	20,5	16,7	13,6	25,9	29,5	29,6	11,4	11,1	25,0	16,7
Bernedo	3,6	6,3	14,3	10,4	53,6	45,8	7,1	10,4	21,4	27,1
Campezo	12,9	10,9	14,0	18,8	43,0	33,7	9,7	8,9	20,4	27,7
AIS del PN Izki	13,3	11,3	13,9	18,7	41,2	35,5	9,7	9,9	21,8	24,6
Valles Alaveses	14,8	17,0	12,2	13,3	49,1	41,5	7,7	10,2	16,2	18,0
Municipios rurales de Álava	32,2	26,9	11,4	14,4	36,9	34,5	5,6	9,9	13,8	14,3

Fuente: Elaboración propia a partir de Eustat, Directorio de actividades económicas.



El débil tejido productivo local tampoco facilita que el PNI genere efectos inducidos positivos en la zona en términos de renta y empleo. En los tres municipios del AIS no existen prácticamente empresas relacionadas con las actividades de mantenimiento que requiere la gestión del Parque Natural, y consecuentemente entre la decena de empresas que habitualmente se encargan de la señalética, los trabajos forestales, el mantenimiento y creación de infraestructuras y la realización de inventarios e informes técnicos no se encuentra ninguna de la zona.

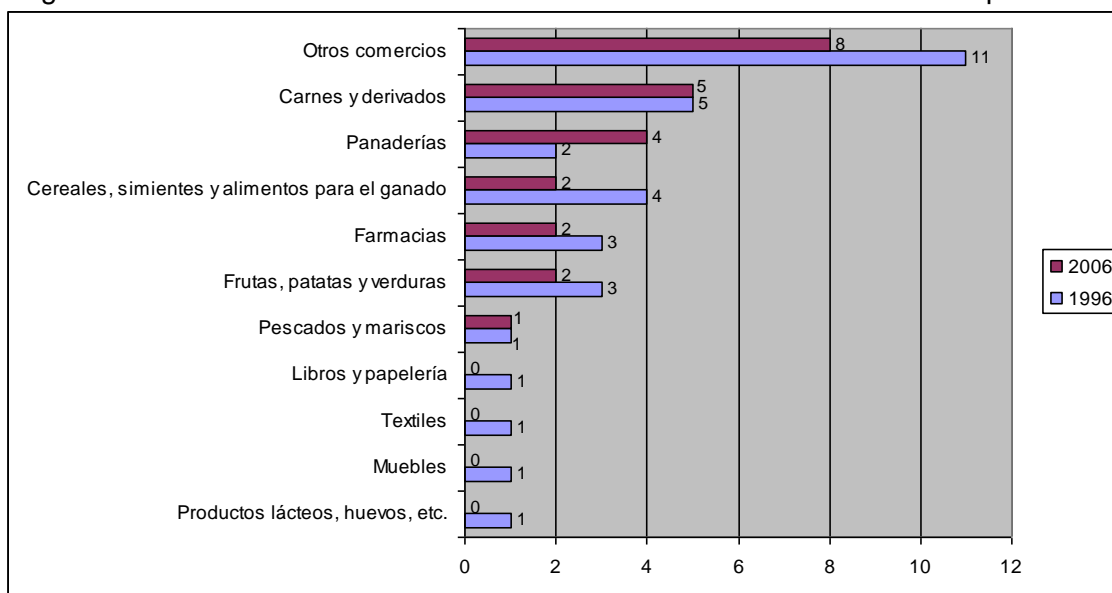
Cabría pensar, no obstante, que al menos la declaración del PNI sí ha podido tener ciertos efectos positivos en los comercios minoristas de su entorno, ya que éstos pueden satisfacer las necesidades de alimentación u ocio de los visitantes al PNI. Pues bien, los datos disponibles tampoco avalan esta hipótesis: la tabla 8.17 muestra que más de una cuarta parte de las tiendas ubicadas en el AIS del PNI ha cerrado sus puertas entre 1996 y 2006.

Tabla 8.17: Establecimientos comerciales por municipio

	1996	2006
Arraia-Maeztu	8	6
Bernedo	7	7
Campezo	18	11
AIS del PNI	33	24

Fuente: EUSTAT, Directorio de actividades económicas.

Figura 8.8: N° de establecimientos comerciales minoristas del AIS del PNI por sector



Fuente: Eustat, Directorio de actividades económicas.

Como puede observarse en la figura 8.8, la reducción en el número de comercios afecta prácticamente a todo tipo de establecimientos excepto a las panaderías. Esta disminución ha sido más acusada en el municipio de Campezo, que parece estar

perdiendo en parte su función de cabecera comarcal en la provisión de algunos servicios básicos (compra de libros, textiles, etc.).

Los nuevos hábitos de compra y la creciente movilidad en vehículo de la población local han sido seguramente las causas principales de esta disminución, pero de cualquier modo, no parecen haberse abierto nuevos nichos de mercado vinculados a los visitantes al espacio protegido.

### 8.3.3. –El mercado de trabajo

En este apartado se analizan las características del mercado de trabajo en el AIS del PNI. Excepto las cifras relativas al paro registrado, los últimos datos de ocupación a escala municipal se remontan a los Censos de población y viviendas de 2001. Esta escasez de datos limita la utilidad de las fuentes secundarias de información para el estudio de la repercusión de la declaración del PNI en el mercado de trabajo del AIS. Por ello, el estudio de las fuentes estadísticas tiene como único objetivo caracterizar laboralmente el área de estudio, en todo caso comparándola con otras regiones análogas y tratando de extraer conclusiones sobre la relevancia de la disponibilidad de puestos de trabajo en el entorno de influencia del PNI. Por otro lado, los efectos de la declaración del Parque en la generación de empleo serán analizados a través de fuentes primarias de información.

Los datos de la tabla 8.18 muestran una tasa de actividad femenina que, pese a haber aumentado entre 1996 y 2001, aún es menor que la masculina en todas las zonas analizadas, tal y como resulta previsible en una sociedad en la que las mujeres no han completado su plena integración en el mercado laboral. El incremento de la población activa femenina es especialmente elevado en Bernedo, municipio en el que cuatro de cada cinco mujeres entre 16 y 65 años estaban integradas en 2001 en el mercado laboral formal.

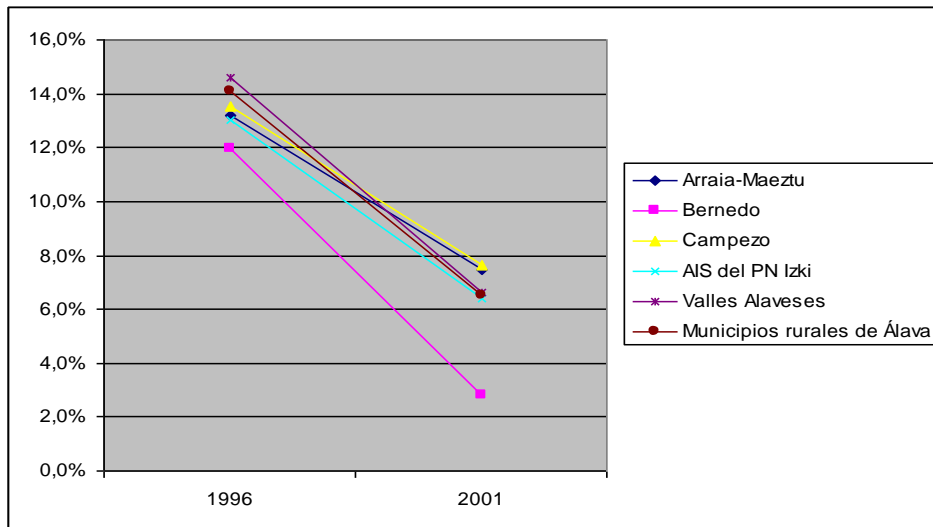
Tabla 8.18: Tasas de actividad  
(población activa/ población entre 16-65 años en %)

	Hombres		Mujeres	
	1996	2001	1996	2001
Arraia-Maeztu	83,6	87,7	58,8	62,3
Bernedo	87,4	86,0	68,1	80,3
Campezo	83,6	82,0	46,8	50,5
AIS del PN Izki	84,5	84,7	55,0	60,3
Valles Alaveses	82,8	84,8	57,0	60,6
Municipios rurales de Álava	83,1	85,2	52,0	59,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Eustat, Censos de población y viviendas e INE, Padrones municipales.

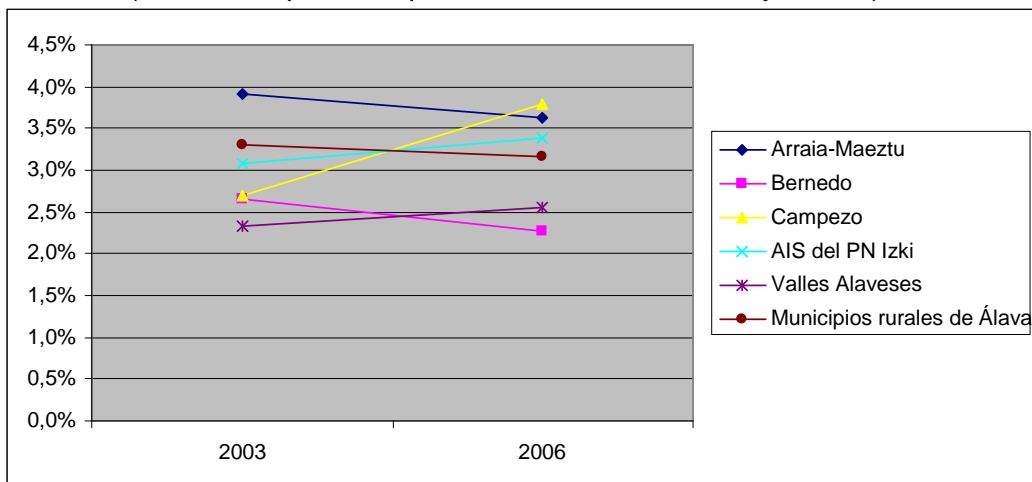
Durante los últimos años las tasas de paro del AIS del PNI han sido bajas y sus niveles y evolución son bastante similares en los tres municipios, tal y como reflejan las figuras 8.9 y 8.10. Tampoco se detectan diferencias relevantes con los dos territorios rurales tomados como referencia, ni hay en el entorno del Parque problemas específicos en colectivos que tradicionalmente tienen más dificultades para integrarse en el mercado laboral -jóvenes y mujeres-, algo a lo que ha contribuido seguramente la escasez relativa de estos colectivos en la estructura demográfica local y el ciclo económico favorable.

Figura 8.9: Tasa de paro (número de parados/población activa en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de Eustat, Censos de población y vivienda.

Figura 8.10: Paro registrado en porcentaje en el último trimestre (número de parados /población en edad de trabajar en %).



Nota: La tasa de paro se ha calculado en relación con la población en edad de trabajar, al no existir datos recientes de la población activa a escala municipal.

Fuente: Elaboración propia a partir del INEM e INE, Padrones municipales.

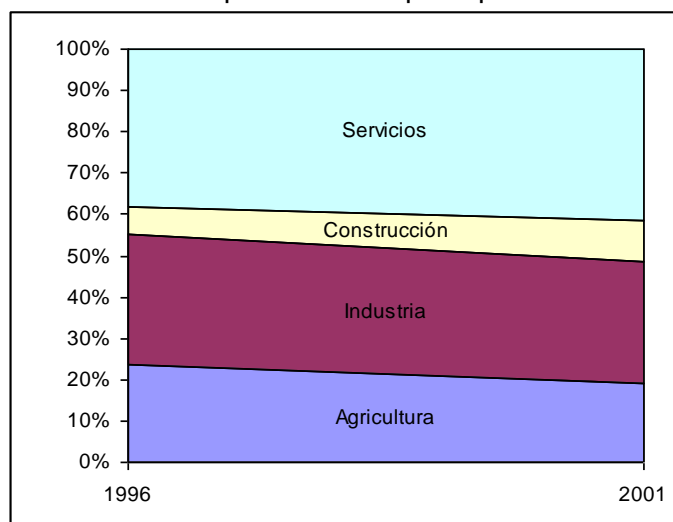
Los Censos de población y viviendas de 1996 y 2001 permiten conocer la distribución de la población ocupada por grandes sectores de actividad, con independencia del lugar en el que desarrollan su actividad productiva.

Tabla 8.19: Distribución de la población ocupada por sectores de actividad (en %)

	Agricultura		Industria		Construcción		Servicios	
	1996	2001	1996	2001	1996	2001	1996	2001
Arraia-Maeztu	26,7	20,0	38,8	31,3	6,5	11,3	33,9	37,3
Bernedo	42,0	31,9	20,2	25,4	5,3	6,2	32,5	36,6
Campezo	11,3	10,3	37,3	30,8	6,7	11,6	44,7	47,3
<b>AIS del PN Izki</b>	<b>23,8</b>	<b>19,0</b>	<b>31,5</b>	<b>29,6</b>	<b>6,3</b>	<b>10,1</b>	<b>38,3</b>	<b>41,4</b>
Valles Alaveses	32,3	16,9	23,3	29,3	4,1	7,1	40,3	46,7
Municipios rurales de Álava	25,2	16,3	26,6	28,0	6,4	7,8	41,7	47,9

Fuente: Elaboración propia a partir de Eustat, Censos de población y vivienda.

Figura 8.11: Distribución de la población ocupada por sectores en el AIS del PNI



Fuente: Elaboración propia a partir de Eustat, Censos de población y vivienda.

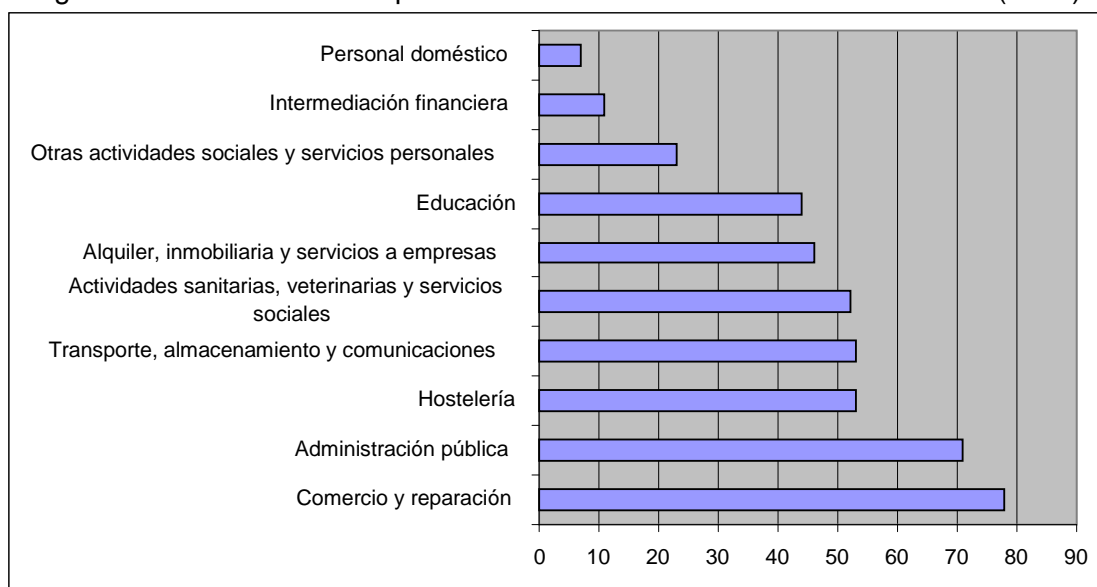
Como puede observarse en la tabla 8.19 y en la figura 8.11, el AIS del PNI es una zona con una marcada especialización agrícola. Pese a haberse producido un retroceso de la ocupación agraria en el periodo intercensal tanto en términos absolutos como relativos, casi uno de cada cinco ocupados en el AIS se seguía dedicando en el año 2001 al sector primario, sector que goza de un peso mayor que en otras zonas de referencia. Aproximadamente dos centenares de personas se encuentran ocupadas de forma principal en la agricultura<sup>127</sup> y es de suponer que prácticamente la totalidad de ellas desarrolla su actividad en el entorno de su localidad de residencia.

Con respecto al resto de los sectores, destaca quizá la lenta terciarización de la población ocupada del AIS del PNI, que contrasta con las tasas de crecimiento de la importancia relativa de este sector en Valles Alaveses y en los municipios rurales de Álava en su conjunto. En la figura 8.12 se detallan las actividades a las que se dedica la población ocupada en el sector terciario del entorno del PNI. Ésta se concentra en las actividades de comercio y reparación, en aquellas en las que el sector público tiene

<sup>127</sup> El Censo Agrario de 1999 ofrece datos algo superiores de empleo en las explotaciones del AIS del PNI (304 unidades de trabajo/año), ya que dicha fuente incluye los empleos eventuales y a tiempo parcial en el sector.

un papel clave (actividades sociales, educativas, sanitarias y administrativas) y en hostelería, escaseando la mano de obra ocupada en sectores de alto valor añadido.

Figura 8.12: Número de ocupados en el sector servicios en el AIS del PNI (2001).



Fuente: Eustat, Censos de población y vivienda.

La antigüedad de los datos de población ocupada disponibles impide relacionar esta especialización con la declaración del PNI, ya que tres años (desde la declaración del Parque al censo de 2001) son un periodo de tiempo claramente insuficiente para que se perciban los potenciales efectos de posibles iniciativas vinculadas con el espacio protegido. Además, los datos mostrados en este apartado se refieren a la población residente en las zonas seleccionadas, que no necesariamente coincide con la población que trabaja en los establecimientos, empresas o explotaciones situados en dichos territorios.

De hecho, según puede observarse en la tabla 8.20, sólo algo más de la mitad de la población ocupada del entorno de Izki trabajaba en 2001 en su municipio de residencia, un porcentaje que no obstante es significativamente superior al de otras zonas rurales de referencia. La elevada movilidad por razones laborales de la población ocupada exige que para estimar la repercusión del PNI en la actividad económica de su entorno sea preciso contrastar los datos descritos con la evolución de la estructura económica del AIS del PNI, análisis objeto del siguiente apartado de esta investigación.

Tabla 8.20: Población ocupada de 16 y más años que trabaja en el municipio de residencia (2001)

	Proporción de ocupados en el municipio de residencia
Arraia-Maeztu	52
Bernedo	50
Campezo	57
AIS del PN Izki	54
Valles Alaveses	39
Municipios rurales de Álava	41

Fuente: Eustat, Series municipales estadísticas.

En definitiva, el comportamiento del mercado de trabajo del entorno de Izki en los últimos años no presenta dificultades relevantes ni parece estar en modo alguno vinculado a la existencia del Parque Natural, sino más bien a las fases de bonanza o recesión coyunturales.

Efectivamente, las fuentes primarias de información confirman que el PNI parece haber tenido una escasa repercusión en la promoción del empleo local. La selección inicial de los trabajadores del servicio de atención al público y vigilancia del Parque se realizó priorizando la contratación de gente de la zona, e incluso la empresa concesionaria formó inicialmente a algunos jóvenes residentes en el Área de Influencia Socioeconómica. Sin embargo, las condiciones de trabajo fueron tan precarias durante los primeros años de vida del Parque que la mayor parte de estos trabajadores renunció al cabo de un tiempo a su puesto de trabajo. En el momento de redactar la presente investigación, ninguno de los nueve trabajadores subcontractados en el PNI reside en el AIS.

*“No me extraña que la gente esté mosqueada. A ver ¿cuánta gente de Lagrán, de Bernedo o de Campezo está trabajando en Izki?” (E-24)*

En la práctica está resultando complicado en una zona tan despoblada y con escasa actividad económica generar vínculos entre la gestión del Parque y la población local. La formación medio ambiental requerida en los concursos públicos para ejercer las labores de atención al público, guardería y asistencia técnica no es frecuente entre los jóvenes de la zona. Tampoco ha habido iniciativas de asociacionismo en el sector privado, ni las entidades locales han mostrado interés en participar en la gestión de servicios para el PNI, pese a que en base a la Ley vasca de Conservación de la Naturaleza tienen “*derechos preferentes en la adjudicación de concesiones de prestación de servicios con que se haya de dotar al espacio protegido*” (art. 22) y se aboga por “*integrar a los habitantes locales en las actividades generadas por la protección y gestión del espacio protegido*” (art. 36).

A estos obstáculos para crear empleos directos que beneficien a la población del entorno del Parque se añaden las dificultades legales para discriminar positivamente a la población local en las contrataciones públicas y la carencia de una estrategia de promoción socioeconómica por parte del órgano gestor.

*“Crear empleo local es una declaración de intenciones del Parque, pero ¿cómo lo consigo?” (E-32)*

Cabe plantearse en este sentido si la creación de más empleos en el entorno del Parque debe ser una de las prioridades para el órgano gestor. Precisamente, uno de los debates que está ganando protagonismo en las estrategias de desarrollo rural es el grado en el que la creación de empleo en zonas marginadas es clave o no para el mantenimiento de la población y el asentamiento de nuevas familias. En este sentido, Murua et al. (2008:23) entienden que en muchos municipios del Territorio Histórico de Álava la disponibilidad de puestos de trabajo, aun relevante, ha dejado de ser un factor determinante para la atracción de nuevos efectivos poblacionales al entorno rural, siendo ello debido probablemente a la importancia creciente de otros factores como la localización y la disponibilidad de vivienda.

Al sustraer del número de puestos de trabajo disponibles en cada municipio la cantidad de residentes locales que trabajan o desean trabajar (la población activa), podemos confeccionar una tasa de atracción / repulsión de ocupados<sup>128</sup>, que permite estudiar la capacidad de cada territorio para generar más o menos empleos que los demandados por su población, es decir, es un indicador del grado en el que el municipio está atrayendo o expulsando ocupados de/a otros municipios.

Según los datos mostrados en la tabla 8.21, el AIS del PNI contaba en 2006 con suficientes puestos de trabajo para dar respuesta a la oferta de trabajo de su población activa, característica que también comparten las otras dos zonas rurales tomadas como referencia. La tasa de atracción de ocupados del AIS del PNI es de 148, lo que implica que uno de cada diez puestos de trabajo disponibles ha de ser cubierto por trabajadores residentes en el exterior del área de estudio.

---

<sup>128</sup> Marcos (2007:21-22), alternativamente considera que la tasa de atracción/repulsión de ocupados viene determinada por la diferencia entre el empleo (la población ocupada que trabaja en un área) y la población ocupada residente en dicha área, trabaje o no en ella.

Tabla 8.21: Tasa de atracción/repulsión de ocupados, 2006.

	A Personas en edad de trabajar	B Tasa de actividad (%)	C= A*B/100 Población activa	D Empleo generado en estableci- mientos	E Ocupados agrarios	F=D+E Número de empleos en el municipio	G=F-C Tasa de atracción/ repulsión de ocupados
Arraia- Maeztu	496	76,7	380	185	67	252	-128
Bernedo	353	83,8	296	555	88	643	347
Campezo	712	68,2	486	369	46	415	-71
AIS del PN Izki	1.561	74,3	1.162	1.109	201	1.310	148
Valles Alaveses	3.475	74,5	2.588	2.775	372	3.147	559
Municipios rurales de Álava	24.470	73,5	17.981	15.972	2.389	18.361	380

Nota: Para calcular la población activa (C), se ha partido de la población en edad de trabajar censada en 2006 (A) y se ha tomado como referencia la última tasa de actividad disponible a nivel municipal, la del Censo de 2001 (B), que suponemos constante. En relación al empleo disponible (F), a la estimación de los puestos de trabajo disponibles en los establecimientos (D) se ha sumado el número de ocupados agrarios del último censo (E), ya que hemos supuesto que éstos desarrollan la actividad agrícola en su municipio de residencia.

Fuente: INE, Padrón municipal (2006) y Eustat, Directorio de actividades económicas (2006). Las tasas de actividad y los datos de ocupados agrarios provienen de Eustat, Censo de población y viviendas (2001).

Destaca la situación del mercado laboral en Bernedo, municipio que por su elevado número de empleos se ha convertido en un foco de atracción de ocupados procedentes de Campezo y sobre todo de Arraia-Maeztu, municipios ambos que con déficits de empleos. Residentes en Vitoria-Gasteiz y en otros municipios de la Montaña Alavesa, como Peñacerrada y Lagrán, completan las necesidades de mano de obra de los establecimientos de Bernedo. Éstos precisan una fuerza laboral de baja cualificación, requieren tareas que en un alto grado son apropiadas para el género femenino<sup>129</sup> y otorgan una elevada estabilidad laboral.

El diagnóstico laboral del Programa de Desarrollo Rural de la Montaña Alavesa 2007-13 reconocía así mismo que prácticamente no hay parados en la comarca y que las empresas empiezan a tener dificultades en la búsqueda de trabajadores. No parece, por lo tanto, que la creación de más empleo de características similares a las descritas pueda otorgar grandes beneficios al entorno del PNI, al menos mientras no cambie el ciclo favorable. Resulta sin duda más relevante que las futuras actuaciones públicas a favor del desarrollo rural y el dinamismo demográfico en esta comarca favorezcan y promuevan otros factores que inciden en el comportamiento demográfico y económico de los municipios alaveses, como la disponibilidad de viviendas atractivas, la accesibilidad, la disponibilidad de servicios, el capital social, y en el campo laboral, en todo caso, mayores oportunidades para trabajadores con perfiles más cualificados.

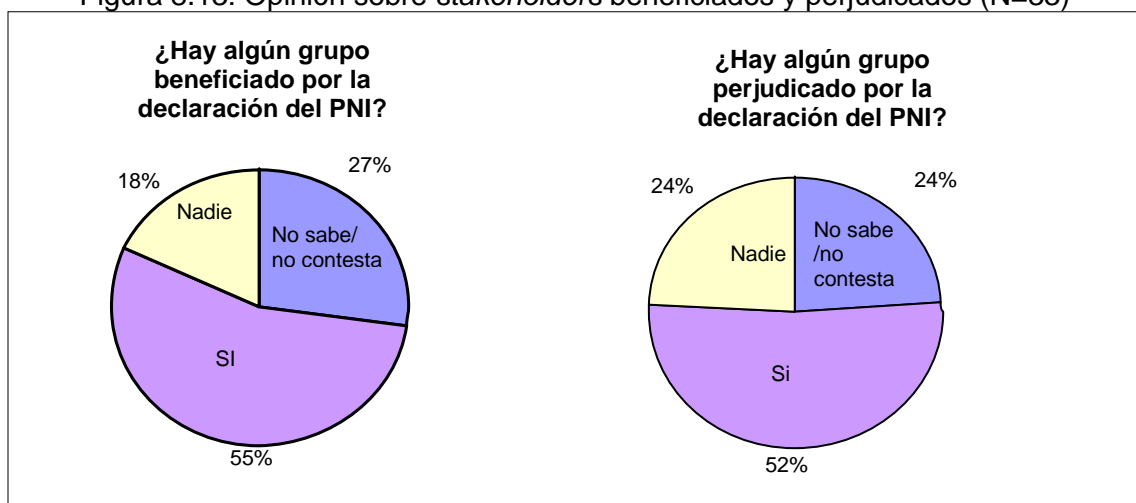
<sup>129</sup> Sin duda el hecho de que la tasa de actividad femenina en el municipio de Bernedo sea del 80% está relacionado con esta disponibilidad de puestos de trabajo.



#### 8.4.- LA INFLUENCIA DEL PARQUE NATURAL DE IZKI EN LOS STAKEHOLDERS LOCALES

En este apartado se ha elegido como unidad básica de análisis los grupos de interés o *stakeholders*, al asumir la hipótesis de que la declaración de un espacio protegido afecta de manera diferenciada a distintos sectores locales de interés. La relevancia de este análisis queda puesta de manifiesto al constatar que más de la mitad de los entrevistados percibía que la declaración del Parque Natural de Izki había provocado ciertos beneficios o perjuicios para algunos agentes (figura 8.13)

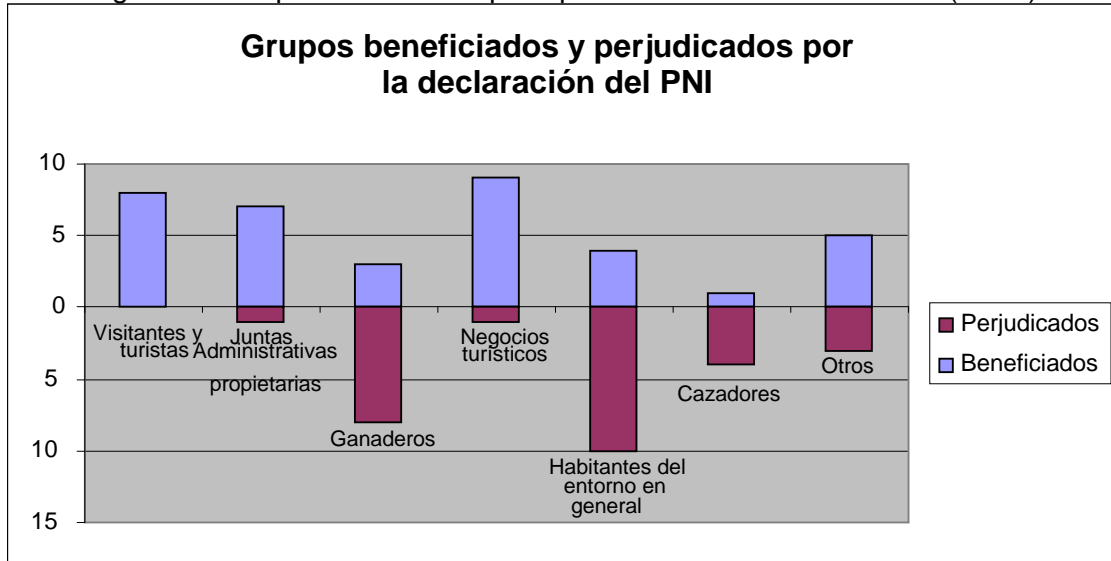
Figura 8.13: Opinión sobre *stakeholders* beneficiados y perjudicados (N=33)



Fuente: Elaboración propia.

En opinión de los entrevistados, los visitantes y turistas son el único grupo de interés que recibe exclusivamente beneficios por la declaración del PNI, mientras que el resto de los *stakeholders* se enfrentan simultáneamente a costes y a beneficios. De hecho, muchas de las personas consultadas citaban como perjudicados y beneficiados a los mismos grupos, argumentando diferentes razones en sus respuestas. Éstas quedan reflejadas en la figura 8.14.

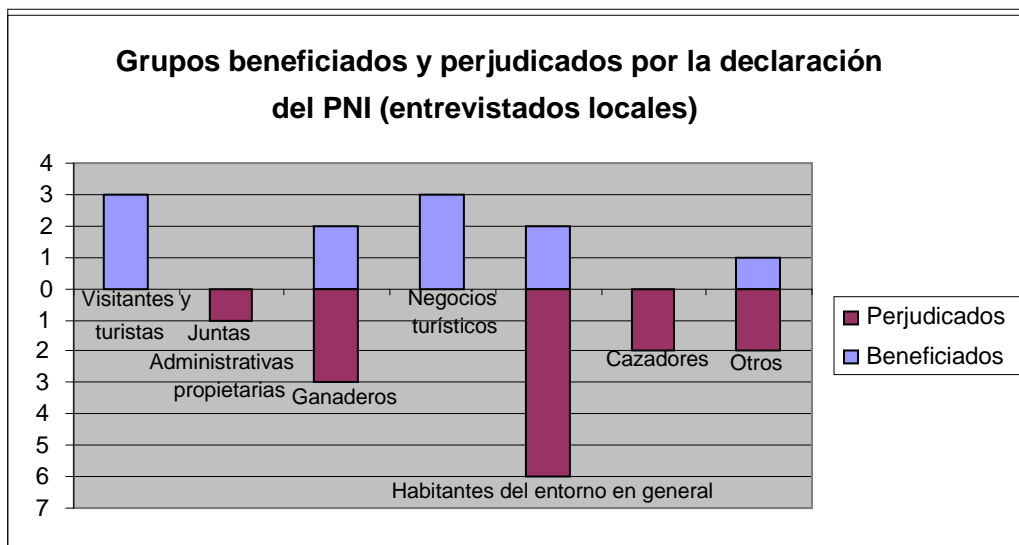
Figura 8.14: Opinión sobre los principales *stakeholders* afectados (N=33)



Fuente: Elaboración propia.

Resulta interesante destacar que las percepciones entre los agentes entrevistados locales y no locales difieren ligeramente. Los entrevistados sin ninguna vinculación residencial ni natural con la zona identifican un mayor número de *stakeholders*, tal y como puede observarse en las figuras 8.15 y 8.16. Especialmente divergente es la respuesta sobre los efectos para las Juntas Administrativas propietarias de los terrenos protegidos: mientras en opinión de los agentes entrevistados no locales se trata del grupo más beneficiado, ningún entrevistado local consideraba que estas entidades habían sacado provecho alguno con la declaración<sup>130</sup>.

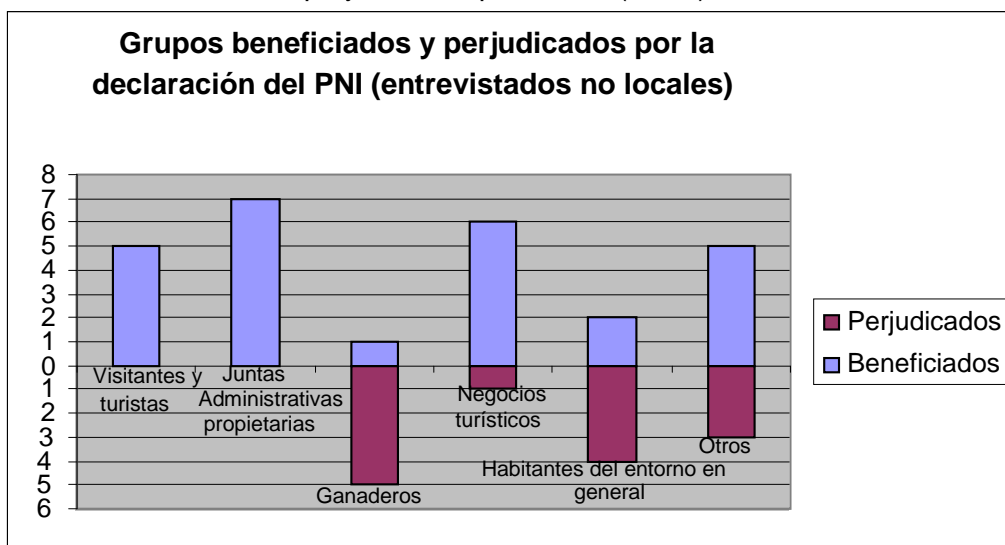
Figura 8.15: Opinión de los entrevistados locales sobre *stakeholders* beneficiados y perjudicados por el PNI (N=21)



Fuente: Elaboración propia.

<sup>130</sup> Las Juntas Administrativas de los trece concejos afectados por el Parque Natural de Izki representan a los vecinos más cercanos al espacio protegido y a los propios concejos, en cuyas manos recae casi en su totalidad la titularidad de los terrenos protegidos.

Figura 8.16: Opinión de los entrevistados no locales sobre *stakeholders* beneficiados y perjudicados por el PNI (N=12)



Fuente: Elaboración propia.

A continuación se analizan los efectos del Parque Natural en los principales *stakeholders* identificados. Con objeto de contrastar con datos objetivos las opiniones expresadas en las entrevistas, se hace referencia para cada *stakeholder* a las actuaciones previstas y realizadas por el órgano gestor que más relación tienen con sus actividades e intereses, así como a la normativa en vigor que potencialmente les puede afectar, especialmente en lo que se refiere a las limitaciones establecidas en el PORN y el PRUG. Las respuestas referidas a los “habitantes del entorno en general” engloban en realidad a la población local en su conjunto más que hacer referencia a un grupo de interés en particular, pero se ha considerado relevante incluir también la percepción de los agentes entrevistados sobre dichos efectos locales, ya que permiten contrastar y complementar las conclusiones derivadas del análisis estructural objeto del anterior apartado de esta investigación.

#### 8.4.1.- Visitantes y turistas

La declaración del PNI potencia nuevos usos recreativos complementarios a las formas de ocio arraigadas y protagonizadas por la población local, que están relacionadas fundamentalmente con la caza y la recolección. El PORN y especialmente el Plan de Uso Público del PRUG regulan estas nuevas actividades, cuyo control se encuentra en manos del órgano gestor del PNI.

Las principales actuaciones llevadas a cabo en el PNI en relación a las actividades recreativas han sido la señalización y acondicionamiento de una red de sendas, la construcción de un área recreativa en las inmediaciones del pueblo de Korres, la

edición y difusión de materiales didácticos y de divulgación y la puesta en marcha de un servicio de atención al público y un servicio de vigilancia. A la fecha de redacción de esta investigación el *parketxea* se encontraba aún en construcción, por lo que la atención al público se ha venido prestando provisionalmente en el pueblo de Korres. Lo cierto es que a lo largo de esta última década las condiciones de trabajo del personal del Parque, que fueron muy precarias durante sus primeros años de vida, han mejorado notablemente<sup>131</sup>. El personal adscrito a las labores de atención al público y vigilancia está compuesto en la actualidad por seis personas y sus labores incluyen también la realización de actividades de educación ambiental para escolares, visitas guiadas y campañas de dinamización cultural.

Figura 8.17: Visitantes en una excursión guiada

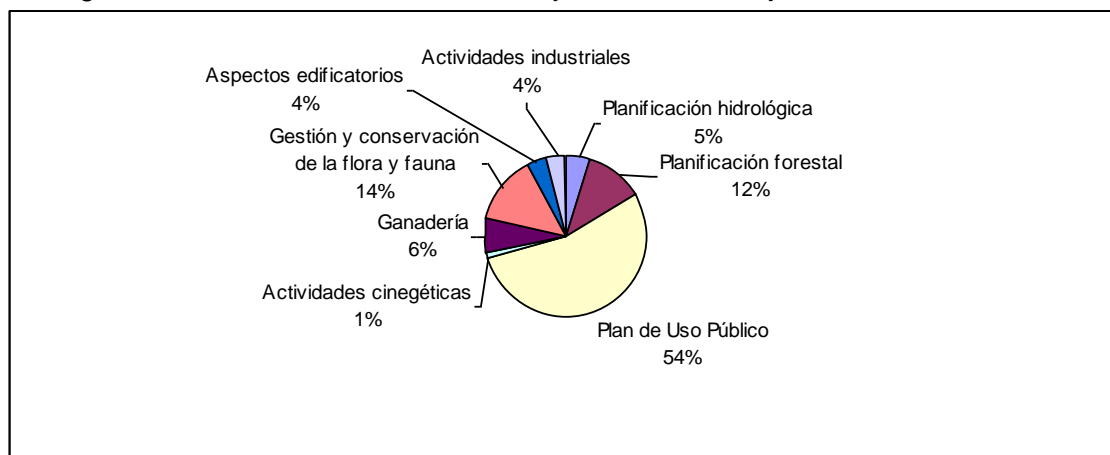


Fuente: Memoria de Gestión del PNI, 2006.

Las actuaciones con objeto de regular, facilitar y potenciar las actividades recreativas en el PNI predominan absolutamente en la planificación y gestión del espacio protegido, tal y como ya ha sido adelantado en el capítulo 7. Si se toman como referencia los datos procedentes de la evaluación del cumplimiento del PRUG que fue presentada al Patronato en 2008, más de la mitad de las actuaciones que se habían ejecutado o se encontraban en ejecución diez años después de la declaración correspondían al Plan de Uso Público, un plan cuya relevancia en el PRUG es notoria.

<sup>131</sup> Hasta tal punto eran precarias e inestables las condiciones de trabajo del personal de atención al público y vigilancia que la Memoria anual de actividades y resultados del PNI del año 2003 definía la evolución del servicio a lo largo de los primeros cinco años como *"tortuosa"*.

Figura 8.18: Número de actuaciones ejecutadas o en ejecución en el año 2008



Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de seguimiento del PNI (junio de 2008).

Además, recordemos que la financiación del uso público (áreas recreativas, atención al público, vigilancia, *parketxea*, divulgación, etc.) ha absorbido en la última década, según los datos proporcionados en el anexo 7, un 75% de los gastos ejecutados por la Sección de Parques Naturales de la DFA en el Parque. No es de extrañar, por lo tanto, que los visitantes y turistas resulten ser en opinión de los agentes entrevistados uno de los grupos más beneficiados por la declaración del PNI.

#### **8.4.2.- Las Juntas Administrativas propietarias y el aprovechamiento forestal**

Las trece Juntas Administrativas del entorno del Parque Natural de Izki ostentan la titularidad del 97% de los terrenos protegidos. Únicamente algunos pastizales situados cerca de los pueblos que rodean al monte y ciertos “roturos” de pequeña extensión se encuentran en manos privadas.

Los terrenos protegidos de propiedad pública en el PNI son de carácter comunal y desde tiempos ancestrales han sido utilizados por los vecinos de los concejos como fuente de recursos. De hecho, aunque los aprovechamientos del bosque han decaído notablemente, el sentimiento comunal está todavía muy extendido en las pequeñas comunidades humanas que rodean los montes de Izki.

Merced a su catalogación como Montes de Utilidad Pública, el Servicio de Montes de la Diputación Foral de Álava ha ido asumiendo progresivamente a lo largo del siglo XX las competencias relacionadas con el aprovechamiento forestal en los montes de Izki. En la actualidad no sólo planifica y autoriza, sino que también impulsa y gestiona directamente las prácticas silvícolas, sin menoscabo de que las Juntas Administrativas sean las receptoras de las rentas que se generan por los aprovechamientos forestales de su propiedad.

Estas rentas son, caso de producirse, muy limitadas. Téngase en cuenta que los hayedos y robledales de los montes de Izki están en proceso de reconversión a monte alto, por lo que su productividad forestal es muy escasa y el coste de las limpiezas y aclareos del robledal, en realidad, es mayor en ocasiones que el valor de la extracción. Esta situación provoca que la subasta pública de algunas sacas comerciales se quede desierta e incluso que algunas suertes foguerales hayan tenido que ser contratadas por la administración.

El PRUG del PNI incorpora una *Preordenación Forestal*, en la que se detalla el estado de los montes de Izki, se establecen los criterios de ordenación forestal acordes con las directrices del PORN y del propio PRUG y se dan pautas sobre el régimen de aprovechamiento para los próximos años. En el PRUG se preveía también la realización de 13 actuaciones en este sector. Ocho años después de la aprobación del plan todas las actuaciones forestales clasificadas como urgentes y necesarias habían sido ya ejecutadas (restauración de cierres de regeneración, señalización de los límites de la Reserva Integral e inventario de sus pies, restauración de tramos viarios, mantenimiento de cortafuegos, etc.), si bien quedaban pendientes de ejecución la mitad de las medidas catalogadas como convenientes y necesarias.

Figura 8.19: Suerte fogueral en Korres



Fuente: Memoria de Gestión del PNI, 2006.

Entre las limitaciones forestales establecidas en el PORN y el PRUG del PNI cabe citar entre otras la prohibición de realizar cortas a hecho en montes poblados por especies naturales de crecimiento lento, las limitaciones en el trazado de pistas y en el uso de maquinaria pesada para el aprovechamiento forestal en terrenos pendientes, la prohibición de cambio de uso tras un incendio y el respeto a bosquetes y árboles de ribera. Es necesario destacar que estas limitaciones no son específicas de este

espacio protegido, sino que por el contrario son comunes a los aprovechamientos forestales de los Montes de Utilidad Pública alaveses, y de hecho se encuentran en gran medida recogidas en la normativa que regula los usos en los mismos, la Norma Foral de Montes 11/2007 del 26 de marzo.

Efectivamente, los criterios y normativas conservacionistas en materia forestal recogidos en el PRUG fueron redactados precisamente en base a las aportaciones de los técnicos de la Diputación responsables de la gestión de los Montes de Utilidad Pública de Izki. Así, simplemente se trató de recoger en la normativa del Parque aquellas directrices y regulaciones que ya se aplicaban en las autorizaciones de aprovechamiento de fogueras y en los trabajos silvícolas que por iniciativa de la propia Diputación se venían realizando con fines regenerativos y proteccionistas en los montes de Izki.

*“La línea en la gestión forestal que se estaba siguiendo antes de la declaración se ha seguido ahora. Es muy continuista. La continuidad ha sido total. Los criterios no han cambiado en absoluto. Eran bastante conservacionistas antes, ahora y van a seguir siéndolo.” (E-28)*

Quizá las únicas limitaciones relevantes en materia forestal y exclusivas del espacio protegido sean las que afectan a las zonas de Reserva y Reserva Integral. En los terrenos clasificados con dichas catalogaciones no se permite la apertura de nuevas pistas ni otro aprovechamiento maderero, a excepción de las cortas controladas de carácter sanitario o de regeneración. En la zona de Reserva esta limitación puede dificultar el aprovechamiento de algunas masas forestales, que en cualquier caso no son muy extensas, al asentarse en su mayor parte en terrenos abruptos.

Además, en la zona catalogada como Reserva Integral no se permite ningún tipo de aprovechamiento forestal con objeto de estudiar la evolución natural de las especies. Como compensación por la pérdida de rentas que esta limitación pudiera ocasionar a las entidades propietarias, se otorga anualmente un canon, que fue pactado de común acuerdo entre el órgano gestor y las Juntas Administrativas afectadas (Quintana y Marquínez). En el caso de la Junta Administrativa de Quintana la cantidad anual percibida (que ronda los 6.000 euros) supone una inyección importante de recursos para esta entidad local y probablemente compensa más que suficientemente las limitaciones de uso establecidas.

La opinión de los agentes entrevistados sobre la repercusión socioeconómica del PNI para las Juntas Administrativas que ostentan la titularidad de los terrenos difiere en función de su vinculación al territorio. Ninguno de los entrevistados locales percibía que estas entidades hubieran resultado beneficiadas por la declaración del Parque,



mientras que curiosamente sí lo hacía el 70% de los entrevistados no locales que contestaron a esta cuestión.

La principal razón aducida para considerar que las entidades locales han sacado algún tipo de provecho gracias a la declaración del PNI es la constatación de que el órgano gestor ha efectuado obras de saneamiento y de infraestructuras en los pueblos y los terrenos del entorno (caminos, desbroces, aparcamientos, etc.). Efectivamente, habida cuenta de que la actividad dominante en el interior del espacio protegido es la agropecuaria y forestal, es obvio que una gran parte de las actuaciones en materia de infraestructuras en el PNI tendrá incidencia en el ámbito y la actividad productiva local.

Ni siquiera un análisis exhaustivo de los presupuestos y las Memorias de Gestión del PNI permite discriminar la cuantía de las actuaciones que benefician a las Juntas Administrativas del entorno del Parque, ya que éstas no son contabilizadas en función del colectivo al que benefician, sino en función del tipo de actuación desarrollada. Lo que sí es posible concluir es que el PNI supone una inyección extra de recursos para destinar inversiones a actuaciones relacionadas con el medio natural, que en algunas ocasiones son demandadas por los regidores locales en el Patronato y en otros casos se solicitan directamente al Director-Conservador. Las obras y actuaciones realizadas no se planifican con el objetivo principal de atender directamente las necesidades de los habitantes locales, sino que están motivadas fundamentalmente por dos objetivos: la mejora del medio natural (asegurar el acceso por las pistas principales para la guardería, limpieza de basuras, fosas sépticas, etc.) y las nuevas necesidades de los visitantes (mejora del saneamiento del pueblo de Korres para atender a los futuros visitantes al *parketxea*, habilitación de aparcamientos en los pueblos que han sufrido mayor afluencia de visitantes, accesos, vallados, puertas, etc.). Este hecho es reflejo de la limitada concepción de dichas actuaciones como compensaciones indirectas por los posibles perjuicios causados por el Parque Natural.

Los dos representantes de las Juntas Administrativas entrevistados -los presidentes de Apellániz y Korres- reconocían ciertas mejoras para los pueblos del entorno, relacionadas con el control de los recolectores de castañas y hongos y con las infraestructuras construidas, pero calificaban éstas como puntuales, insuficientes y no adecuadamente realizadas.

Lo cierto es que las Juntas Administrativas son entes locales que adolecen de potestades recaudatorias y por lo tanto, disponen de exiguos presupuestos para llevar a cabo sus competencias, entre las que se encuentran la provisión de servicios básicos (agua, luz y energía) y el mantenimiento y conservación de sus propiedades



(montes, caminos, edificios sociales, cementerios, pavimentos, etc.). Si a este déficit financiero se añade la escasa profesionalización de los regidores locales y su notoria falta de capacidad para atraer inversiones privadas y públicas sin un apoyo directo y claro de instituciones de ámbitos territoriales superiores, no es de extrañar que los entrevistados locales demandasen en las entrevistas un mayor apoyo del órgano gestor para actuaciones que tengan como objetivo principal la mejora de la calidad de vida de la población local.

En conclusión, por las características de las masas forestales y su condición previa de Montes de Utilidad Pública, no parece que la normativa del PNI imponga limitaciones de uso que afecten de forma relevante a la generación de rentas para las Juntas Administrativas propietarias de los terrenos, algunas de las cuales incluso han resultado seguramente beneficiadas por las compensaciones financieras otorgadas y las infraestructuras construidas.

#### **8.4.3- El sector ganadero**

Durante varios siglos Izki mostró un paisaje propio de montes adeshados, en el que pastaban los pequeños rebaños de vacas, ovejas, yeguas y cerdos de los habitantes de los concejos que rodean al bosque, y en los que el uso y disfrute de los pastos comunales era autorregulado por los propios pastores a través de las Juntas Tradicionales.

En la actualidad, pese a la decadencia de la actividad ganadera en la comarca y su limitado peso en la estructura económica local, la ganadería sigue siendo uno de los usos principales del Parque, y como tal, continúa configurando una parte importante del territorio. Entre las finalidades de la declaración del PNI se incluyó consecuentemente el fomento y la mejora de las actividades productivas tradicionales de carácter ganadero que contribuyan a la preservación y protección activa del medio natural, entendiendo el PORN que las atribuciones de las Juntas Tradicionales y las entidades locales con respecto a la ordenación de la actividad ganadera debían ser garantizadas.

También el PRUG establece que la gestión ganadera en Izki debe potenciar y promover el mantenimiento de la actividad ganadera, la capacitación de los ganaderos, la viabilidad económica de las explotaciones, la calidad genética y la sanidad de la cabaña ganadera y la ganadería extensiva, todo ello sometido a los fines generales del Parque.

Figura 8.20: Vaca con el pico Soila al fondo



Fuente: Memoria de Gestión del PNI, 2006.

Estos ambiciosos objetivos de gestión establecidos a nivel teórico no se corresponden en realidad con las actuaciones concretas que el PRUG preveía desarrollar durante su vigencia, por lo que es probable que hayan sido fuente de falsas expectativas entre la población local. Efectivamente, tal y como puede observarse en la tabla 8.22, las actuaciones ganaderas a desarrollar por el órgano gestor son escasas y de relevancia limitada. En concreto, sólo se plantearon seis actuaciones, de las cuales una no ha sido siquiera iniciada.

Tabla 8.22: Actuaciones ganaderas del PRUG del PNI

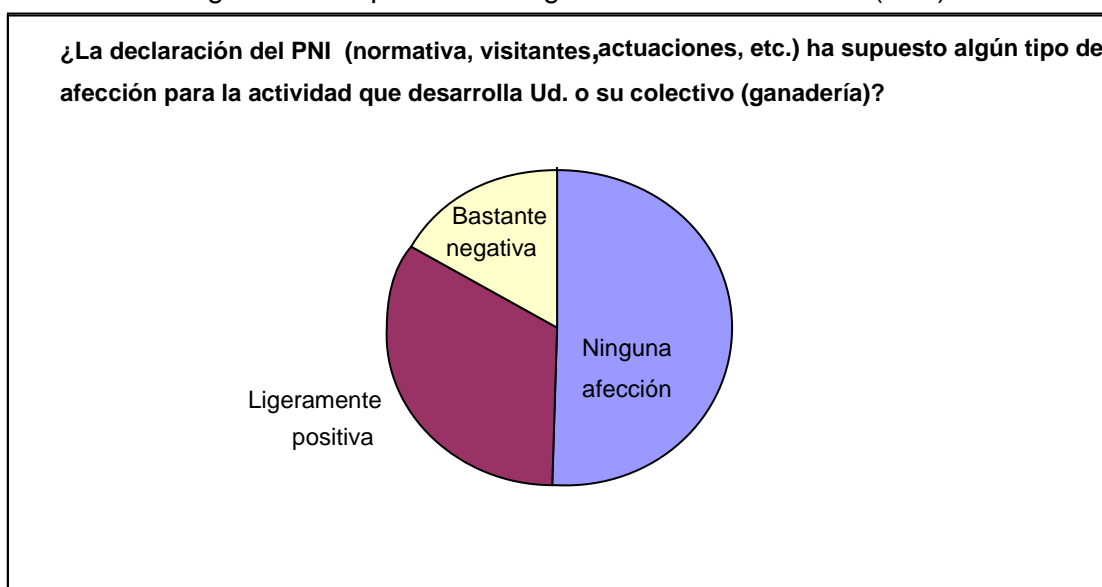
ACTUACIÓN PRUG	PRIORIDAD	GRADO DE EJECUCIÓN 2008
<i>“Se realizará un adecuado mantenimiento de todas las infraestructuras e instalaciones ganaderas.”</i>	Necesaria	En ejecución
<i>“Eliminación de puertas e instalación de pasos canadienses en las pistas principales del Parque.”</i>	Necesaria	Ejecutada
<i>“Instalación de pasos adaptados a las personas en los cierres cuando coincidan con la red de sendas del Parque. Estos pasos serán de sencilla utilización para evitar que queden abiertos accidentalmente.”</i>	Necesaria	Ejecutada
<i>“Eliminación de infraestructuras ganaderas existentes en el entorno de la pista de acceso desde Marquínez y traslado a otra zona alejada de dicha pista y de la red de sendas. La nueva chabola deberá cumplir las regulaciones de este plan.”</i>	Necesaria	Ejecutada
<i>“Construcción de una nueva manga de manejo en la zona sur del Parque.”</i>	Conveniente	Ejecutada
<i>“Construcción de cierres que permitan separar las zonas de pasto situadas en la planicie kárstica de la zona boscosa.”</i>	Conveniente	Pendiente de ejecución

Fuente: Informe de seguimiento del PNI (junio de 2008).

Los agentes entrevistados perciben tanto la existencia de beneficios como de perjuicios para los ganaderos locales, siendo los perjuicios más frecuentemente citados por dichos agentes, y por lo tanto, supuestamente más relevantes. De hecho, los ganaderos resultan ser el grupo de interés, tras “los habitantes del entorno”, más frecuentemente reconocido como grupo perjudicado por las personas entrevistadas.

Curiosamente esta percepción es más acusada entre los entrevistados no residentes ni naturales de la zona objeto de estudio. Concretamente, la mitad de los entrevistados no locales consideraban que los ganaderos habían resultado perjudicados por el PNI; por el contrario, las respuestas de los agentes entrevistados que se dedican a la actividad ganadera en terrenos protegidos, que son los directamente afectados, han sido mucho más positivas. Véanse sus percepciones en la figura 8.21.

Figura 8.21: Opinión de los ganaderos entrevistados (N=6)



Fuente: Elaboración propia.

Los agentes entrevistados reconocen que la declaración del espacio protegido ha provocado algunas dificultades añadidas de manejo: conflictos con perros, puertas mal cerradas por los visitantes, exigencia de cambios de ubicación de comederos y bebederos, etc., dificultades que han sido puestas periódicamente de manifiesto en las reuniones del Patronato. En general, el talante negociador del órgano gestor ha permitido que los perjuicios de las medidas de conservación introducidas hayan sido, en la medida de lo posible, compensadas, ofreciendo soluciones alternativas a los ganaderos afectados y apoyando financieramente las mejoras infraestructurales requeridas.

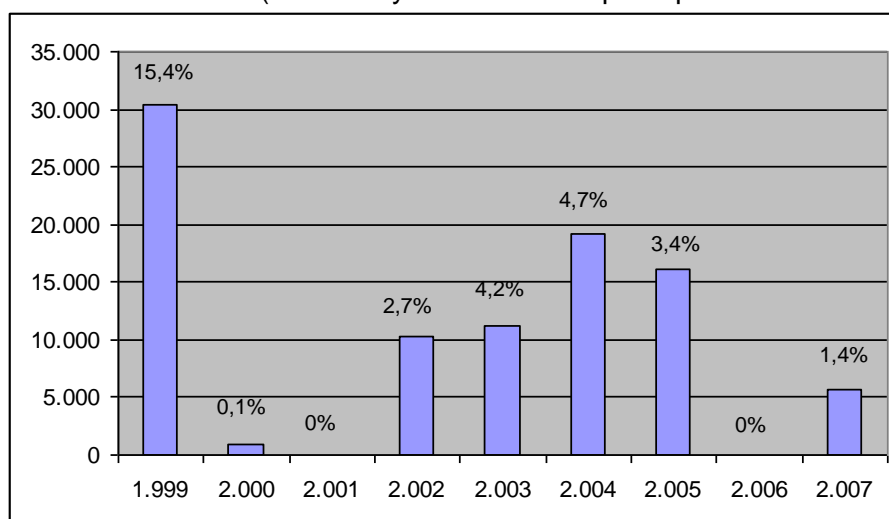
*“Yo pensaba que iba a salir perdiendo y al final como ganadero he salido ganando.” (E-12)*

*“El balance neto del toma y daca ha sido positivo para ellos. Creo que se les ha dado más de lo que tenían.” (E-25)*

Efectivamente, la Sección de Parques Naturales de la Diputación, además de llevar a cabo las labores de control del ganado que pasta en el territorio protegido, se encarga de mantener en buen estado las pistas y caminos que utiliza el sector ganadero en sus labores y ha financiado ciertas mejoras en la actividad ganadera, complementando la actuación ordinaria del Departamento de Agricultura de la Diputación Foral de Álava.

En cualquier caso, los recursos financieros dedicados a las actuaciones agroganaderas, mostrados en la figura 8.22, son poco relevantes. En conjunto, su montante con respecto al presupuesto total del Parque entre los ejercicios 1999 y 2007 no supera el 2,5% del gasto total ejecutado por la Sección de Parques Naturales en el PNI.

Figura 8.22: Gastos en actuaciones agroganaderas de la Sección de Parques Naturales en el PNI (en euros y en % sobre el presupuesto total anual)



Fuente: Memorias de Gestión del PNI.

Las finalidades de las inversiones ganaderas efectuadas han sido la compatibilización entre el uso público y la ganadería (sustitución de vallas por pasos canadienses y portezuelas, cierre de áreas recreativas), la conservación del medio natural (evitar el sobrepastoreo de zonas frágiles apoyando la movilidad de comederos ubicados en zonas de turberas y la retirada del ganado de la zona de Reserva Integral), la reparación o construcción de pequeñas infraestructuras (reparación de cierres, construcción de una nueva manga de manejo en la zona sur) y también se ha efectuado algún desbroce para acondicionar áreas silvopastorales.

Estas actuaciones en materia ganadera son coherentes con las acciones previstas en el PRUG, pero no suponen un verdadero apoyo integral para el sector ganadero que

favorezcan sus perspectivas de futuro, ni permiten la consecución de los objetivos que en esta materia se habían propuesto los documentos reguladores del PNI.

*“No se ha apoyado ni potenciado el sector primario, solo han movido el hilo por algún problema puntual con el sector.” (E-21)*

Figura 8.23: Portezuela en la senda “El Agin”



Fuente: Memoria de Gestión del PNI, 2006.

El PNI se enfrenta, en realidad, a problemas estructurales similares al conjunto de la actividad ganadera del País Vasco y difíciles de combatir, si acaso agudizados por el envejecimiento poblacional característico de su entorno; en concreto, el perfil de los ganaderos y la falta de expectativas de relevo en la explotación frena la realización de mejoras, por lo que el sector se muestra muy reticente a ejecutar las inversiones necesarias que aseguren la rentabilidad futura de sus explotaciones.

Especialmente preocupante es la falta de instalaciones propias por parte de los ganaderos que dejan el ganado en el monte todo el año. Esta situación, única en la provincia alavesa, acarrea importantes problemas de conservación de recursos y pistas y de hecho no está permitida por la Norma Foral de Montes 11/2007, que exige a los ganaderos que usan pastos comunales en Montes de Utilidad Pública disponer de instalaciones propias para el resguardo del ganado.

Lo cierto es que las actuaciones ejecutadas por han tratado de solucionar problemas concretos, pero la Sección de Parques Naturales de la Diputación, seguramente por falta de capacidad y competencias, no ha intentado decididamente ordenar la actividad ganadera en el PNI, ni ha logrado impulsar y modernizar el sector, lo que requeriría apoyar financieramente los cambios estructurales a los que deberían enfrentarse muchos de los ganaderos de la zona para poder continuar con su actividad en el

futuro. Aún así, algún entrevistado opinaba que a la larga las regulaciones establecidas supondrán una mejora en la actividad ganadera del Parque:

*“Algunas cosas que ellos interpretan como negativo, yo creo que contribuyen a que el sector esté mejor. Si tú obligas a los ganaderos a que hagan cuadras, contribuyes a que el sector ganadero esté mejor (...). Muchos costes que ellos interpretan como negativos, yo creo que son positivos a la larga: que el sector ganadero esté bien organizado, bien estructurado, agrupado incluso...” (E-32)*

Respecto a las posibles repercusiones negativas de la declaración del PNI en el sector ganadero, en realidad la mayor parte de las restricciones de uso y limitaciones establecidas en el PORN y PRUG para la actividad ganadera no son exclusivas del Parque Natural, sino que constituyen disposiciones generales de la Ley Foral de Montes 11/2007. Solamente hay dos cuestiones específicas relevantes potencialmente perjudiciales para el sector: la zonificación y los requisitos para la construcción de nuevas instalaciones ganaderas.

En los terrenos catalogados como Reserva Integral y Reserva se permite teóricamente la estancia de ganado, siempre y cuando no perjudique a la consecución de los objetivos propuestos, que priorizan la conservación del medio natural. En la práctica, en estas dos zonas el órgano gestor ha procurado el abandono del uso ganadero, y en el caso específico de la Reserva Integral, como ya ha sido expuesto anteriormente, esta limitación se compensa con la aportación de un canon anual a las Juntas Administrativas propietarias.

Mayores problemas ha habido con el uso ganadero en la Zona de Conservación Activa, la más extensa del espacio protegido. La normativa del PORN permite en esta zona los usos presentes en el momento de la declaración, entre los que este documento cita el pastoreo extensivo y las actividades de creación y mejora de pastizales. Sin embargo, la interpretación de “usos presentes” que se ha estado haciendo por parte del órgano gestor ha sido, en nuestra opinión, bastante restrictiva.

En los informes anuales del servicio de vigilancia incluidos en las Memorias de Gestión del PNI puede comprobarse cómo el servicio de guardería considera que el ganado no puede pastar en las Zonas en Conservación Activa, al citarse textualmente que los guardas vigilan que las labores ganaderas *“no se desarrollen en zonas dónde el uso no está permitido (reserva integral, conservación activa...)”*<sup>132</sup>. Incluso se ha reflejado en dichos informes la ejecución de un oficio de denuncia a un ganadero por introducir su ganado en esta zona.

---

<sup>132</sup> Esta afirmación se realiza en las Memorias de Gestión de los años 2005, 2006 y 2007.



Da la impresión de que se pretende evitar el pastoreo en las zonas de Conservación Activa que no hayan sido recientemente utilizadas como pastizales. Algunos informantes precisamente comentaban en las entrevistas que una vez el ganado se trasladaba fuera del monte había dificultades para volver a pastar en ciertas zonas forestales, lo que de ser cierto ocasionaría perjuicios a esta actividad, que está basada precisamente en la rotación de los pastos de montaña.

Una segunda limitación relevante y exclusiva del PNI es la exigencia de que los nuevos cobertizos ganaderos cumplan determinados requisitos en los terrenos protegidos. Estos requisitos, detallados en el art. 5.2. del PRUG, tienen como objetivo minimizar los impactos paisajísticos y ambientales de la ganadería, ya que en Izki los cobertizos ganaderos preexistentes escasamente cumplían las condiciones mínimas de sostenibilidad. Sin embargo, los nuevos cobertizos propuestos no parecen adecuarse a las necesidades del ganadero ni a las de resguardo del ganado (se prohíben las soleras de hormigón, sólo se permite cerrar una de las paredes del cobertizo y deben estar alejados de la red de sendas y pistas), lo que dificulta enormemente su acceso y eleva el coste de construcción de los mismos, sin que se hayan habilitado líneas específicas de subvenciones para estos costes adicionales.

Figura 8.24: Instalación ganadera en la Zona de Potenciación Ganadero-Forestal



Fuente: Anexo IV de la Memoria de Gestión del PNI, 2006.

En definitiva, tras haber transcurrido diez años desde la declaración del PNI, muchos de los objetivos ganaderos de los planes de ordenación y gestión están lejos de ser alcanzados. La Diputación no conoce siquiera exactamente el ganado que pasta en Izki, al no haberse instrumentalizado aún el registro del ganado requerido en el art.5 del PORN. Las actuaciones puntuales de apoyo al sector no han solventado sus principales problemas: la falta de relevo en las explotaciones y la escasez de cobertizos donde guardar el ganado en invierno. Se ha incrementado el control de la

actividad ganadera, algunos ganaderos han podido resultar beneficiados por las medidas desarrolladas y otros han sido compensados por las limitaciones impuestas, pero no se están atajando los problemas estructurales del sector ni se ha priorizado el mantenimiento del mismo a largo plazo, unos fines propuestos en el PORN que quizá no fueron lo suficientemente realistas respecto a la situación del sector ni coherentes con las capacidades y competencias otorgadas al órgano gestor del PNI.

#### **8.4.4.-La actividad turística del entorno**

La percepción de los agentes entrevistados sobre los efectos de la declaración del PNI en los negocios turísticos difiere notablemente entre los agentes locales y los agentes no locales. Mientras apenas una quinta parte de los primeros citaban a los negocios turísticos localizados en el entorno del Parque como grupo beneficiado por la declaración, entre los entrevistados no locales que contestaban a esta cuestión más de la mitad consideraban a estos negocios como *stakeholders* beneficiados<sup>133</sup>.

Con el fin de contrastar si efectivamente la declaración del PNI ha podido tener alguna influencia positiva en los negocios turísticos ubicados en su entorno, se ha cuestionado sobre los efectos percibidos en sus respectivos negocios a los responsables de todos los agroturismos, hoteles y restaurantes del AIS del PNI, así como al gerente del complejo Izki Golf y a la persona responsable del único establecimiento localizado en el interior del espacio protegido, el bar social de Korres.

De los 18 establecimientos visitados, cuatro de ellos habían abierto sus puertas tras la declaración del PNI: los dos restaurantes de Maeztu y dos casas rurales en Campezo y Bernedo. Los responsables de estos negocios hosteleros abiertos en la última década, en su mayor parte personas residentes o nacidas en la zona, del género femenino y de mediana edad, declaraban que la existencia del espacio protegido no fue fundamental en su decisión de iniciar el negocio, sino que los factores más importantes para su apertura habían sido la constatación de la necesidad de alojamiento y restauración para empleados de los alrededores y de los visitantes de paso por las vías de comunicación, la escasez de servicios de hostelería previos para dar servicio en los pueblos y la buena conservación del medio natural -en la comarca en general y no solo en los terrenos protegidos-. A estas razones hay que añadir sin duda las importantes ayudas públicas que en el marco de la política de desarrollo rural

---

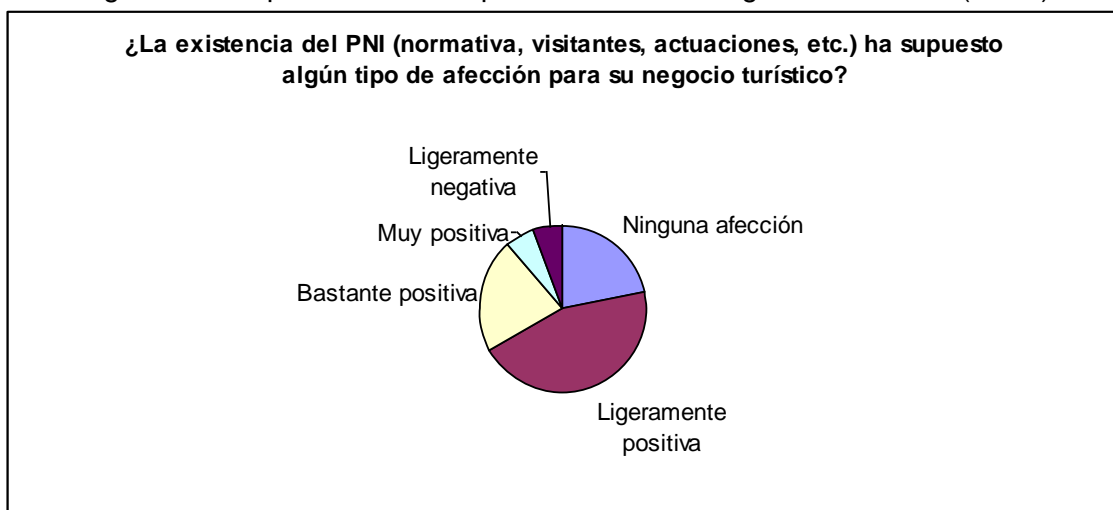
<sup>133</sup>Muchos de estos últimos ni siquiera ponían en duda los efectos positivos en los negocios turísticos del entorno, y utilizaban expresiones como “no lo dudo”, “por supuesto”, etc.



se dirigieron en la década de los años 90 al apoyo de nuevas iniciativas turísticas en la zona de estudio.

Los establecimientos de hostelería y alojamiento ubicados en el AIS del PNI declaraban no haber percibido hasta el momento grandes ventajas derivadas de la declaración del espacio protegido, cuyos visitantes son considerados, en todo caso, un complemento a la generación de rentas procedentes de otros clientes en los que se han especializado: la población local y los obreros, trabajadores y transportistas que deciden comer o pernoctar en la zona. Efectivamente, interrogados sobre la afección que en su negocio turístico ha tenido la declaración del PNI, respondían lo siguiente:

Figura 8.25: Opinión de los responsables de los negocios turísticos (N=18)



Fuente: Elaboración propia.

Se ha constatado que las respuestas han sido más positivas en las localidades situadas cerca de los límites del Parque Natural (Korres, Urturi y Marquínez), y que la influencia y el desconocimiento del espacio protegido va aumentando conforme nos alejamos del mismo.

Los establecimientos de alojamiento cercanos al PNI utilizan la figura de protección como reclamo turístico en su propaganda y son conscientes de que algunos de sus clientes son atraídos por el Parque. Sin embargo, relativizan la influencia del PNI, y opinan que existen otros factores -el entorno rural, la cercanía a La Rioja, el complejo de golf y más recientemente las pistas para bicicletas- que consiguen atraer a más visitantes que el espacio protegido.

Respecto a la restauración, los agentes entrevistados perciben ciertos efectos positivos (*“algunas cenas”, “los domingos, sobre todo en otoño”, “los cafés de después del bocadillo”, “los autobuses organizados”*), pero la mayor parte de los restaurantes reitera que su negocio está basado en la atención a las necesidades de

otro tipo de clientes. La existencia del PNI y el trasiego de visitantes foráneos se consideran social y culturalmente positivos, pero no parecen generar muchas rentas en los establecimientos existentes ni propiciar la apertura de nuevos negocios.

*“Los montañeros y barbacoístas gastan poco, pero a mí me encanta dar a conocer el pueblo.” (E-29)*

Las perspectivas futuras de desarrollo turístico son ligeramente positivas entre los entrevistados no locales, al confiar éstos en que la inauguración del *parketxea* incremente las visitas, relativamente poco numerosas en comparación con otros Parques Naturales vascos. Hay que ser conscientes, no obstante, que los valores naturales de Izki no son tan espectaculares como para esperar una gran afluencia de visitantes y que la región adolece de infraestructuras y servicios atractivos, lo que puede limitar la generación de nuevas rentas, que en el mejor de los casos constituirán un complemento en una economía local basada en otros sectores.

*“Es imposible que esto pueda influir mucho(...) Izki no tiene mucho tirón, la verdad, grandes vistas ni grandes montañas, en verano es tremendamente incómodo y a la gente no le gusta meterse en el arbolado...”(E-28)*

*“Izki no tiene el fondo teatral que puede tener un Urkiola.” (E-33)*

Las expectativas predominantes entre la población local sobre la potencialidad turística del PNI tampoco son muy elevadas. Las esperanzas iniciales de desarrollo turístico ligadas al Parque se han ido diluyendo progresivamente, al constatarse una falta de iniciativa privada para la puesta en marcha de nuevos negocios turísticos. Con un tejido social sin formación emprendedora y sin el impulso del órgano gestor para promocionar económicamente el área, no se han sabido aprovechar las potencialidades surgidas con la declaración.

*“Aquí ideas cuando nos lo vendieron sí hubo; pottokas, bicis... (...) pero la gente no se mete en esas historias. Yo aquí a la gente decidida no le veo...” (E-6)*

*“En otros sitios la gente está tan espabilada.... Aquí la gente no tiene tirón, la gente está muy parada.” (E-30)*

A este respecto, los responsables de los negocios turísticos del AIS del PNI han demandado en las entrevistas más información sobre el PNI. Al no haberse ejecutado la actuación prevista en el PRUG sobre los puntos de información en establecimientos, y pese a que los monitores del centro de información aseguran que periódicamente se reparten folletos sobre Izki a los establecimientos de hostelería de los alrededores del Parque, los responsables de dichos establecimientos reclamaban más información

sobre las iniciativas puestas en marcha por el PNI y un reparto más frecuente de materiales divulgativos.

*“Nos llegan folletos de todas partes y yo los dejo en las baldas para que los clientes los miren. Nos mandan más información de Gipuzkoa y Bizkaia que de la zona.” (E-17)*

*“Ahora mismo yo del Parque no sé nada. Me vinieron unas chicas de Donosti, me trajeron el folleto de Izki y la verdad, no sabía si decirles la verdad, que no conocía el folleto ese.” (E-8)*

*“Una vez llamé para que me trajeran folletos del Parque al bar, pero como tenía que comprarlos, al final nada.” (E-20)*

Como conclusión, cabe resaltar que la población local no parece dispuesta a apostar por el sector turístico debido a varios factores de distinta naturaleza. El escaso dinamismo demográfico y emprendedor de la población, el perfil y procedencia de los visitantes, la dificultad de encontrar mano de obra dispuesta a trabajar en establecimientos turísticos, el ciclo económico favorable, la consideración del turismo como un sector “ajeno a la comarca”, los piques locales e individualismos que dificultan la construcción de infraestructuras recreativas comarcales y la falta de una política de promoción económica vinculada al espacio protegido han sido serias limitaciones que han impedido el despegue del sector turístico, incluso existiendo ayudas públicas importantes para el desarrollo de nuevas iniciativas turísticas al amparo de las políticas de desarrollo rural.

#### **8.4.5. -Otros agentes afectados por la declaración**

A continuación se recogen los principales efectos detectados en el colectivo de cazadores, en los usuarios locales no productivos y en los propietarios privados de los terrenos protegidos, tres grupos que por diferentes motivos han sido considerados *stakeholders* en esta investigación.

##### **a) Los cazadores**

La declaración del Parque Natural de Izki ha posibilitado contar con medios humanos específicos que permiten un mayor control de la actividad cinegética. Consecuentemente, el cumplimiento de la normativa se exige con mayor celo que en territorios no protegidos, lo que ha generado cierta opinión entre los entrevistados de que los cazadores son un grupo perjudicado por la existencia del Parque.

Concretamente, los cazadores han sido el tercer grupo de interés más frecuentemente citado como perjudicado en las entrevistas efectuadas, pese a que este colectivo no se

recogía en la redacción de la pregunta sobre *stakeholders* del cuestionario, lo que exigía que los entrevistados lo nombraran específicamente. Especialmente negativa es la percepción de los entrevistados no locales, quizá porque se hacen eco de los conflictos de intereses que en los primeros años supuso el incremento del control de las actividades cinegéticas.

En realidad, la normativa aprobada en el PNI no supone prácticamente limitaciones para el ejercicio de la caza. Solamente algunas cuestiones muy puntuales son más restrictivas que el régimen general de vedas establecido por la Sección de Caza y Pesca de la Diputación para todo el territorio alavés. Éstas están relacionadas principalmente con la compatibilización entre la caza y el resto de usos recreativos: no ostentación de piezas de caza ni armas, margen de seguridad a sendas, etc.

La colaboración entre los cazadores locales y el órgano gestor ha sido claramente impulsada desde la Sección de Parques Naturales de la Diputación Foral de Álava<sup>134</sup>. Las reuniones periódicas entre los representantes de los cuatro cotos de Izki, los guardas y la dirección del Parque han favorecido el cumplimiento progresivo de la normativa y han permitido la reducción de los conflictos iniciales, protagonizados fundamentalmente por la organización de batidas de jabalí, el acceso de vehículos<sup>135</sup> y la compatibilización entre el uso público y la actividad cinegética.

Figura 8.26: Chozas palomeras



Fuente: Memoria de Gestión del PNI, 2006.

En definitiva, las actividades cinegéticas tradicionales en los bosques de Izki no parecen haberse limitado significativamente; más bien el Parque Natural ha permitido

<sup>134</sup> Fruto de esta colaboración, se propició incluso una modificación del PRUG a favor de los intereses de los cazadores. Según los documentos reguladores del PNI la modalidad de caza de paloma desde chozas a parado, que no existe prácticamente en ningún otro lugar del País Vasco, es un uso a conservar. Las presiones de los practicantes de esta modalidad impulsaron una modificación del artículo 4.2.2.2. del PRUG, que se formalizó en el Decreto 26/2005 del 8 de febrero, gracias al cual se permitió la realización de fuego en las chozas en determinadas condiciones.

<sup>135</sup> En el año 2002, por ejemplo, el 30% de las infracciones de accesos con vehículos correspondieron al colectivo de cazadores.

regular y controlar más exhaustivamente el cumplimiento de la normativa previamente existente.

b) Los habitantes del entorno y el control de accesos con vehículos a motor

El 40% de los entrevistados estimaba que los “habitantes del entorno” era un grupo perjudicado por la declaración del PNI, sin haberse detectado respuestas diferenciadas relevantes entre los entrevistados locales y no locales. Simultáneamente, un 14,3% de los primeros y un 20% de los segundos consideraba que éstos habían resultado beneficiados con la existencia del espacio protegido, y citaban concretamente como beneficios la mayor limpieza, el control de actividades y las infraestructuras construidas en el Parque como ventajas para dichos habitantes.

Son dos las restricciones más frecuentemente mencionadas por los entrevistados para justificar la inclusión de los habitantes locales como un grupo perjudicado por el PNI: el mayor control en el cumplimiento de la normativa preexistente y especialmente la previsible puesta en marcha de un sistema más exhaustivo de control de accesos con vehículos.

Figura 8.27: Carteles de control recolector colocados durante la floración de narcisos



Fuente: Memoria de Gestión del PNI, 2006.

Con respecto al sistema de control de accesos propuesto, éste puede considerarse una respuesta del órgano gestor ante el frecuente trasiego de vehículos a motor por los caminos y pistas del interior del Parque, cuya circulación está prohibida en el PORN y PRUG “*excepto para usos agrícolas, ganaderos, forestales y regulado para actividades cinegéticas*”. En realidad, el Decreto Foral 25/1993 del 26 de enero ya había limitado la circulación de vehículos a motor por los Montes de Utilidad Pública a “*vías y caminos de tránsito autorizados y a las áreas específicas acondicionadas o que*

se acondicionen para ello”, pero al no haberse instaurado ningún control que garantizara el cumplimiento de dicha norma en la zona, la prohibición efectiva de circular por Izki está vinculada a la declaración del Parque Natural.

Durante los primeros años de vida del Parque Natural las infracciones de acceso, unas veces por hacer caso omiso de la nueva normativa y otras veces por ignorancia, eran frecuentes. Así, en las primeras reuniones del Patronato el acceso en vehículo se convirtió en una cuestión conflictiva<sup>136</sup>. Poco a poco, los guardas crearon un registro de usuarios habituales que posibilitó un buen control de los accesos; paralelamente, la población local fue asumiendo la limitación establecida, de tal manera que en la actualidad se ha reducido notablemente el tránsito de vehículos no autorizados.

Figura 8.28: Tarjeta de vehículo en tránsito



Fuente: Memoria de Gestión del PNI, 2006.

En el año 2007 se inició en el seno del Patronato del PNI una negociación para aprobar una nueva normativa de regulación de las autorizaciones para vehículos a motor, que pretende detallar qué condiciones se requieren en cada sector para poder acceder a los caminos en vehículo, así como poner en marcha un sistema de identificación con tarjetas, implantado anteriormente en otros Parques Naturales alaveses. La dirección del Parque se ampara en el PORN y PRUG del PNI, en la experiencia de otros Parques y en la titularidad pública de los terrenos para defender la nueva regulación de accesos, que prevé multas de hasta 300.000 euros por incumplimiento.

Esta propuesta está generando un profundo rechazo por parte de la población de los trece concejos que circundan al Parque, que han aprovechado la ocasión para

<sup>136</sup> Concretamente, de los 1.463 vehículos registrados por los guardas hasta el año 2006 mientras circulaban o estacionaban en el PNI, solamente 527 pertenecían a ganaderos, agricultores y cazadores, y el resto era propiedad de usuarios (en muchos casos micólogos) que habían infringido la regulación de accesos. No obstante, las denuncias finalmente llevadas a trámite por incumplimiento son muy escasas: en diez años sólo hay constancia en el PNI de cuatro denuncias por motivos de acceso y aparcamientos indebidos.

reclamar el acceso en vehículo para todos los residentes y/o individuos inscritos en el padrón concejil<sup>137</sup>. Téngase en cuenta que la localización de los pueblos circundantes al monte respondía a la necesidad de extraer recursos del mismo y que entre la población local está muy extendida la costumbre de internarse en el bosque en todoterrenos o motocicletas, con algún fin concreto (recolección de ramas, hongos, frutos, etc.) o simplemente para pasear. Además, la pista principal que une Marquínez, Urturi y Apellániz ha sido una tradicional vía de comunicación entre los pueblos ya que acorta notablemente el acceso por carretera asfaltada.

El conflicto del control de accesos es reflejo sin duda de las diferentes percepciones del medio ambiente y de su uso entre el mundo rural y el mundo urbano. La escasa población que aún vive en el entorno del PNI percibe como una intrusión externa cualquier tipo de control impuesto sobre los recursos naturales. Se trata de una población de edad avanzada muy vinculada recreativa y emocionalmente al monte, que se considera propietaria del mismo y que no asimila fácilmente que los espacios protegidos son un patrimonio a conservar que debe estar a disposición del disfrute del conjunto de la población.

*“La población que se ha quedado y usa los recursos son unos supervivientes. (..) Más control a cambio de nada. Y sin embargo el monte lo han cuidado ellos y se sienten desposeídos de su propiedad (..) Si lees la historia de Izki se puede ver de quién es el monte, de la gente de los pueblos, para que ahora venga un guarda joven a controlar tus actividades...” (E-23)*

A nuestro entender, no parece que pueda resultar muy perjudicial para el medio natural, en un bosque cuyo aprovechamiento ha sido autorregulado con eficacia por los propios vecinos durante muchos siglos, permitir cierta flexibilidad para accesos puntuales de los vecinos en vehículos, más aún cuando ya se habían logrado reducir enormemente los accesos no autorizados con las medidas de control establecidas hasta el presente.

En este sentido, somos de la opinión de que la aprobación de una normativa de accesos específica y exhaustiva puede resultar contraproducente para la aceptación del espacio protegido entre la población local, agudizar enormemente la desconfianza hacia el órgano gestor y a la larga dificultar la propia gestión del espacio protegido. Así lo planteaba uno de los entrevistados no locales:

*“Si se regula tal y como está planteado lo del acceso, aplicando taxativamente la normativa, llegaría a influir notablemente en la opinión con respecto a la gestión del PNI.” (E-28)*

---

<sup>137</sup> En el padrón concejil se pueden inscribir los vecinos que residen en el domicilio durante más de seis meses al año.

c) Los propietarios privados de terrenos

Uno de los grupos más frecuentemente citados como perjudicados por la declaración del PNI por parte de los agentes entrevistados han sido los individuos que poseen terrenos privados en el interior del PNI o en su Zona Periférica de Protección, pese a constituir éstos un colectivo muy reducido.

El PNI no plantea una ordenación específica para los terrenos protegidos urbanos de propiedad privada, que siguen sujetos a las respectivas ordenanzas urbanísticas locales. Sin embargo, parte de las 269 hectáreas privadas protegidas corresponden a terrenos calificados como no urbanos, situados predominantemente en los alrededores de los núcleos de Apellániz y Korres, en los que el órgano gestor tiene la potestad de autorizar o no su transformación a suelo urbano o urbanizable. Esta potestad limita las aspiraciones de sus propietarios al provocar una reducción de las potenciales perspectivas de recalificación, especialmente en aquellos casos en los que los terrenos son colindantes con los núcleos de población.

Además, el límite exterior del PNI se encuentra rodeado de una franja de terreno de 100 metros que ha sido declarada Zona Periférica de Protección. Esta designación, que responde a las regulaciones establecidas en la Ley vasca de Conservación de la Naturaleza, no afecta a todo el perímetro del Parque, sino que en su momento se optó por excluir los terrenos ocupados por el complejo del golf en Urturi, así como aquellos calificados como urbanos y los pertenecientes al Condado de Treviño (Burgos), sobre los que la Diputación Foral de Álava carece de competencias.

En la Zona Periférica de Protección los documentos reguladores del PNI no establecen ninguna limitación de usos específica, sino que detallan que *“toda actuación que pueda impedir o dificultar la consecución de los objetivos que motivan la declaración de Izki como Parque Natural, así como los establecidos en el PORN, deberá ser autorizada por el órgano gestor”*, órgano que puede, además, *“limitar o suspender cualquier actividad que pueda afectar o alterar la realidad física o biológica del Parque Natural”*. La interpretación de qué usos deberían permitirse en esta zona es, por lo tanto, bastante ambigua.

En los primeros años de existencia del espacio protegido los criterios para autorizar cambios de usos en las fincas de la Zona Periférica de Protección fueron muy estrictos, aplicándose en ellos la normativa establecida en el PORN y PRUG para el espacio protegido. Este proceder ha perjudicado notablemente a algunos propietarios de terrenos situados en las inmediaciones de ciertos pueblos, como Apellániz, Arluzea, Urturi o Maeztu, cuyas iniciativas para efectuar obras o cambios de usos han sido en

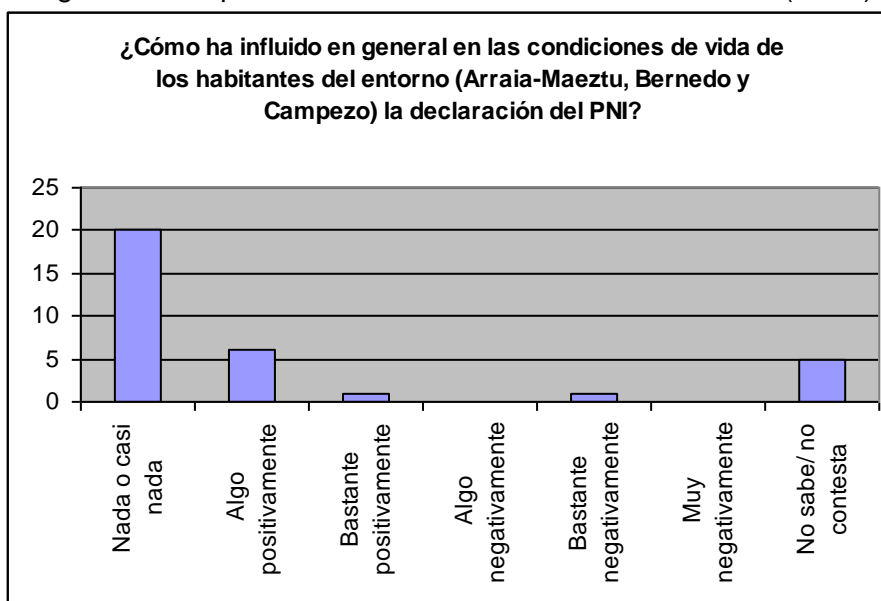


muchos casos restringidas. Durante los últimos años, por el contrario, los criterios se han relajado, se han autorizado nuevos usos en parcelas privadas situadas en la periferia del Parque y consiguientemente se han reducido los conflictos con los vecinos afectados.

### 8.5.-LA CONTRIBUCIÓN DEL PARQUE NATURAL DE IZKI EN UN ENTORNO SOCIALMENTE DESFAVORECIDO: EXPECTATIVAS Y POTENCIALIDADES

Del análisis estructural y del estudio distributivo sobre los efectos del PNI de los apartados anteriores se desprende que la influencia demográfica, social y económica del espacio protegido en su entorno socioeconómico ha sido muy reducida en su primera década de vida. Esta conclusión coincide con las apreciaciones de los agentes entrevistados mostradas en la figura 8.29.

Figura 8.29: Opinión sobre la influencia del PNI en el AIS (N=33)



Fuente: Elaboración propia

Quizá la percepción con respecto a los efectos locales del PNI es reflejo de la notoria desilusión en relación a las posibilidades de fomento económico que podría haber generado el espacio protegido, potencialidades que probablemente habían sido difundidas de manera excesivamente optimista en las reuniones mantenidas con la población local a mediados de los años noventa.

*“Muchas veces han vendido los Parques como que va a suponer un incremento de las inversiones y eso puede ser contraproducente, porque, ¿inversiones en qué? (...). La mayor parte de las inversiones se han dirigido a la red de caminos (...). Yo creo también que las expectativas que se vendieron eran muy altas.” (E-28)*

En las entrevistas efectuadas se ha constatado que las expectativas sobre la potencialidad del Parque Natural para contribuir al desarrollo local son ligeramente positivas entre la población local. Menos optimista se declara la población no local, que ha vertido algunas opiniones muy críticas con la potencialidad del PNI para promocionar el desarrollo de su entorno. Estas opiniones se sustentan en la falta de voluntad política y la escasa capacidad de gestión de la dirección del Parque.

En nuestra opinión, y sin menospreciar la importancia y relevancia del papel promotor que puede llevar a cabo la dirección del PNI para impulsar acciones a favor del desarrollo socioeconómico, no debe olvidarse que el dinamismo económico y social de un territorio está directamente relacionado con la capacidad de las instituciones locales para fomentar dicho dinamismo y con el capital humano que vive y se encuentra vinculado a dicho territorio. En este sentido, es probable que el tejido social del entorno del PNI no cuente con la suficiente capacidad de innovación y dinamismo como para contribuir decididamente al impulso de estrategias de desarrollo vinculadas a la figura de protección.

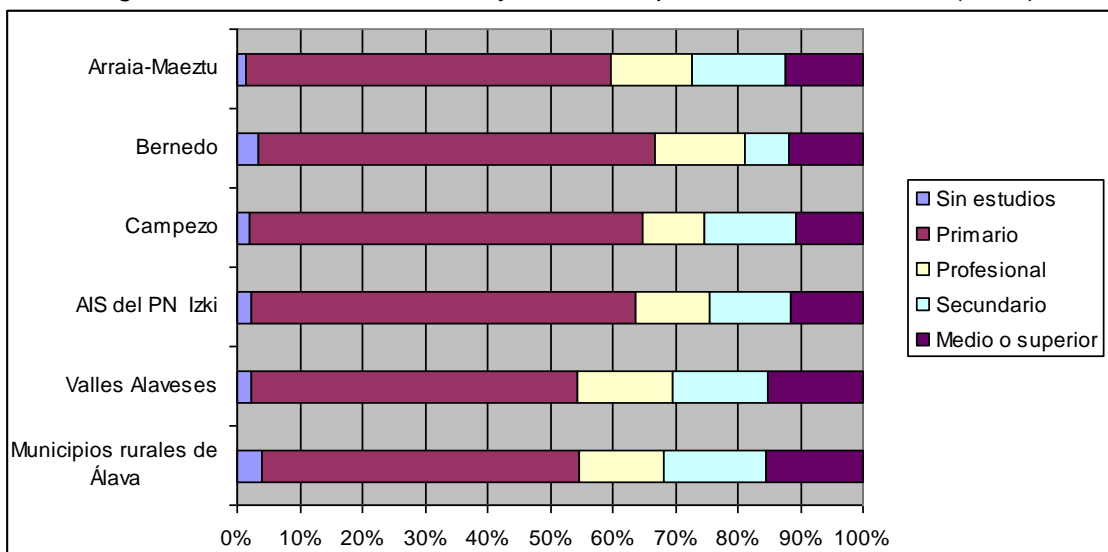
En concreto, el envejecimiento poblacional y el bajo perfil formativo y asociativo de la población del AIS del PNI no parecen responder a las condiciones más adecuadas para el óptimo aprovechamiento de las oportunidades de desarrollo generadas con la declaración del espacio protegido. Recordemos que los efectivos jóvenes son muy reducidos en el entorno del PNI: menos del 12% de la población es menor de 20 años y por cada persona mayor de 65 años apenas hay tres menores de esa edad. Además, tal y como puede observarse en la figura 8.30, los habitantes del AIS del PNI presentan unos niveles formativos más bajos que otras zonas rurales de referencia, lastre en parte de una población más envejecida. Más aún, el cálculo de los números índices de los niveles de instrucción en el periodo intercensal (tabla 8.23) muestra que la mejora en los niveles formativos del entorno del PNI está siendo más lenta que lo que cabría esperar y en todo caso menor que la experimentada por otras zonas rurales.

Tabla 8.23: Evolución de la instrucción de la población de diez y más años en números índice 1996-2001 (base 100=1996)

	<b>Sin estudios</b>	<b>Primario</b>	<b>Profesional</b>	<b>Secundario</b>	<b>Medio o superior</b>
Arraia-Maeztu	225,0	89,6	98,9	164,5	156,4
Bernedo	69,2	91,8	105,7	92,1	169,4
Campezo	80,0	85,6	99,0	152,6	124,4
AIS del PN Izki	85,5	88,2	100,8	144,7	160,5
Valles Alaveses	81,9	94,6	115,0	166,1	189,3
Municipios rurales de Álava	70,9	92,5	111,7	159,7	169,1

Fuente: Elaboración propia a partir de Eustat, Censos de población y viviendas (1996 y 2001).

Figura 8.30: Población de diez y más años por nivel de formación (2001)



Fuente: Eustat, Censos de población y vivienda.

Tampoco el grado de asociacionismo, participación e implicación de la población en el desarrollo comarcal y en la gestión activa del territorio parecen ser los más adecuados para impulsar la promoción económica local. La tabla 8.24 muestra cómo el asociacionismo relacionado con el dinamismo económico y la colaboración empresarial es muy reducido en la zona de estudio. Además, las asociaciones sociales y culturales que impulsan diversas actividades en los tres municipios del AIS del PNI - exposiciones y exhibiciones, charlas, actuaciones a favor de la conservación del patrimonio, etc. - no son excesivamente frecuentadas por la población residente, sino que han sido promovidas por emigrantes que siguen acudiendo al entorno de Izki en fines de semana y periodos vacacionales, con el fin de revitalizar la vida cultural y asociativa de este entorno rural.

Tabla 8.24: Número de asociaciones por tipo (2009)

	Cultural	Político-Socio-Económico	Docente	Familiarista	Vecinal	Total
Arraia-Maeztu	12	4	1	-	-	17
Bernedo	11	3	2	-	1	17
Campezo	21	6	3	2	1	33
<b>AIS del PNI</b>	<b>44</b>	<b>13</b>	<b>6</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>67</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Registro de Asociaciones del Gobierno Vasco.

La escasa valoración que la gente de edad avanzada muestra por la profesión agrícola y la limitada visión empresarial de los pequeños agricultores se han extendido a los jóvenes locales, que al tener una imagen desprestigiada y una percepción de falta de futuro de la actividad no se embarcan en proyectos agropecuarios innovadores. El abandono de la agricultura tampoco ha sido compensado por la aparición de iniciativas

alternativas, quizá porque la “generosidad” de las ayudas de la Política Agraria Común ha adormecido las inquietudes locales, desanimando a potenciales emprendedores. Muchos jóvenes, así, han preferido emigrar a Vitoria-Gasteiz, empleándose mayoritariamente en actividades industriales o de servicios que no requieren una alta cualificación.

La atracción hacia Vitoria-Gasteiz del capital humano del entorno de Izki ha sido, además, acompañada por otro tipo de flujo hacia esta ciudad: el capital financiero. Una parte relevante de la capacidad de ahorro local se ha dirigido durante las últimas décadas a la compra de activos inmobiliarios seguros en la capital, fundamentalmente pisos<sup>138</sup>. Esta fuga de capitales ha incidido sin duda también en la descapitalización actual de los recursos endógenos de la comarca (Armentia, 2003:114).

Respecto al papel de los Ayuntamientos y Juntas Administrativas a favor del desarrollo rural del entorno del PNI, uno de los requisitos fundamentales para lograr cierto dinamismo social y económico en zonas con escasa densidad poblacional es que las instituciones locales cuenten con una adecuada capacidad financiera. La provisión de servicios básicos para la población no es rentable para los promotores privados, por lo que en muchos casos lograr que se mantenga una calidad de vida digna para la población y que los núcleos rurales sean atractivos para nuevos pobladores depende de la provisión de servicios públicos por parte de las instituciones.

Tabla 8.25: Gasto e inversión municipal media por habitante entre 2002 y 2004 (miles de €)

	<b>Gasto municipal medio por habitante</b>	<b>Inversión municipal media por habitante</b>
Arraia-Maeztu	2.533	532
Bernedo	3.712	1.974
Campezo	2.337	706
AIS del PN Izki	2.715	901
Valles Alaveses	4.045	1.580
Municipios rurales de Álava	3.891	1.536

Nota: Las medias se han calculado con la población de 2003 (INE, Padrón municipal).

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos ESKUDAL del Instituto Vasco de Competitividad (la fuente original es Eustat, Presupuestos municipales).

Pues bien, en el entorno del PNI la capacidad financiera de las Juntas Administrativas y de los Ayuntamientos es muy limitada. Según los datos de la tabla 8.25, las entidades locales cuentan con exiguos recursos en relación a otras zonas de referencia, máxime teniendo en cuenta que en territorios tan poco poblados y extensos como el que nos ocupa los gastos por habitante para la provisión de servicios básicos

<sup>138</sup> Estos inmuebles constituyen un activo seguro y permiten además a muchos ancianos de la zona emigrar a la capital y acceder a los servicios asistenciales de Vitoria durante sus últimos años de vida.

(transporte, sanidad, asistencia social, etc.) son mucho más elevados que en otros municipios más densamente poblados.

Cabe concluir, por lo tanto, que el tejido social local no cuenta con suficiente capacidad para iniciar procesos de desarrollo endógeno ni parece ser el más favorable para aprovechar las potencialidades surgidas con la declaración del espacio protegido. En este contexto, se hace necesario que continúe el impulso y apoyo financiero decidido de las instituciones supralocales (Diputación Foral de Álava, Gobierno Vasco e instituciones europeas) y la dinamización de entes de promoción comarcales a favor del desarrollo rural (Cuadrilla, Asociación de Desarrollo Rural).

El papel del órgano gestor del PNI como promotor de la economía del entorno ha de integrarse, en nuestra opinión, en las estrategias compartidas por las citadas instituciones. El *Programa de Desarrollo Rural de la Montaña Alavesa*, principal instrumento de desarrollo rural comarcal, considera que los abundantes recursos turísticos locales constituyen una ventaja competitiva y que la declaración del PNI debe plantearse como una “fortaleza” para el conjunto de la Montaña Alavesa. Asumir efectivamente el objetivo de desarrollo social y económico que la legislación otorga al PNI exige sin duda una decidida voluntad política y la disposición y desarrollo de mejores herramientas jurídicas, económicas y políticas, acordes con el complejo papel de los espacios protegidos en el nuevo paradigma conceptual.

En concreto, sería conveniente que las mesas de trabajo sectoriales e institucionales propuestas en el *Programa de Desarrollo Rural* comarcal como herramientas para mejorar la coordinación interinstitucional incluyeran también al PNI como un agente relevante de actuación, de tal manera que la Sección de Parques Naturales de la Diputación Foral de Álava asumiera su participación y contribución en el diseño y aplicación de la estrategia de desarrollo socioeconómico comarcal, especialmente en aquellas acciones relacionadas con la conservación del medio, el mantenimiento de las actividades tradicionales y la promoción turística.

Uno de los aspectos en los que la contribución del PNI puede ser relevante para el desarrollo rural es en la dinamización social y la formación de la población en el entorno de influencia del espacio protegido. Así, además de continuar con las actividades formativas para escolares, se debería incentivar la formación profesional de jóvenes locales en las tareas requeridas por el Parque (cuidado del monte, vigilancia, educación ambiental, etc.), promover el asociacionismo o incluso llevar a cabo iniciativas con un “efecto demostración” que dinamicen los recursos endógenos de la zona, favorezcan la participación de la población en nuevos proyectos, ayuden a

que el capital humano se adapte mejor a los cambios e incrementen la identidad comarcal.

También en esta línea convendría que el diseño del futuro *parketxea* de Korres fuera concebido como un lugar de encuentro, participación y dinamización de la población local, en lugar de estar exclusivamente pensado para la población urbana visitante. Con ese fin, se debería promover la regencia del mismo por grupos o asociaciones locales, organizar actividades periódicas de divulgación local, archivar copias de todos los trabajos e informes científicos para que puedan ser consultados por la población interesada, exponer y vender los productos locales (patatas, miel, artesanía de la madera, etc.) e incluso facilitar que algún cargo de responsabilidad ubique su sede en dicha infraestructura<sup>139</sup>.

Por último, cabe señalar que uno de los efectos positivos de la declaración del PNI, al que aún no se ha hecho alusión, es el cambio de mentalidad que está induciendo el trasiego de visitantes y técnicos en la población local, concretamente respecto a las nuevas concepciones sobre el medio ambiente y la gestión de los recursos naturales. En este sentido, a nuestro entender sería conveniente fomentar con mayor ímpetu valores de sostenibilidad en aquellos segmentos de población que más impacto producen en el medio, incentivando el cambio en las pautas de consumo de la población urbana visitante (uso del transporte público, compra de madera certificada, etc.) y organizando campañas específicas para la concienciación ambiental de los productores y propietarios locales. Estas estrategias, amén de favorecer la generación de nuevas iniciativas locales que redunden en una mejora socioeconómica y en una gestión más efectiva del territorio, resultan fundamentales para la protección de la naturaleza, por cuanto que en última instancia la viabilidad a largo plazo de su conservación está estrechamente ligada a la sostenibilidad de las pautas de consumo y producción de la sociedad.

---

<sup>139</sup> Un ejemplo a seguir podrían ser las “Casas del Parque” diseñadas en los espacios protegidos de Castilla-León. En ellas se ubica, además de un espacio de interpretación para los visitantes, una sala de reuniones, una pequeña biblioteca y un stand de venta de productos. Las actividades que semanalmente se programan en las mismas y el personal técnico que desde las propias Casas del Parque resuelve las dudas sobre limitaciones, permisos y ayudas son una expresión del interés de esta comunidad autónoma por acercar la gestión a la población del entorno de los espacios protegidos.

## **CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES**

---

A lo largo de la investigación se ha reflexionado sobre diferentes aspectos relacionados con la contribución de las áreas protegidas al desarrollo social y económico de las comunidades locales de sus entornos de influencia. Recién inmersos en un nuevo paradigma, los espacios protegidos deben encarar, como piedra angular de las políticas de conservación de la naturaleza, nuevas concepciones y desafíos en su planificación y gestión. En concreto, su nuevo papel como instrumentos de promoción socioeconómica de las comunidades locales se enfrenta a numerosos retos y dificultades operativas a lo largo de todo el planeta.

Esta investigación tenía como objetivo general contribuir al estudio de los costes y beneficios derivados de la declaración de las áreas protegidas, especialmente prestando atención a aquellos que afectan a los grupos locales de interés, así como reflexionar sobre las condiciones necesarias para que los espacios protegidos efectivamente contribuyan al desarrollo de las comunidades de su entorno. Terminada la investigación, se vuelve ahora la mirada hacia el capítulo introductorio, con el fin de contrastar las hipótesis fijadas en el mismo y abordar las conclusiones. Son muchas las cuestiones tratadas a lo largo de este trabajo que, siguiendo la metodología propuesta, han sido detalladas en los diferentes capítulos. En este último capítulo se sintetizan y resaltan las principales conclusiones obtenidas en función de los objetivos planteados.

**1.- Para lograr una efectiva conservación del medio natural es preciso dirigir la atención hacia el entorno social imbricado con dicho medio. La consecución de los diferentes objetivos propuestos en las áreas protegidas ubicadas en entornos humanizados depende en gran medida de que éstas consigan contribuir al desarrollo socioeconómico de las comunidades locales.**

1.1. Las profundas y rápidas transformaciones que están afectando a los procesos biogeofísicos esenciales del planeta tierra suponen un enorme desafío para el ser humano del siglo XXI. La protección de la naturaleza en general y la declaración de áreas protegidas en particular son actuaciones públicas claves para la preservación de la vida en la tierra que han gozado de un relevante desarrollo en las últimas décadas.

1.2.- El paradigma en el que se basó la declaración de los espacios protegidos en el siglo XX ha sido superado. Los objetivos de las áreas protegidas son mucho más complejos que antaño y por lo tanto, mayores los desafíos a los que se enfrentan. Especialmente relevante es el hecho de que en el nuevo paradigma el entorno social en el que se asientan estas áreas es tan importante como su entorno natural.



1.3.-A los clásicos objetivos de las áreas protegidas de conservación y disfrute recreativo, se añaden ahora otros fines sociales y económicos. En concreto, en el nuevo paradigma los espacios protegidos se conciben como instrumentos de ordenación territorial, modelos de desarrollo sostenible y como recursos endógenos para el desarrollo local.

**2.- La aportación de las ciencias sociales a la investigación aplicada a las áreas protegidas ha ido ganando importancia de forma paralela al cambio de paradigma que aboga por la consideración de aspectos sociales, económicos y políticos en las políticas de protección de la naturaleza. La economía se ha erigido así como disciplina de análisis emergente. Especialmente se considera necesario profundizar sobre los efectos socioeconómicos que la declaración de espacios protegidos provoca en las comunidades locales.**

2.1.-Los espacios protegidos ofrecen numerosos servicios a la sociedad, pero al compartir características de los bienes públicos no existen incentivos para su provisión privada y su declaración se enmarca en las políticas de protección ambiental. Estos servicios pueden ser valorados por la economía mediante diferentes técnicas de valoración ambiental.

2.2.-Los servicios que las áreas protegidas dispensan a la sociedad y los costes asociados a los mismos no se distribuyen generalmente de forma equitativa. Las comunidades locales pueden verse perjudicadas por la existencia de un espacio protegido en su entorno, mientras que los usuarios recreativos y la sociedad en su conjunto gozan normalmente de más beneficios que costes. Resulta fundamental realizar y difundir análisis económicos centrados en la escala local y en la distribución de los costes y beneficios entre los diferentes grupos de interés afectados por la declaración de áreas protegidas, así como buscar fórmulas para que los legítimos intereses de desarrollo de las comunidades rurales del entorno de estas áreas no se vean truncados en aras del beneficio obtenido para el conjunto de la sociedad.

2.3.-Es preciso aplicar metodologías específicas adaptadas al objetivo de analizar los efectos de las áreas protegidas en la escala local. Estas metodologías deben incorporar una aproximación cualitativa y distinguir entre diferentes grupos locales de interés afectados por la protección.

**3.- El mero hecho de declarar un área protegida no contribuye siempre al desarrollo socioeconómico de las comunidades locales. Existen dificultades para hacer operativo el nuevo paradigma en cuanto a la consecución de los objetivos de desarrollo socioeconómico vinculados a las áreas protegidas, al perdurar un marco administrativo y político que responde a concepciones ya superadas.**

3.1.- En España queda aún un importante camino por recorrer para la incorporación efectiva de los intereses locales en la planificación y gestión de las áreas protegidas y para llegar a asumir compromisos firmes a favor de que los espacios protegidos se conviertan en instrumentos de desarrollo rural y desarrollo sostenible.

3.2.- El País Vasco también se enfrenta a dificultades para la consecución del objetivo de desarrollo socioeconómico vinculado a sus Parques Naturales y a la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Pese a que teóricamente estos espacios se conciben como instrumentos para el desarrollo local y por lo tanto conceptualmente se les asigna una función de desarrollo socioeconómico complementaria a otros objetivos conservacionistas, educativos y recreativos, su contribución para las comunidades rurales parece escasa.

3.3.- Los espacios protegidos españoles y vascos parecen responder más bien a otras demandas de la sociedad relacionadas con la recreación y la preservación del medio natural, y se han convertido en actuaciones que otorgan importantes réditos políticos, mientras adolecen aún de los instrumentos operativos necesarios para que sus objetivos sociales y económicos puedan cumplirse. El desarrollo de la Red Natura 2000 debería, en este contexto, inducir a un replanteamiento de la política de protección de la naturaleza que implique, comprometa y coordine actuaciones a favor del desarrollo socioeconómico en el entorno de influencia de los espacios protegidos, integrando las mismas en estrategias de desarrollo integral de ámbito comarcal.

#### **4.- Respecto al Parque Natural de Izki:**

4.1.- Transcurridos diez años desde la declaración del PNI no se detectan cambios sociales y económicos significativos vinculados a la figura de protección. Los agentes particulares y las administraciones locales del entorno del Parque no han apostado por fuentes alternativas de ingresos vinculadas con las actividades turísticas y de atención a las necesidades de los visitantes, y el diseño y la ejecución de los planes de desarrollo comarcal se están llevando a cabo sin requerir la implicación y colaboración

de los gestores del espacio protegido, que adolecen además de una estrategia propia de promoción socioeconómica del área. No es de extrañar, por lo tanto, que los efectos del espacio protegido sobre la estructura económica y social de su Área de Influencia Socioeconómica hayan resultado ser prácticamente imperceptibles.

4.2.- Los costes y beneficios del PNI que afectan a los *stakeholders* locales (ganaderos, negocios turísticos, administraciones locales, población residente, etc.) son también poco relevantes. En las actividades tradicionales, que actualmente representan un reducido peso en la economía local, no existen prácticamente restricciones de uso y aprovechamiento, y cuando éstas se han establecido, han sido en general directa o indirectamente compensadas. Por otro lado, los escasos efectos positivos derivados de la existencia del PNI en todo caso se han producido como efectos indirectos de las actuaciones promovidas con fines recreativos y ambientales.

4.3.- El PNI está proporcionando unos servicios a la sociedad que en términos económicos pueden tener un valor anual cinco veces mayor que el presupuesto anual medio dedicado a la gestión del espacio protegido. Ubicado en un entorno social y económicamente marginado, sería deseable que esta aportación se reflejara de alguna manera en una mayor contribución del Parque al desarrollo local.

4.4.- Con suficiente voluntad política, el Parque Natural de Izki podría contribuir más eficazmente al desarrollo social y económico de su entorno. Aun siendo conscientes de que un espacio protegido como el PNI, por sus características, quizá no tenga capacidad suficiente para generar por sí solo un avance espectacular en la dinámica social y económica de su entorno, en nuestra opinión sí encierra ciertas potencialidades que no deben ser consideradas en absoluto desdeñables y que deberían insertarse adecuadamente en una estrategia de desarrollo rural más global.

#### ***5.- Algunas condiciones para que los espacios protegidos puedan contribuir al desarrollo local en sus entornos de influencia.***

El análisis efectuado en esta investigación nos ha permitido deducir algunos requisitos básicos para avanzar de forma exitosa en los objetivos sociales y económicos de las áreas protegidas, entre los que cabe destacar los siguientes:

##### ***5.1-Gestionar con cierta flexibilidad e incorporando los intereses locales.***

La mentalidad de la población rural con respecto a la propiedad de la tierra y el medio ambiente difiere notablemente de la percepción de los estratos urbanos. Es importante que la sociedad en general y los gestores en particular acerquen sus posturas hacia

los intereses de las comunidades locales, tratando de comprender y asumir que éstas no comparten siempre la visión patrimonial y conservacionista de la población que vive alejada de los espacios protegidos. Una de las formas más efectivas para lograr el consenso y la aceptación de la población local de la figura de protección y buscar su complicidad es impulsar la participación de las comunidades rurales en el proceso de planificación y gestión de las áreas protegidas de su entorno.

*5.2.- Reconocer la importancia del tejido social local.*

La formación, capacidad innovadora y dinamismo de los agentes locales públicos y privados es fundamental para que se pueda sacar rédito de las potencialidades socioeconómicas surgidas con la declaración de espacios protegidos, siendo ésta también una de las condiciones necesarias para mejorar su gobernabilidad. La marginalidad de las comunidades en las que prioritariamente se ubican las áreas protegidas suele asociarse con cierta desestructuración del tejido social tradicional, que necesita de un decidido impulso de las autoridades públicas competentes para ser revertida. Sólo cultivando las capacidades emprendedoras de las comunidades locales podrán convertirse éstas en protagonistas de sus procesos de desarrollo y hacerlos sostenibles en el tiempo.

*5.3.-Dotar a las áreas protegidas de suficientes y eficaces instrumentos operativos a favor del desarrollo rural, así como de los adecuados recursos financieros y humanos.*

Para evitar que los habitantes locales resulten perjudicados con la protección y se sientan excluidos de la propiedad, uso y gestión de su territorio, es necesario un compromiso político firme y compartido a favor del desarrollo rural, superando las políticas pasivas de protección del medio natural basadas en la regulación e imposición de limitaciones y priorizando estrategias de desarrollo local.

*5.4.- No confiar en exceso en las potencialidades del desarrollo turístico, sino abogar también y especialmente por políticas pro-activas decididas y efectivas que persigan invertir las tendencias desruralizadoras, tan comunes en los entornos de los espacios protegidos.*

Conviene ser cauteloso con las promesas de desarrollo basadas en las potencialidades del sector turístico. El desarrollo del turismo rural y de naturaleza vinculado con la declaración de espacios protegidos puede ser útil para lograr cierta diversificación económica en sus entornos de influencia, pero ni está exento de riesgos ni siempre es sencillo de potenciar.

Por lo tanto, parece imprescindible poner en marcha en los espacios protegidos actuaciones a favor del mantenimiento y fomento de la utilización y gestión productiva

tradicional del territorio, que favorezcan en todo caso la pervivencia de las culturas locales, tan necesarias para la supervivencia de los espacios rurales. Se trata de asumir que las comunidades locales pueden ser las mejores gestoras del medio natural, superando la filosofía de “compensar el lucro cesante” y abogando por “pagar por conservar”, es decir, potenciando que los agricultores y ganaderos utilicen prácticas beneficiosas para la conservación y mejora de los ecosistemas protegidos.

*5.5.- Promover una distribución equitativa de los costes y beneficios de las áreas protegidas.*

La política de protección de la naturaleza responde a múltiples objetivos y contribuye a que el conjunto de la sociedad satisfaga sus necesidades relacionadas con los servicios de los ecosistemas. Sin embargo, ello no es óbice para que una parte significativa de los costes en los que se incurre con la preservación de las áreas protegidas tenga que recaer en las comunidades locales de sus entornos. Se deben articular mecanismos compensatorios ágiles que permitan una justa distribución de los costes y beneficios entre los diferentes grupos locales de interés identificados en cada espacio protegido.

*5.6.-Establecer mecanismos de coordinación a nivel político e institucional en cuanto al modelo y actuaciones a apoyar en los espacios protegidos.*

Tanto en el estado español como en el caso particular del País Vasco la dispersión de competencias está dificultando la colaboración entre las administraciones ambientales y las agrarias, en especial en lo que respecta al empleo eficiente de las ayudas europeas a favor de la conservación de la naturaleza y la gestión de los espacios protegidos. Convendría coordinar de alguna manera los planes de desarrollo, apoyos y subvenciones de las diferentes administraciones, de tal manera que los entornos de los espacios protegidos gocen de una discriminación positiva en los instrumentos sectoriales y de desarrollo rural disponibles.



## **BIBLIOGRAFÍA**

---

- ABAD, M.; ALZUA, A; GUNDIN, A. y GIBAJA, J.J. (2003): "Peñas de Aia: Estimación de la demanda recreativa y valoración económica". *Lurralde*, nº 26, pp. 45-52.
- AINZ IBARRONDO, M.J. y GONZÁLEZ AMUCHÁSTEGUI, M.J. (2008): Gestión de montes en la Reserva de la Biosfera de Urdaibai: una oportunidad perdida. *Boletín de la AGE*, nº 46, pp. 329-344.
- ALBA ALONSO, J. (1999a): *Potencialidad de los espacios naturales protegidos como impulsores del desarrollo socioeconómico de su área de influencia: el caso del parque natural de Somiedo (Asturias) 1988-1998*. Tesis Doctoral. Director: David Rivas Infante. Universidad Autónoma de Madrid, Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo.
- ALBA ALONSO, J. (1999b): "Utilidad de métodos asociados a encuestas y construcción de G.I.S para la valoración socioeconómica de la repercusión de los espacios naturales protegidos en su área de influencia". *ESPARC 1998: Actas del IV congreso sobre espacios naturales protegidos: Implicaciones socioeconómicas derivadas de la declaración de espacios naturales protegidos*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, pp. 92-98.
- ALBA ALONSO, J. (2000): "Propuestas metodológicas para estimar la repercusión socioeconómica de los espacios protegidos en su entorno". *Psicothema*, suplemento nº 2, vol.12, pp. 18-21.
- ALBIAC, J.; ALBISU, M.L. y PÉREZ, L. (1995): *El valor económico de las áreas protegidas. Aplicación al parque natural de la Dehesa del Moncayo*. Documento de trabajo 95/1. Servicio de Investigación Agraria del Gobierno de Aragón.
- ALBIZU, I.; ZUBIAUR, M.; RODRÍGUEZ, M.; BESGA, G.; DOMINGO, M. y ONAINDIA, M. (1996): "Estructura y productividad de pastos naturales y mejorados en el macizo del Gorbeia en Bizkaia". *Actas de la XXXVI Reunión Científica de la S.E.E.P.*, pp. 217-220.
- ALCÁNTARA, A. (2004): "El turismo como instrumento de conservación y apoyo de las áreas protegidas". *Cuadernos de sostenibilidad y patrimonio natural*, nº 5, pp. 40-45.
- ALLENDE, J. (1995a): "El desarrollo sostenible desde la ordenación del territorio." *Economía y sociedad*, nº 12, pp. 35-43.
- ALLENDE, J. (1995b): "Desarrollo sostenible: de lo global a lo local." *Ciudad y Territorio*, nº 104, vol.3, pp. 267-281.
- ALLENDE, J. (2000): "Criterios de sostenibilidad en las actuales políticas de Ordenación del Territorio". *Euskonews and media*, nº 85. Disponible en <http://www.euskonews.com/0085zbnk/gaia8501es.html>.
- ALLENDE, J. (2006): *La ordenación del territorio en la CAPV. Análisis crítico y nuevas propuestas*. Informe para el Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. Disponible en [http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/dots\\_reestudio/es\\_1165/informesc.html](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/dots_reestudio/es_1165/informesc.html).
- ALLI TURRILLAS, J.C. (2005): "La protección jurídica de la biodiversidad. Mecanismos de protección de los espacios y las especies naturales". *Cuadernos de urbanismo*, nº 11, Montecorvo, SA.
- ARAUJO, A.; ARTARAZ, M. y GARCÍA, O. (2003): "Las vinculaciones sociales y económicas". En ORTÍZ DE ORRUÑO, J.M: *Informe sobre las vinculaciones históricas, culturales, sociales y económicas de Treviño y Álava*. Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz, pp. 213-353.
- ARAUJO, A.; FORCADA, J.; GARMENDIA, J.M. y LAFUENTE, A. (2007): *La UPV/EHU como instrumento de dinamización socioeconómica de Álava. Fase I: El impacto económico del gasto del Campus de Álava*. Informe de investigación inédito.



- ARMENTIA, F. (2003): "Pasado inmediato y presente de la Montaña Alavesa". En DÍAZ DE DURANA, R. y VILLANUEVA, E. (ed.): *Pasado y presente de la Montaña Alavesa*. Departamento de Cultura, Juventud y Deportes de la Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz, pp. 109-118.
- AVILA ORIVE, J.L. (1993): *La ordenación del territorio en el País Vasco. Análisis, ejercicio y delimitación competencial*. Cívitas e Instituto Vasco de Administración Pública, Madrid.
- AZNAR, J. y ESTRUCH, V. (2007): "Valoración de activos ambientales mediante métodos multicriterio: aplicación a la valoración del Parque Natural del Alto Tajo". *Economía agraria y recursos naturales*, nº 13, pp. 107-122.
- AZQUETA OYARZUN, D. (1996): "Valoración económica del medio ambiente: una revisión crítica de los métodos y sus limitaciones". *Información Comercial Española: Revista de Economía (ICE)*, nº 751, pp. 37-46.
- AZQUETA OYARZUN, D. (1999): *Valoración económica de la calidad ambiental*. Mc Graw-Hill, Madrid.
- AZQUETA OYARZUN, D. y SOTELSEK, D. (2007): "Valuing nature: from environmental impacts to natural capital". *Ecological economics*, nº 63, pp. 22-30.
- AZQUETA, D. y TIRADO, S. (2008): "La valoración económica de los activos naturales de España desde una perspectiva geográfica: retos conceptuales y metodológicos". En CAMPOS, P. y CASADO, J.M. (ed.): *Gestión del Medio Natural en la Península Ibérica: Economía y Políticas Públicas*. Funcas, Madrid, pp. 57-78.
- AZZONI, C.R. e ISAI, J.Y. (1994): "Estimating the costs of environmental protection in Brazil". *Ecological economics*, nº 11, pp. 127-133.
- BARBERÁN, R. y EGEA, P. (2005): "Criterios para la identificación y valoración de los costes de la conservación de espacios naturales". *Revista de estudios sobre despoblación y desarrollo rural*, nº 4, pp. 7-25.
- BARBERÁN, R. y EGEA, P. (2006): *Análisis económico de los costes de conservación de la naturaleza. Aplicación a dos espacios naturales de Monegros y Pirineos*. Centro de Estudios sobre la despoblación y el desarrollo de áreas rurales, Zaragoza.
- BARBERÁN, R.; EGEA, P. y PÉREZ, L. (2004): "Los costes de la red natura 2000: propuesta metodológica y primeras estimaciones". *Cuadernos Aragoneses de Economía*, nº 1, vol.14, pp. 201-224.
- BARBIER, E. (1989): *Economics, Natural Resource scarcity and development: conventional and alternative views*. Earthscan Publications, London.
- BARREIRO, J. (1998): *Valoración de los beneficios derivados de la protección de los espacios naturales: el caso del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido*. Organismo Autónomo de Parques Nacionales, Madrid.
- BARREIRO, J. (2006): "Instrumentos para la financiación de la Red Natura 2000: mecanismos de financiación no presupuestarios". *ESPARC 2005: Actas del XI congreso sobre espacios naturales protegidos: Comunicar los beneficios de los espacios protegidos a la sociedad*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, pp. 65-73.
- BARREIRO, J. y ESPINOSA, M. (2007): "La política agroambiental como herramienta para la multifuncionalidad". En GÓMEZ-LIMÓN, J.A. y BARREIRO, J.: *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, pp. 107-128.

- BARREIRO, J.; SOLER, E. y PÉREZ, L. (2004): "How much does it cost to include a marginal rural area as a Natura 2000 site? Social costs and expenditures for compensation schemes". *Spanish Journal of Agricultural Research*, nº 3, vol.2, pp. 287-300.
- BASAGOITI, M. y CORDERO, D. (2002): "Situación y evolución del Parque Natural de Urkiola". *Sustrai*, nº 62, pp. 44-46.
- BELTRÁN, M. (1991): *La realidad social*. Tecnos, Madrid.
- BERMEJO, R. (2001): *Economía sostenible: principios, conceptos e instrumentos*. Bakeaz, Bilbao.
- BISHOP, K.; DUDLEY, N.; PHILLIPS, A. y STOLTON, S. (2004): *Speaking a common language. The uses and performance of the IUCN system of management categories for protected areas*. UICN y UNEP, University of Cardiff, Cardiff.
- BRECHIN, S.R.; WILSHUSEN, P.R.; FORTWANGLER, C.L. y WEST, P.C. (ed.) (2003): *Contested Nature. Promoting International Biodiversity with Social Justice in the Twenty-First Century*. State University of New York Press, New York.
- BROWN, J.; MITCHELL, N. y BERESFORD, M. (ed.) (2005): *The protected landscape approach. Linking nature, culture and community*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge.
- BUESA, A. (1999): "Establecimiento de compensaciones en el Sector Forestal del Parque Natural de Urkiola". *ESPARC 1998: Actas del IV congreso sobre espacios naturales protegidos: Implicaciones económicas derivadas de la declaración de espacios naturales protegidos*. Oficina técnica de Europcar-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, pp. 55-57.
- CABERO DIEGUEZ, V. (2001): "Espacios naturales protegidos y conservación del medio". En GIL OLCINA, A. y GÓMEZ MENDOZA, J. (coord.): *Geografía de España*. Ariel, Barcelona, pp. 207-221.
- CALCERRADA, R.; MARTÍN LOU, M.A. y MARTÍNEZ VEGA, J. (2002): "Nuevas perspectivas de desarrollo rural en espacios protegidos. Un caso de estudio en la Comunidad de Madrid". En BLÁZQUEZ, M.; CORS, M.; GONZÁLEZ, J.M. y SEGÚÍ, M.: *Geografía y territorio. El papel del geógrafo en la escala local*. Universitat de Illes Balears, Palma, pp. 287-293.
- CAMPOS PALACÍN, P. (1994): "Economía de los espacios naturales protegidos". Ponencia presentada en el *Curso de verano de la UNED: Recursos, ambiente y sociedad. Introducción al análisis económico y sociológico de los beneficios y daños ambientales*, Mérida, 4-8 de Julio de 1994.
- CAMPOS PALACÍN, P.; RIERA, P.; DE ANDRÉS, R. y URZAINQUI, E. (1996a): "Valor económico total de un espacio de interés natural. La dehesa del área de Mongragüe". En AZQUETA, D. y PÉREZ, L. (ed.): *Gestión de espacios naturales. La demanda de servicios recreativos*. Mc. Graw Hill, Madrid, pp. 192-215.
- CAMPOS PALACÍN, P.; APARICIO STRAESSNER, A. y ALARCÓN LUQUE, J. (1996b): "Economía sustentable de los espacios naturales". En VVAA: *Medio natural, desarrollo sostenible, participación social y juvenil*. Manuales Quercus, nº 7, Madrid, pp. 179-264.
- CAMPOS PALACÍN, P. (1997) "Contribución de los espacios naturales protegidos al bienestar de la sociedad: beneficios de la conservación para la economía local". En VVAA: *Seminario sobre alternativas de desarrollo económico para la población local de los espacios naturales protegidos*. Consejería de Medio Ambiente y Desarrollo Regional de Madrid, Madrid, pp. 10-12.

- CAMPOS PALACÍN, P. (1999): "Hacia la medición de la renta de bienestar de uso múltiple de un bosque". *Investigación Agraria: Sistemas y Recursos Forestales*, vol.8 (2), pp. 407-421.
- CAMPOS PALACÍN, P.; RODRÍGUEZ, Y. y CAPARRÓS, A. (2001): "Towards the Dehesa total income accounting: theory and operative Monfragüe study cases". *Investigación Agraria: Sistemas y Recursos Forestales: Fuera de serie*, nº 1, vol.10, pp. 43-68.
- CAMPOS PALACÍN, P. y MARISCAL LORENTE, P. (2003): "Preferencias de los propietarios e intervención pública: el caso de las dehesas de la comarca de Monfragüe". *Investigación Agraria: Sistemas y Recursos Forestales*, nº 12, pp. 87-102.
- CAMPOS, P. y CARRERA, M. (2005): "Economía y conservación de la naturaleza en parques nacionales. Una propuesta para la sierra de Guadarrama". *Economistas*, nº 104, vol.23, pp. 349-357.
- CAMPOS PALACÍN, P.; OVIEDO PRO, J.L. y CAPARRÓS GASS, A. (2005a): "Un sistema de cuentas para la valoración de los efectos comerciales y ambientales del gasto público en la mitigación del fuego en el bosque mediterráneo". *Investigación Agraria: Sistemas y Recursos Forestales*, nº 1, vol.14, pp. 110-121.
- CAMPOS, P.; CAPARRÓS, A. y SANJURJO, E. (2005b): "Spain". En MERLO, M. y CROITORU, L. (ed.): *Valuing Mediterranean Forest. Towards Total Economic Value*. CABI, Wallingford, Gran Bretaña.
- CAMPOS PALACÍN, P. y CARRERA TROYANO, M. (2007)(ed.): *Parques nacionales y desarrollo local. Naturaleza y economía en la sierra de Guadarrama*. Thomson-Civitas, Pamplona.
- CAMPOS, P.; CAPARRÓS, A.; OVIEDO, J.L. y OVANDO, P. (2008): "La renta total social de los bosques". En CAMPOS, P. y CASADO, J.M. (ed.): *Gestión del medio natural en la península ibérica: economía y políticas públicas*. Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, pp. 13-56.
- CANADIAN PARKS AND WILDERNESS SOCIETY (CPAWS-Yukon) (2000): *Economic benefits of protected areas*. Disponible en [http://www.cpaws-sask.org/common/pdfs/cpawsyukon\\_ecreport.pdf](http://www.cpaws-sask.org/common/pdfs/cpawsyukon_ecreport.pdf).
- CANADIAN PARKS AND WILDERNESS SOCIETY (CPAWS-Yukon) (2006): *Economic impacts of national parks. Yukon territory and northern BC*. Disponible en [http://www.tc.gov.yk.ca/pdf/CPAWS\\_Yukon\\_national-parks-economic-impacts.pdf](http://www.tc.gov.yk.ca/pdf/CPAWS_Yukon_national-parks-economic-impacts.pdf).
- CAPARRÓS GASS, A. y CAMPOS PALACÍN, P. (2002): "Valoración de los usos recreativo y paisajístico en los pinares de la sierra de Guadarrama". *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, nº 195, pp. 121-146.
- CASAS GRANDE, J. (1993): "Los parques nacionales en el mundo". *El Campo: boletín de información agraria*, nº 128, pp. 57-66.
- CASAS GRANDE, J. (1996): "Conservación y espacios protegidos: el papel de los agentes locales". En VVAA: *Medio natural, desarrollo sostenible, participación social y juvenil*. Manual Quercus, nº 7, Madrid, pp. 13-54.
- CASAS, J. y BELTRÁN, N. (2006): "Una aproximación al coste de funcionamiento de los parques nacionales". *Boletín Europarc-España*, nº 21, pp. 47-52. Disponible en [http://www.europarc-es.org/intranet/EUROPARC/preview/publicaciones\\_Europarc-Espana/Boletines/boletin21.pdf](http://www.europarc-es.org/intranet/EUROPARC/preview/publicaciones_Europarc-Espana/Boletines/boletin21.pdf).
- CASCOS, C. y GUERRA, J.C. (2000): "Los espacios naturales protegidos en Castilla y León: un plan ambicioso para un futuro incierto". En VALLE BUENESTADO, B. (coord.): *Geografía y Espacios Protegidos*. Asociación de Geógrafos Española y Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, Murcia, pp. 75-102.

- CASTELLANOS, E. y ELORRIETA, J.I. (1999): "Valoración integral de la conservación de la biodiversidad de la Comunidad Foral de Navarra". Ponencia presentada en el *III Congreso de Economía de Navarra*, Pamplona, 27 y 28 de octubre. Disponible en <http://www.rlc.fao.org/foro/psa/pdf/valora.pdf>
- CASTELLANOS, E. y ELORRIETA, J.I. (2002): "La valoración económica de los recursos naturales, con especial énfasis en los humedales. El ejemplo de Navarra". En LLAMAS, M. y BRUFAO, P. (coord.): *Conflictos entre el desarrollo de las aguas subterráneas y la conservación de los humedales: aspectos legales, institucionales y económicos*. Mundiprensa, Madrid, pp. 219-234.
- CASTRO, M. y ALBIAC, J. (1994): *Valoración económica de bienes medioambientales: aplicación del método de coste de viaje al parque natural de la Dehesa del Moncayo*. Documento de trabajo del Servicio de Investigación Agraria del Gobierno de Aragón del Departamento de Agricultura, Ganadería y Montes, Zaragoza.
- CEAS CONSULTANTS CENTRE FOR EUROPEAN AGRICULTURAL STUDIES (1993): *The economy of landscape and nature conservation in England and Wales*. Final report to the Countryside Council for Wales, Countryside Commission and English Nature.
- CESAR, H.; LUNDIN, C.G.; BETTENCOURT, S. y DIXON, J. (1997): "Indonesian Coral Reefs: an economical analysis of a precious but threatened resource". *Ambio*, nº 6, vol. 26, pp. 345-350.
- CHAPE, S.; BLYTH, S.; FISH, L.; FOX, P. y SAPLDING, M. (comp.): *2003 United Nations List of Protected Areas*. UICN y UNEP, Cambridge, Gran Bretaña.
- CHILD, B. (ed.)(2004): *Parks in Transition. Biodiversity, rural development and the bottom line*. Earthscan, Londres.
- COASE, R.H. (1960): "The problem of Social Cost". *Journal of Law and Economics*, nº 3, pp. 1-44.
- COLÓN DÍAZ, M. (1989): "Promoción y control de la actividad económica en los espacios naturales. El desarrollo regional y la protección de espacios naturales". En MAPA (ed.): *Supervivencia de los espacios naturales*. Madrid, pp. 549-558.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): "Hacia un desarrollo sostenible". *V Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*. Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Financiación de la Red Natura 2000. Manual de Orientación*. World Wide Fund for Nature, Gland, Suiza. Disponible en [http://assets.wwf.es/downloads/08\\_luis\\_suarez\\_manual\\_de\\_orientacion.pdf](http://assets.wwf.es/downloads/08_luis_suarez_manual_de_orientacion.pdf).
- CONSEJO DE EUROPA (1987): "Parks, plans and people. Protected areas and socio-economic development". *Environmental encounter series*, nº 2.
- CORRALIZA, J.A.; FERNÁNDEZ, B.; OCEJA, L. y BERENGUER, J. (1999): "Imagen de los espacios naturales protegidos: el caso del Parque Natural de Peñalara". En VVAA: *Primeros encuentros científicos del Parque Natural de Peñalara y del Valle del Páular*. Consejería de Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, Madrid, pp. 43-50.
- CORRALIZA, J.A.; GARCÍA, J. y VALERO, E. (2002): *Los parques naturales en España: conservación y disfrute*. Fundación Alfonso Martí Escudero, Madrid.
- CORRALIZA, J.A.; GARCÍA, J. y VALERO, E. (2004): *Valoración de los aspectos sociales en la gestión de los parques naturales*. CENEAM, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid. Disponible en [http://www.mma.es/portal/secciones/formacion\\_educacion/reflexiones/2004\\_10corraliza.pdf](http://www.mma.es/portal/secciones/formacion_educacion/reflexiones/2004_10corraliza.pdf).

- COSTANZA, R.; CUMBERLAND, J.; DALY, H.; GOODLAND, R. y NORGDARD, R. (1997): *Introducción a la economía ecológica*. AENOR, Madrid.
- CUFF, J. y RAYMENT, M. (1997): *Working with Nature: Economies, employment and conservation in Europe*. Informe editado por Royal Society for the Protection of Birds and Birdlife International. Sandy, Gran Bretaña.
- DALTON, T.M. (2004): "An approach for integrating economic impact analysis into the evaluation of potential marine protected area sites". *Journal of Environmental Management*, nº 4, vol.70, pp. 333-350.
- DE DIOS, J. (2003): "Desarrollo sostenible en la sierra de Gredos (España central): posibilidades y limitaciones". *Ecosistemas*, Año XII, nº 2. Disponible en <http://www.revistaecosistemas.net/articulo.asp?Id=226>.
- DE GROOT, R.S. (1994): "Functions and values of protected areas: a comprehensive framework for assessing the benefits of protected areas to human society". En MUNASINGHE, M. y McNEELY, J. (ed.): *Protected area economics and policy: linking conservation and sustainable development*. World Bank y UICN, Washington DC, pp. 159-170.
- DE GROOT, R.S.; WILSON, M.A. y BOURMANS, R.M.L. (2002): "A typology for the classification, description and valuation of ecosystem functions, goods and services". *Ecological economics*, nº 41, pp. 393-408.
- DE LA RIVA, J.I. y BENLLOCH, P. (1994): "Impacto económico de las limitaciones para la explotación de los recursos forestales en el parque nacional de Ordesa y Monte Perdido". En ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES (AGE): *Actas del VII Coloquio de Geografía Rural*. Estudios de geografía, nº 7. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, pp. 362-369.
- DE LUCIO, V.J. (2006): "Las áreas naturales protegidas, un éxito inconcluso". En FUNDACIÓN FÉLIX RODRÍGUEZ DE LA FUENTE y FUNDACIÓN BBVA (ed.): *Félix, 25 años de conciencia ecológica*. Madrid, pp. 109-119.
- DE ROJAS, F. (2006): *Los espacios naturales protegidos*. Aranzadi, Pamplona.
- DEL SAZ, S.; PÉREZ Y PÉREZ, L. y BARREIRO, J. (1998): "Valoración contingente y protección de espacios naturales". *Revista valenciana d'estudis autonòmics*, nº 23, pp. 355-372.
- DELGADILLO, J. y ALBURQUERQUE, F. (2008): "Emprendimientos de base ecológica en municipios rurales. Impulso al desarrollo de las Áreas Socioeconómicas de los Parques Naturales de Andalucía". Comunicación inédita presentada en las *XI Jornadas sobre Economía Crítica*, Bilbao, 27-29 de marzo.
- DÍAZ, M.; BAQUERO, R.A.; FERNÁNDEZ, F.; YELA, J.L.; CONCEPCIÓN, E.D. y DE ESTEBAN, J. (2006): "Efectividad de las medidas agroambientales para la conservación de la fauna y flora europeas". *Ecosistemas*, año XV, nº 2. Disponible en <http://www.revistaecosistemas.net/articulo.asp?Id=430>.
- DIXON, J.A. y HUFSCHMIDT, M.M. (ed.) (1986): *Economic valuation techniques for the environment: a case study workbook*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore MD, USA.
- DIXON, J.A. y SHERMAN, P.B. (1990): *Economics of Protected Areas: A new look at benefits and costs*. Earthscan, Londres.
- DIXON, J.A.; FALLON SCURA, L.; CARPENTER, R. y SHERMAN, P.B. (1996): *Economic analysis of environmental impacts*. Earthscan, Londres.



- DUBGAARD, A.; KALLESOE, M.; PETERSEN, M. y LADENBURG, J. (2002): *Cost-benefit analysis of the Skjern river restoration Project*. Papers from Department of economics and natural resources, Social Science Series, nº 10, Royal Veterinary and Agricultural University.
- DUDLEY, N. (ed.)(2008): *Directrices para la aplicación de categorías de gestión de áreas protegidas*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Gran Bretaña.
- EIN, S.L. (2002): *Realización de un análisis coste-beneficio del lugar de Navarra "Peñacil, El Montecillo y Monterrey" propuesto para su incorporación en Natura 2000*. Informe técnico. Disponible en <http://www.gaurn.com/documentos/Resumen%2049.pdf>.
- ESECA (Sociedad de Estudios Económicos de Andalucía) (2007): *Impacto Socioeconómico del Espacio Natural Protegido de Sierra Nevada*. Informe encargado por la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía, Sevilla.
- ESTEVAN, A. (1995): "Monetarización del medio ambiente y ecologismo de mercado". En *VVAA: De la economía a la ecología*. Trotta, Madrid, pp.67-78.
- ETXANO GANDARIASBEITIA, I. (2004): "Medioambientalización de la política de Desarrollo Rural: el caso de la Comunidad Autónoma Vasca". Comunicación presentada en el *V Congreso de Economía Agraria*. Santiago de Compostela, 15-17 de septiembre.
- ETXANO, I. (2007): "Análisis de la dinámica socioeconómica en los parques naturales de Álava". Ponencia presentada en *las I Jornadas sobre población y territorio en Álava; claves explicativas de la dinámica demográfica territorial y desarrollo local*, Escuela de Empresariales de Vitoria-Gasteiz, 22-23 de febrero.
- EUROPARC y UICN (2000): *Guidelines for Protected Area Management Categories. Interpretation and Application of the protected area management categories in Europe*. EUROPARC y WCPA, Grafenau, Alemania.
- EUROPARC-ESPAÑA (1999): *ESPARC 1998: Actas del IV congreso sobre espacios naturales protegidos: Implicaciones socioeconómicas derivadas de la declaración de espacios naturales protegidos*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- EUROPARC-ESPAÑA (2002): *Plan de Acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- EUROPARC-ESPAÑA (2003): *Anuario 2002 Europarc-España del estado de los espacios naturales protegidos*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- EUROPARC-ESPAÑA (2005b): *ESPARC 2004: Actas del X congreso sobre espacios naturales protegidos: Alcanzar la eficacia en la gestión de los espacios naturales protegidos*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- EUROPARC-ESPAÑA (2005c): *Integración de los espacios naturales protegidos en la ordenación del territorio*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.
- EUROPARC-ESPAÑA (2006a): *Anuario 2005 Europarc-España del estado de los espacios naturales protegidos*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.

EUROPARC-ESPAÑA (2006b): *ESPARC 2005: Actas del XI congreso sobre espacios naturales protegidos: Comunicar los beneficios de los espacios protegidos a la sociedad*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.

EUROPARC-ESPAÑA (2007): *ESPARC 2007: Actas del XIII congreso sobre espacios naturales protegidos: Áreas protegidas: diversidad y bienestar social. Contribución al Convenio de Diversidad Biológica*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.

EUROPARC-ESPAÑA (2008a): *Planificar para gestionar los espacios naturales protegidos*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.

EUROPARC-ESPAÑA (2008b): *Anuario 2007 Europarc-España del estado de los espacios naturales protegidos*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.

EUROPEAN CENTRE FOR NATURE CONSERVANCE (2003): *An assessment of factors affecting farmers willingness and ability to cooperate with biodiversity policies*. Report of the Biofact project . Disponible en <http://www.ecnc.nl/Biofact>.

FARRÉ PERDIGUER, M.J. (2003): "El valor de uso recreativo de los espacios naturales protegidos. Una aplicación de los métodos de valoración contingente y del coste del viaje". *Estudios de economía aplicada*, nº 2, vol.21, pp. 297-320.

FEDERACIÓN DE PARQUES NATURALES Y NACIONALES DE EUROPA (FPNNE) (1997): *Seminario sobre alternativas de desarrollo económico para la población local de espacios naturales protegidos*. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid.

FEDERACIÓN DE PARQUES NATURALES Y NACIONALES DE EUROPA (FNNPE) (1993): *Loving them to death?*. Federation of Nature and National Parks of Europe, Bélgica.

FERNÁNDEZ DE LA GATTA, D. (1999): "El régimen jurídico de la utilización y uso de los espacios naturales protegidos: aspectos internacionales, comunitarios e internos". *Noticias de la Unión Europea*, nº 179, pp. 51-70.

FERNÁNDEZ DE MENDIOLA, J.A. y GUTIÉRREZ LAZPITA, J.A. (1993): *Diseño de las estrategias de valoración de las compensaciones económicas producidas por las normativas de ordenación de los espacios naturales protegidos del País Vasco*. Informe inédito, elaborado para el Gobierno Vasco.

FERNÁNDEZ GUTIÉRREZ, F.; ASENSIO HITTA, M.A. y PUNARES FERNÁNDEZ, P. (coord.)(2002): *Turismo y transformaciones urbanas en el siglo XXI*. Universidad de Alicante, Alicante. Disponible en <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/24616130090038831754491/index.htm>.

FERRARO, P. J. (2001): *The local costs of establishing protected areas in Low-Income nations: Ranomafana national park, Madagascar*. Environmental Policy Working Paper Series 2001-006. Department of Economics. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

FIGUEROA, J.R. (2005): "Valoración de la biodiversidad: perspectiva de la economía ambiental y ecológica". *Interciencia*, nº 2, vol.30, pp. 103-107.

FLORENSA, R.; DOMÍNGUEZ, G.; DOMENJÓ, I. y CASTILLO, E. (2005): "Nuevas actividades económicas en la zona periférica de los espacios naturales protegidos. Un análisis en los espacios naturales protegidos de Lérida". Comunicación presentada en el *IV Congreso Forestal Español*, Zaragoza, 26-30 de septiembre.

- FLORIDO TRUJILLO, G. y LOZANO VALENCIA, P.J. (2003): "La protección de espacios y especies dentro de la ordenación territorial. Las diferentes escalas legislativas: Europa, España y País Vasco". *Lurralde: Investigación y Espacio*, nº 26, pp. 181-199.
- FOSTER, V. (2001): "Economic evaluation of environmental impact: techniques, results and institutional experience". En PRADA BLANCO, A. y VÁZQUEZ RODRÍQUEZ, M.X.: *Economía ambiental e Sociedade*. Consello da Cultura Gallega, Santiago de Compostela, pp. 335-367.
- FREEMAN (1984): *Strategic Management. A stakeholder approach*. Pitman, Boston.
- FUNDACIÓN TERRITORI I PAISATJE y XARXA DE CUSTODIA DEL TERRITORIO (ed.)(2006): *Custodia del territorio en la práctica. Manual de introducción a una nueva estrategia participativa de conservación de la naturaleza y el paisaje*. Barcelona. Disponible en [http://www.custodiaterritori.org/docs/xct\\_castella\\_web.pdf](http://www.custodiaterritori.org/docs/xct_castella_web.pdf).
- GALARRAGA GALLASTEGI, I.; MARTÍN LANDA, I.; BERISTAIN ETXABE, I. y BASTEGIETA, A. (2004): "El método de transferencia de valor (benefit transfer), una segunda opción para la evaluación de impactos económicos: el caso del Prestige". *Ekonomiaz*, nº 57, pp. 30-45.
- GAMBOA, G. y MUNDA, G. (2007): "The problem of windfarm location: A social multi-criteria evaluation framework". *Energy Policy*, nº 35, pp. 1564-1583.
- GAMPER, C.; HEINTEL, M.; LEITNER, M. y WEIXLBAUMER, N. (2007): "Nature parks and regional development in Austria: a case study of the natura park Otscher-Tormauer". En MOSE, I. (ed.): *Protected areas and regional development in Europe. Towards a new model for the 21st century*. Ashgate, Gran Bretaña, pp. 75-98.
- GARAYO URRUELA, J.M. (1996a): "Concepción integrada de la conservación de la naturaleza y categorías de espacios naturales protegidos". *Lurralde: Investigación y Espacio*, nº 19, pp. 215-235.
- GARAYO URRUELA, J.M. (1996b): "Los espacios naturales protegidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1922-1994)". *Agricultura y sociedad*, nº 78, pp. 61-112.
- GARAYO URRUELA, J.M. (1997): "La declaración de parque natural como intento de revitalización de la sociedad rural de montaña: el caso del valle de Valderejo". *Zaiñak*, nº 14, pp. 339-366.
- GARAYO, M.J. (1998): "La participación de la población local en el proceso de la declaración y planificación de los espacios naturales protegidos: el parque natural de Valderejo". *Inguruak*, nº 21, pp. 227-252.
- GARAYO URRUELA, J.M. (2000): "Poder político y conservación de la naturaleza: los espacios naturales protegidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1989-1998)". En VALLE BUENESTADO, B. (coord.): *Geografía y Espacios Protegidos*. Asociación de Geógrafos Española y Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, Murcia, pp. 143-158.
- GARAYO URRUELA, J.M. (2001): "Los espacios naturales protegidos: entre la conservación y el desarrollo". *Lurralde: Investigación y Espacio*, nº 24, pp. 271-293.
- GARCÍA ALONSO, O. (1996): *Protected areas and the relation with the local community. Case of study: Brecon Beacons National Park*. Trabajo de investigación inédito dirigido por Kevin Bishop. Department of City and Regional Planning, University of Cardiff.



- GARCÍA ALONSO, O. (1999): "Diversificación y compensación de rentas en espacios naturales protegidos". En *VVAA: Municipios y espacios naturales protegidos. Actas del Seminario Europeo*. EUDEL (Asociación de Municipios Vascos), Bilbao, pp.153-190.
- GARCÍA ALONSO, O. (2007): "De los Parques Naturales a Natura 2000: consecuencias para los municipios del territorio rural alavés". Ponencia presentada en *las I Jornadas sobre población y territorio en Álava; claves explicativas de la dinámica demográfica territorial y desarrollo local*, Escuela de Empresariales de Vitoria-Gasteiz, 22-23 de febrero.
- GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, S. (2003): *Guía metodológica para la elaboración de Planes de Gestión de los Lugares Natura 2000 en Navarra*. Gobierno de Navarra. Documento técnico. Disponible en <http://www.gavrn.com/documentos/Guia%20metodologica.pdf>.
- GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, S. (2004): "Fondos Europeos para la financiación de Natura 2000". *Boletín Europarc*, nº 18, pp. 46-50.
- GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, S. y BARREIRO HURLE, J. (2004): *Instrumentos económicos para la financiación de políticas de conservación de la naturaleza*. Documento técnico. Navarra. Disponible en <http://www.gavrn.com/documentos/Financiacion%20Sep2004.pdf>.
- GARCÍA FERNÁNDEZ-VELILLA, S. (2007): "Agricultura, desarrollo rural y medio ambiente, ¿podemos hacerlo mejor?. Propuestas para una política rural integrada". *ESPARC 2007: Actas del XIII Congreso sobre espacios naturales protegidos: Áreas protegidas: diversidad y bienestar social. Contribución al Convenio de Diversidad Biológica*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, pp. 61-64.
- GARCÍA URETA, A. (1999): *Espacios naturales protegidos. Cuestiones jurídicas en la Ley 4/89 del 27 de marzo*. Colección urbanismo y medio ambiente del Gobierno Vasco, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao.
- GARRIDO, A.; GÓMEZ-LIMÓN, J.; VICENTE DE LUCIO, J. y MÚGICA, M. (1996): "Estudio del uso y valoración del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares (Madrid) mediante el método de coste de viaje". En AZQUETA, D. y PÉREZ, L. (ed.): *Gestión de espacios naturales. La demanda de servicios recreativos*. McGraw Hill, Madrid, pp. 105-124.
- GETZNER, M.R. y JUNGMEIER, M. (2002): "Conservation policy and the regional economy: The regional economic impact of Natura 2000 conservation sites in Austria". *Journal for Nature Conservation*, nº 1, vol.10, pp. 25-34.
- GHIMIRE, K.G. y PIMBERT, M.P. (ed.)(2000): *Social change and conservation*. Earthscan, Londres.
- GOBIERNO VASCO (1992): *Plan estratégico rural vasco. Líneas generales de actuación*. Servicio General de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1994): *Plan Forestal Vasco 1994-2030*. Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca. Servicio General de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1996a): *Plan de Actuación para el Desarrollo del Medio Rural Vasco 1997-2000. Marco general para una política a favor el Espacio Rural Vasco*. Servicio General de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- GOBIERNO VASCO (1996b): *Catálogo abierto de espacios naturales relevantes de la CAPV*. Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. Servicio General de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (1997): *Directrices de Ordenación del Territorio*. Servicio General de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (1999): *Programa de Armonización y Desarrollo de las Actividades Socioeconómicas (PADAS)*. Agenda Local 21 de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. Servicio General de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (2000): *Plan de Desarrollo Rural Sostenible 2000-2006*. Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca. Servicio General de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (2001): *Avance del Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural*. Departamento de Agricultura, Ganadería y Pesca. Servicio General de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Disponible en <http://www.euskonews.com/0153zbnk/gaia15307es.html>.

GOBIERNO VASCO (2002): *Estrategia Vasca de Desarrollo Sostenible 2002-2020*. Servicio General de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Disponible en [http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-5832/es/contenidos/plan\\_programa\\_proyecto/eavds\\_pma/es\\_9688/pma\\_2002\\_2006.html](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-5832/es/contenidos/plan_programa_proyecto/eavds_pma/es_9688/pma_2002_2006.html).

GOBIERNO VASCO e IHOBE (2002): *Programa marco ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2002-2006)*. Disponible en [http://www.euskadi.net/r33-2288/es/contenidos/plan\\_programa\\_proyecto/eavds\\_pma/es\\_9688/pma\\_2002\\_2006.html](http://www.euskadi.net/r33-2288/es/contenidos/plan_programa_proyecto/eavds_pma/es_9688/pma_2002_2006.html).

GOBIERNO VASCO e IHOBE (2005): *Resumen del Estado del medio ambiente en la Comunidad Autónoma del País Vasco 2004*. Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco. Servicio General de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO (2006): *El bosque vasco en cifras*. Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Disponible en [http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-15135/es/contenidos/informacion/if\\_mapa\\_adatos/es\\_dapa/adjuntos/Situacion\\_actual.pdf](http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-15135/es/contenidos/informacion/if_mapa_adatos/es_dapa/adjuntos/Situacion_actual.pdf).

GOBIERNO VASCO e IHOBE (2007): *II Programa marco ambiental de la Comunidad Autónoma del País Vasco (2007-2010)*. Vitoria-Gasteiz. Disponible en [http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-5832/es/contenidos/plan\\_programa\\_proyecto/eavds\\_pma/es\\_9688/pma\\_2007\\_2010.html](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-5832/es/contenidos/plan_programa_proyecto/eavds_pma/es_9688/pma_2007_2010.html).

GOBIERNO VASCO (2008): *Evaluación del Programa de Armonización y Desarrollo de las Actividades Socioeconómicas (PADAS) de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai. I Foro Urdaibai Sostenible, Estrategia de Desarrollo Sostenible de la Reserva de la Biosfera de Urdaibai 2008-2013*. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Disponible en [http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-12872/es/contenidos/plan\\_programa\\_proyecto/padas/es\\_15311/adjuntos/evaluacion.pdf](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-12872/es/contenidos/plan_programa_proyecto/padas/es_15311/adjuntos/evaluacion.pdf).

GOERLICH, F.; MAS, M.; AZAGRA, J. y CHORÉN, P. (2006): *La localización de la población española sobre el territorio. Un siglo de cambios*. Fundación BBVA, Madrid.

GÓMEZ BENITO, C. (1995): "Diversidad biológica, conocimiento local y desarrollo". *Agricultura y sociedad*, nº 77, pp. 127-146.

GÓMEZ GÓMEZ, C.M. (1996): "El método de las funciones hedónicas y la valoración de espacios naturales". En AZQUETA, D. y PÉREZ Y PÉREZ, L. (ed.): *Gestión de espacios naturales. La demanda de servicios recreativos*. McGraw Hill, Madrid, pp. 75-100.

- GÓMEZ MENDOZA, J. (1995): "Desarrollo rural y espacios naturales protegidos". En RAMOS REAL, E. y CRUZ VILLALÓN, J. (coord.): *Hacia un nuevo sistema rural*. Serie de Estudios, nº 99. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, pp. 381-410.
- GÓMEZ-BAGGETHUN, E. y DE GROOT, R. (2007): "Capital natural y funciones de los ecosistemas: explorando las bases ecológicas de la economía". *Ecosistemas*, 2007/3, pp. 4-14. Disponible en <http://www.revistaecosistemas.net/pdfs/496.pdf>.
- GÓMEZ-LIMÓN, J.A. y BARREIRO, J. (coord.)(2007): *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, M. y GONZÁLEZ MARTÍNEZ, X.M. (2001): "Rentabilidad social de la protección de la naturaleza. El caso de las islas Cíes y sus atributos". *Economía*, nº 47, pp.152-181.
- GONZÁLEZ GÓMEZ, M. (2003): "El territorio protegido en las Comunidades Autónomas". *Revista galega de economía*, nº 2, vol.12 pp. 1-20. Disponible en <http://www.usc.es/econo/RGE>.
- GONZÁLEZ SALAZAR, J.A. (2005): "Montaña alavesa. Comunidades y pastores". *Ohitura, Estudios de etnografía alavesa*, nº 11 (extraordinario).
- GONZÁLEZ, M.; GONZÁLEZ, X.M.; POLOMÉ, P. y PRADA, A. (2001): "Galician Natural Heritage: Use value and preservation value". En PRADA BLANCO, A. y VÁZQUEZ RODRÍQUEZ, M.X. (ed.): *Economía ambiental e Sociedade*, Consello da Cultura Gallega, Santiago de compostela, pp. 297-319.
- GRANDE, A (2005): "El Valle de Lozoya como escenario social de investigación, diagnóstico y planificación participativa". En COMUNIDAD DE MADRID: *IV Jornadas Científicas del Parque Natural de Peñalara y del Valle de El Páucar: Conservación y desarrollo socioeconómico en espacios naturales protegidos*, Madrid, pp. 117-133.
- GRANELL PÉREZ, M.C. y BIESCAS FERRER, J.A. (1993): "Influencia de los parques nacionales en el desarrollo económico del entorno. El caso de Ordesa y Monte Perdido". *El Campo: boletín oficial de información agraria*, nº 128, pp. 107-120.
- GRINEVALD, J. (2005): "Ideas y preocupaciones acerca del papel de la especie humana en la biosfera". En NAREDO, J.M. y GUTIÉRREZ, L. (ed.)(2005): *La incidencia de la especie humana sobre la faz de la tierra (1955-2005)*. Universidad de Granada y Fundación César Manrique, Granada, pp. 15-90.
- GUIMIRE, K.B. y PIMBERT, M. (ed.)(1997): *Social change and conservation. Environmental Politics and impacts of national parks and protected areas*. Earthscan, Londres.
- GURRUTZAGA, M. (2005): *Red de Corredores Ecológicos de la Comunidad Autónoma de Euskadi*. IKT, S.A. y Dirección de Biodiversidad y Participación Ambiental del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco. Disponible en [http://www.euskadi.net/r33-2288/es/contenidos/informacion/corredores\\_ecologicos/es\\_7871/adjuntos/Sintesis.pdf](http://www.euskadi.net/r33-2288/es/contenidos/informacion/corredores_ecologicos/es_7871/adjuntos/Sintesis.pdf).
- GUSTAVSON, K.; KROEKER, Z. y MUECKE, A. (2004): "Socio-economic analysis of designating wilderness areas within the Gully Lake and Eigg mountain-James river crown parcels". En VVAA: *Discussion paper of the Department of Environment and Labour*. Province of Nova Scotia, Canadá.
- GUTMAN, P. (2002): "Putting a price tag on conservation: cost benefit analysis of Venezuela's national parks". *Source Journal of Latin American Studies*, vol.34, pp. 43-70.

- HAMMER, T. (2007): "Protected areas and regional development: conflicts and opportunities". En MOSE, I. (ed.): *Protected areas and regional development in Europe. Towards a new model for the 21st century*. Ashgate, Gran Bretaña, pp. 21-36.
- HARMON D. y PUTNEY, A.D. (2003): *The full value of parks. From economics to intangible*. Rowman & Littlefield publishers Inc., USA.
- HEIN, L.; VAN KOPPEN, K.; DE GROOT, R.S. y VAN IERLAND, E.C. (2006): "Spatial scales, stakeholders and the valuation of ecosystem services". *Ecological economics*, nº 57, pp. 209-228.
- HICKS, J.R. (1939): *Value and Capital: An inquiry into some fundamental principles of economic theory*. Clarendon Press, Oxford.
- HIEDANPÄÄ, J. (2002): "European-wide conservation versus local well-being: the reception of the Natura 2000 Reserve Network in Karvia, SW-Finland". *Landscape and Urban Planning*, vol.61, issues 2-4, pp.113-123.
- IHOBE (2006): *Agricultura y medio ambiente en la CAPV. Indicadores 2006*. Serie Programa Marco Ambiental, nº 56.
- IHOBE (Sociedad Pública de Gestión Ambiental) (2007): *Agenda Local 21: Guía sobre competencias municipales en el medio natural*. Serie Programa Marco Ambiental, nº 65.
- IKT, S.A. (2005): *Catálogo abierto de paisajes singulares y sobresalientes de la CAPV. Anteproyecto. Tomos I, II, III y IV*. Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz. Disponible en [http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-3074/es/contenidos/informacion/paisaje/es\\_1094/adjuntos/CPSS AP Tomo 2.pdf](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-3074/es/contenidos/informacion/paisaje/es_1094/adjuntos/CPSS AP Tomo 2.pdf).
- INICIATIVAS AMBIENTALES (2004): *Análisis de la rentabilidad económica de la Selva de Irati en su área de influencia*. Junta General del Valle de Aezkoa, Navarra. Informe inédito.
- IZQUIERDO VALLINA, J. (1996): "El desarrollo sostenible, la última propuesta para el próximo milenio". En VVAA: *Medio natural, desarrollo sostenible, participación social y juvenil*. Manuales Quercus, nº 5, Madrid, pp.107-141.
- IZQUIERDO, J. (2008): "Gestión agropecuaria del paisaje y conservación de la naturaleza. Ideas para un debate". En CAMPOS, P. y CASADO, J.M.(ed.): *Gestión del medio natural en la península ibérica: economía y políticas públicas*. Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, pp. 111-128.
- JACOBS, M. (1997): "Environmental valuation. Deliberative democracy and public decision-making institutions". En FOSTER, J. (ed.): *Valuing nature? Economics, Ethics and Environment*. Routledge, Londres, cap.13, pp. 211-231.
- JIMÉNEZ HERRERO, L. (1996): *Desarrollo Sostenible y Economía Ecológica*. Síntesis, Madrid.
- KALLAS, Z.; GÓMEZ-LIMÓN, J.A. y BARREIRO, J. (2007): "Oferta y demanda de bienes y servicios públicos en la agricultura española". En GÓMEZ-LIMÓN, J.A. y BARREIRO, J. (coord.): *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, pp.131-153.
- KELLEHER, G. (2002): *Guidelines for Marine Protected Areas*. Best Practice Protected Areas Guidelines Series, nº 3, UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Gran Bretaña.
- KNIIVILA, M.; OVASKAINEN, V. y SAASTAMOINEN, O. (2002a): "Cost and benefits of forest conservation: regional and local comparison in Eastern Finland". *Journal of Forest Economics*, vol.8, pp. 131-150.



- KNIIVILA, M. y SAASTAMOINEN, O. (2002b): "The opportunity costs of forest conservation in a local economy". *Silva Fennica*, nº 4, vol.36, pp. 853-864.
- KRAMER, R.; SAUNIER, M.; SHARMA, N.; MERCER, E. y SHYAMSUNDAR, P. (1994): "Valuing a protected tropical forest: a case study in Madagascar". En MUNASINGHE, M. y MCNEELY, J. (ed.): *Protected area economics and policy: linking conservation and sustainable development*. UICN y Banco Mundial, Washington DC, pp. 191-202.
- KRUGMAN, P.R. y WELLS, R. (2006): *Microeconomía*. Reverté, Barcelona.
- LANDETA, J. (2002): *El método Delphi: una técnica de previsión de futuro*. Ariel, Barcelona.
- LASAGABASTER, I. y LAZCANO, I. (2004): "Protección del paisaje, ordenación del territorio y espacios naturales protegidos". *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 70, pp. 125-187.
- LASAGABASTER, I. y CUBERO J.I. (2007): *El suelo, ¿un bien público sin protección?*. Anuario 2007 del Grupo de Estudios de Derecho Público. Disponible en <http://www.eitelkartea.com/dokumentuak/lasagabaster-cubero.pdf>.
- LAZCANO, I. (1996): "Las relaciones de los agentes implicados". Ponencia presentada en el Curso de Dirección y Gestión de Espacios Naturales Protegidos organizado por el Colegio de Biólogos del País Vasco del 7 al 23 de octubre.
- LAZCANO, I. (2001): "Espacios naturales protegidos". En LASAGABASTER, I.: *Derecho ambiental*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, pp. 537-628.
- LAZCANO, I. (2007): "Los espacios naturales protegidos". En LASAGABASTER, I. (dir.): *Derecho ambiental. Parte especial I. Espacios naturales, flora y fauna, montes, paisaje*. Lete, Bilbao, pp.35-233.
- LEON, J. (1996): "Análisis de la demanda turística de los espacios naturales". Comunicación presentada en la *XXII Reunión de Estudios Regionales*, Pamplona, 20-22 de noviembre.
- LETTE, H. y DE BOO, H. (2002): *Economic valuation of forest and nature. A support tool for effective decision-making*. Theme Studies Series, 6. Forest, forestry and biodiversity support group. Wageningen International Agricultural Centre, Países Bajos.
- LOMAS, P.L.; DI DONATO, M. y ULGIATI, S. (2007): "La síntesis emergética: una valoración de los servicios de los ecosistemas con base termodinámica". *Ecosistemas*, 2007/3, pp. 36-44. Disponible en <http://www.revistaecosistemas.net/pdfs/497.pdf>.
- MACHADO, A. (1992): "Necesidad de la protección de espacios naturales en el marco de la ordenación integral del territorio". *Munibe (Ciencias Naturales)*, nº 44, pp. 9-15.
- MADRID, F. (2003): "Recursos y actividades económicas de la Montaña Alavesa". En DÍAZ DE DURANA, R. y VILLANUEVA, E. (ed): *Pasado y presente de la Montaña Alavesa*. Departamento de Cultura, Juventud y Deportes de la Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz, pp. 95-107.
- MALAGÓN ZALDUA, E. (2001): "La multifuncionalidad en las políticas de desarrollo rural en la CAPV". Comunicación presentada en el *V Coloquio hispano portugués de estudios rurales*. Disponible en <http://www.usc.es/idega/eduardom.doc>.
- MALAGÓN, E.; DÍAZ, M.A.; IZQUIERDO, B. e IMAZ, M. (2005): *Actualización del informe de evaluación intermedia del PDRS 2000-2006*. Disponible en [http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-773/es/contenidos/plan\\_programa\\_proyecto/5473/es\\_2709/adjuntos/Actualizacion\\_Evaluacion\\_Intermedia\\_PDRS.pdf](http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-773/es/contenidos/plan_programa_proyecto/5473/es_2709/adjuntos/Actualizacion_Evaluacion_Intermedia_PDRS.pdf).
- MANKIW, N.G.(2007): *Principios de economía*. Thomson, Madrid.

- MARCHENA, M.J. (1995): "Espacios naturales protegidos: propiedad, actividad agraria y ocio". En ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES: *Propiedad, actividad agraria y medio ambiente en España y América Latina. Actas del VII Coloquio de Geografía Rural*. Serie Estudios de Geografía, nº 9, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba.
- MARCOS, J.R. (2007): "EUSTAT: 25 años de historia demográfica en la Comunidad Autónoma de Euskadi" Ponencia presentada en *las I Jornadas sobre población y territorio en Álava; claves explicativas de la dinámica demográfica territorial y desarrollo local*, Escuela de Empresariales de Vitoria-Gasteiz, 22-23 de febrero. Disponible en [www.eustat.es/document/datos/pon\\_41\\_c.pdf](http://www.eustat.es/document/datos/pon_41_c.pdf).
- MARTÍN BARAJAS, S. (coord.)(1999): *Incidencia social y económica de los espacios naturales protegidos sobre las poblaciones de su entorno*. Informe efectuado por Ecologistas en Acción.
- MARTÍN-NOVELLA, C. (2006): "Las negociaciones sobre la financiación de la red Natura 2000 en las instituciones europeas". *ESPARC 2005: Actas del XI Congreso sobre espacios naturales protegidos: Comunicar los beneficios de los espacios protegidos en la sociedad*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, pp. 59-64.
- MARTÍN, D.; CAMPOS, P.; CAÑELLAS, I. y MONTERO, G. (2001): "Extended cost-benefit analysis of holm oak Dehesa multiple use and cereal-grass rotations". *Investigación Agraria: Sistemas y Recursos Forestales. Fuera de serie*, nº 1, vol.10, pp. 109-124.
- MARTÍN, R. y DEL VILLAR, J. (2005): *Izki parque natural*. Departamento de Urbanismo y Medio ambiente de la Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz.
- MARTINEZ ALIER, J. (1999): *Introducción a la economía ecológica*. Rubes, Barcelona.
- MARTINEZ ALIER, J. (2007): "El ecologismo popular". *Ecosistemas*, 2007/3. Disponible en <http://www.revistaecosistemas.net/pdfs/498.pdf>.
- MARTÍNEZ MONTOYA, J. (2000): "La identidad reconstruida. Del "lugar" a la comarca". En FERNÁNDEZ DE LARRINOA, K. (ed.): *La cosecha pendiente. De la intervención económica a la infraestructura cultural y comunitaria en el medio rural*. Los libros de la catarata, Madrid.
- MARTÍNEZ MONTOYA, J. (2002a): "Ganado y tierra, la lógica social y la lógica cultural. Subsistencia, cooperación vecinal y gestión comunal en el valle de Arana (Álava)". En MARTÍNEZ MONTOYA, J.: *La identidad reconstruida. Espacios y sociabilidades emergentes en la ruralidad alavesa*. Colección Lur, nº 6. Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, pp. 213-226.
- MARTÍNEZ MONTOYA, J. (2002b): "Cultura, identidad y cambio social: los procesos de reidentificación cultural en el medio rural del País Vasco". En MARTÍNEZ MONTOYA, J.: *La identidad reconstruida. Espacios y sociabilidades emergentes en la ruralidad alavesa*. Colección Lur, nº 6. Departamento de Agricultura y Pesca del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, pp. 51-68.
- MARTÍNEZ VEGA, J. y ROMERO CALCERRADA, R. (2003): "Repercusión de los espacios naturales protegidos en la economía rural española". *Serie geográfica*, nº 11, pp. 41-61.
- MCNEELY, J.A. y MILLER, K.R. (eds.)(1984): *National Parks, Conservation, and Development: The Role of Protected Areas in Sustaining Society*. Smithsonian Institution Press, Washington, D.C.

- MCNEELY, J.A. (1993): "Los espacios protegidos y la biodiversidad: un nuevo paradigma para el siglo XXI". *El campo: boletín de información agraria*, nº 128, pp. 183-200.
- MCSHANE, T.O. y WELLS, M.P. (2004): *Getting biodiversity projects to work: towards more effective conservation and development*. Columbia University Press, New York.
- MENDIALDEA (2006): "Izki se ha quedado atrás por la falta del parketxea". *Revista de información de la Montaña Alavesa*, nº 54, pp. 4-7.
- MERLO, M. y CROITORU, L. (ed.) (2005): *Valuing Mediterranean Forest. Towards Total Economic Value*. CABI, Wallingford, Gran Bretaña.
- MERRIFIELD, J. (1983): "Using analog regions to assess the economic impact of Federal Land Management policies". *The Professional Geographer*, nº 2, vol.35, pp. 298-302.
- MICHEL, M. (2003): *El pino radiata en la historia forestal de la CAPV. Análisis de un proceso de forestalismo intensivo*. Tesis doctoral, Escuela Técnica Superior de Ingeniería de Montes. Universidad Politécnica de Madrid.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2003): *Ecosystems and human well-being. A framework of assessment*. Island Press, Washington D.C.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2005a): *Ecosystems and human well-being. Synthesis*. Island Press, Washington DC.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2005b): *Ecosystems and human well-being. Our human planet: summary for decision makers*. Island Press, Washington D.C.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2005c): *Ecosystems and human well-being. Volume 1: Current state and trends*. Island Press, Washington D.C.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2005d): *Ecosystems and human well-being. Volume 3: Policy responses*. Island Press, Washington D.C.
- MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2005e): *Ecosystems and human well-being. Volume 4: Multiscale assessments*. Island Press, Washington D.C.
- MILLS, J. (2002): "More than biodiversity: The socio-economic impact of implementing Biodiversity Action Plans in the UK". *Journal of Environmental Planning and Management*, nº 3, vol.45, pp. 533-546.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2008): *Valoración económica del espacio forestal del Territorio Histórico de Álava 2005*. Servicio del Inventario Forestal. Disponible en [http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-15135/es/contenidos/informacion/if\\_valor\\_econom/es\\_dapa/adjuntos/valoracion\\_economica\\_alava.pdf](http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-15135/es/contenidos/informacion/if_valor_econom/es_dapa/adjuntos/valoracion_economica_alava.pdf).
- MOGAS AMORÓS, J. (2004): "Métodos de preferencias reveladas y declaradas en la valoración de impactos ambientales". *Ekonomiaz*, nº 57, pp. 12-28.
- MONTIEL, C.; DOMÍNGUEZ, G.; CUDLIN, P.; FRANK, G.; HAHN, K.; JOHANN, E.; LATHAM, J. y PESONEN, E. (2007): "Assessing socio-economic values of protected forest areas". EN FRANK, G.; PARVIAINEN, J.; VANDERKENHOBE, J.; LATHAM, A.; SCHUSH, A. y LITTLE, E. (ed.): *COST Action E27. Protected forest areas in Europe. Analysis and harmonisation (PROFOR): Results, conclusions and recommendations*. Viena, pp. 69-88.
- MOLINA, J.I. y MÚGICA, M. (2000): *Gestión orientada a la compatibilización del desarrollo socioeconómico*. Documento previo de trabajo para el Plan de Acción de los Espacios Naturales Protegidos del estado español. Disponible en <http://www.europarc-es.org>.

- MORANT, M. (2002): "Los planes de uso público en espacios naturales protegidos". En VIÑALS, M.I. (coord.): *Turismo en espacios naturales y rurales*. Servicio de Publicaciones de la Universidad Politécnica de Valencia, Valencia, pp.139-165.
- MOSE, I. (ed.)(2007): *Protected areas and regional development in Europe. Towards a new model for the 21st century*. Ashgate, Gran Bretaña.
- MOYANO E. y GARRIDO, F.E. (2007): "A propósito de la multifuncionalidad: discursos y políticas sobre agricultura y desarrollo rural". En GÓMEZ-LIMÓN, J.A. y BARREIRO, J.: *La multifuncionalidad de la agricultura en España. Concepto, aspectos horizontales, cuantificación y casos prácticos*. Eumedia y Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid, pp. 59-75.
- MÚGICA, M.; FERNÁNDEZ, P. y VICENTE DE LUCIO, J. (1999): "Efectos socioeconómicos de los espacios naturales protegidos" *ESPARC 1998: Actas del IV congreso sobre espacios naturales protegidos: Implicaciones socioeconómicas derivadas de la declaración de espacios naturales protegidos*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernández González Bernáldez, Madrid, pp.23-32.
- MÚGICA, M. (2003): "Espacios protegidos y desarrollo económico". *El ecologista*, nº 37, pp. 39-41.
- MULERO MENDIGORRI, A. (2002): *La protección de espacios naturales en España. Antecedentes, contrastes territoriales y perspectivas*. Mundiprensa, Madrid.
- MULERO MENDIGORRI, A. y GARZÓN GARCÍA, R. (2005): "Espacios naturales protegidos y desarrollo rural en España: los Planes de Desarrollo Sostenible". *Eria*, nº 68, pp.315-330.
- MUNASINGHE, M. (1994): "Economic and Policy Issues in Natural Habitats and Protected Areas". En MUNASINGHE, M. y MCNEELY, J. (ed.): *Protected area economics and policy: linking conservation and sustainable development*. UICN y Banco Mundial, Washington DC, pp. 15-49.
- MUNASINGHE, M. y McNEELY, J. (ed.)(1994): *Protected area economics and policy: linking conservation and sustainable development*. UICN y Banco Mundial, Washington DC.
- MUNDA, G. (2004): "Social multi-criteria evaluation: methodological foundations and operational consequences". *European Journal of Operational Research*, nº 158, pp. 662-677.
- MUÑOZ FLORES, J.C. (2006): *Turismo y sostenibilidad en espacios naturales protegidos: la carta europea de turismo sostenible en la zona volcánica de La Garrotxa y el Plan de Desarrollo Sostenible en Cabo de Gata (Nijar)*. Tesis doctoral. Departamento de Geografía, Historia e Historia del Arte, Universidad de Girona. Disponible en [http://www.tdr.cesca.es/TESIS\\_UdG/AVAILABLE/TDX-0620107-114326/tjcmf01de06.pdf](http://www.tdr.cesca.es/TESIS_UdG/AVAILABLE/TDX-0620107-114326/tjcmf01de06.pdf).
- MURUA, J.R.; EGUÍA, B. y ALDAZ, L. (2008): "Demographic dynamics, land uses and housing in the Basque Country". *IV International Conference Developments in Economic Theory and Policy*, Bilbao, 10-11 de Julio. Disponible en <http://www.conferencedevelopments.com/files/Murua-Eguia-Aldaz.pdf>.
- MURUA MÚGICA, J.R.; EGUÍA PEÑA, B. y MALAGÓN ZALDUA, E. (2005): "Las políticas de desarrollo rural en la Comunidad Autónoma de Euskadi: un balance". *Economiaz*, nº 60, vol.II, pp. 90-109
- MURUA MÚGICA, J.R.; EGUÍA PEÑA, B.; MALAGÓN ZALDUA, E. y ALBIAC MURILLO, J. (2006): *Coste de la no agricultura en el País Vasco*. Colección LUR, nº 8. Departamento de Agricultura, Pesca y Alimentación del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.



- MURUA J.R. y EGUÍA, B. (2007): *Claves explicativas de la dinámica del binomio población-territorio en Álava*. Informe inédito elaborado para la Diputación Foral de Álava.
- MURUA, J.R.; GARCÍA, O. y TOMÉ, F.J. (1999): *El parque natural de Urkiola: la relación entre el espacio protegido y las comunidades locales*. Trabajo de investigación inédito para la Diputación Foral de Bizkaia, Bilbao.
- NAREDO, J.M. (1990): "La economía y su medio ambiente". *Ekonomiaz*, nº 17, pp. 12-25.
- NAREDO, J.M. y PARRA, F. (1993): *Hacia una ciencia de los recursos naturales*. Siglo XXI, Madrid.
- NAREDO, J.M. (1995): "Repensar la economía desde el medio ambiente". En VVAA: *De la economía a la ecología*. Trotta, Madrid, pp. 37-42.
- NAREDO, J.M. y VALERO, A. (dir.)(1999): *Desarrollo económico y deterioro ecológico*. Colección Economía y Naturaleza, Serie Textos Aplicados. Fundación Argentaria, Madrid.
- NAREDO, J. M. y FRÍAS, J. (2005): "Desarrollo: la síntesis del "Desarrollo Sostenible" con especial referencia a la Comunidad de Madrid". En COMUNIDAD DE MADRID: *IV Jornadas Científicas del Parque Natural de Peñalara y del Valle de El Paular: Conservación y desarrollo socioeconómico en espacios naturales protegidos*, pp. 7-38.
- NAREDO, J.M. (2006): *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*. Siglo XXI.
- NAVARRO, M. y LARREA, M. (2007): *Indicadores y análisis de competitividad local en el País Vasco*. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- NAVRUD, S. y PRUCKNER, G.J. (1997): "Environmental valuation: to use or not to use?". *Environment and Resource Economics*, nº 10, pp. 1-26.
- NEIKER (2005): *Herramientas para la gestión pastoral de espacios naturales protegidos basadas en la interacción entre el ganado y la vegetación. Estudio en los Parques Naturales de Gorbeia (Vizcaya-Álava), Izki (Álava) y Sierra y Cañones de Guara (Huesca)*. Informe técnico. Disponible en [http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-3813/eu/contenidos/informacion/resultados\\_05/eu\\_dapa/adjuntos/mendikude.pdf](http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-3813/eu/contenidos/informacion/resultados_05/eu_dapa/adjuntos/mendikude.pdf).
- NORTON-GRIFFITHS, M. y SOUTHY, C. (1995): "The opportunity costs of biodiversity conservation in Kenya". *Ecological economics*, nº 12, pp. 125-139.
- NORTON-GRIFFITHS, M. (1996): "Property rights and the marginal wildebeest: an economic analysis of wildlife conservation options in Kenya". *Biodiversity and conservation*, nº 5, pp. 1557-1577.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006a): *Cambios de ocupación del suelo en España. Implicaciones para la sostenibilidad*. Observatorio de la Sostenibilidad en España, Madrid.
- OBSERVATORIO DE LA SOSTENIBILIDAD EN ESPAÑA (2006b): *Sostenibilidad en España 2006*. Mundiprensa, Madrid.
- OJEDA, J.F. (1991): "Investigación de recursos humanos y socioeconómicos en parques naturales". *Revista de Estudios Andaluces*, nº 16, pp. 180-185.
- OJEDA, J.F. (2000): "Espacios naturales protegidos y desarrollo sostenible". En VALLE BUENESTADO, B. (coord.): *Geografía y Espacios Protegidos*. Asociación de Geógrafos Española y Federación de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, Murcia, pp. 273-286.

- ORON, G. (2006): "Instrumentos fiscales para la financiación de la Red Natura 2000". *ESPARC 2005: Actas del XI congreso sobre espacios naturales protegidos: Comunicar los beneficios de los espacios protegidos en la sociedad*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, pp. 74-86.
- ORTAÇESME, V. y PÉREZ, L. (1994): *La política de espacios naturales protegidos. Implicaciones para la comunidad autónoma de Aragón*. Documento de Trabajo 94/5. Gobierno de Aragón. Servicio de Investigación Agraria, Zaragoza.
- PAGIOLA, S.; VON RITTER, K. y BISHOP, J. (2004): *Assessing the economic value of ecosystem conservation*. The World Bank Environment Department. Environment Department Paper, nº 101.
- PARRA SUPERVIA, F. (1990): "La política de espacios naturales: una historia ambigua". *Ciudad y territorio*, nº 1, vol. 83, pp. 67-76.
- PASCUAL, U. (2007): *El Valor Económico Total del Bosque en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Informe Técnico, IKT - Nekazal Ikerketa eta Teknologia. Arkate, Euskadi.
- PEARCE, D.W. y TURNER, R.K. (1990): *Economics of natural resources and the environment*. Harvester Wheatsheaf, Nueva York.
- PEARCE, D.W. y TURNER, R.K. (1995): *Economía de los recursos naturales y del medio ambiente*. Celeste Ediciones, Madrid.
- PEARCE, D. (1997a): *An economic overview of wildlife and alternative land uses*. Centre for Social and Economic Research of the Global Environment (CSERGE). Working Paper GEC 97-05. University College London and University of East Anglia. Disponible en [http://www.uea.ac.uk/env/cserge/pub/wp/gec/gec\\_1997\\_05.htm](http://www.uea.ac.uk/env/cserge/pub/wp/gec/gec_1997_05.htm).
- PEARCE, D. (1997b): *Economic valuation and ecological economics*. Centre for Social and Economic Research of the Global Environment (CSERGE). Working Paper GEC 97-01. University College London and University of East Anglia. Disponible en [http://www.uea.ac.uk/env/cserge/pub/wp/pa/pa\\_1997\\_01.htm](http://www.uea.ac.uk/env/cserge/pub/wp/pa/pa_1997_01.htm).
- PEDREÑO CÁNOVAS, A. y CID CID, J.F. (1998): "Conflictos entre localidades y protección de espacios naturales en España". *Ecología política*, nº 15, pp. 79-88.
- PÉREZ y PÉREZ, L. y BARREIRO, J. (1996): "El valor de uso recreativo del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido: coste de viaje versus valoración contingente". En AZQUETA, D. y PÉREZ, L. (ed.): *Gestión de espacios naturales. La demanda de servicios recreativos*. Mc Graw Hill, Madrid, pp. 173-192.
- PHILLIPS, A. (ed.)(1998): *Economic Values of Protected Areas. Guidelines for Protected Areas Managers*. Best practice protected area guidelines series, nº 2. IUCN, Gland, Suiza y Cambridge, Gran Bretaña.
- PHILLIPS, A. (2002)(ed.): *Management guidelines for IUCN category V Protected Area: Protected Landscapes/Seascapes*. Best practice protected area guidelines series, nº 9. IUCN, Gland, Suiza y Cambridge, Gran Bretaña. . Disponible en <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAG-009.pdf>.
- PHILLIPS, A. (2003): "Turning ideas on their head. The new paradigm for protected areas". *The George Wright Forum*, nº 20 (2), pp. 8-32. IUCN, Gland, Suiza y Cambridge, Gran Bretaña.
- PINO-DÍAZ, J. (2006): *Integración de sistemas de información textuales y espaciales. Análisis estratégico de la investigación sobre áreas protegidas en España*. Trabajo de investigación del Departamento de Biblioteconomía y Documentación de la Universidad de Granada. Disponible en <http://www.scribd.com/doc/3926806/INTEGRACION-DE-SISTEMAS-DE-INFORMACION-TEXTUALES-Y-ESPACIALES-ANALISIS-ESTRATEGICO-DE-LA-INVESTIGACION-SOBRE-AREAS-PROTEGIDAS-EN-ESPANA>.

- PNUMA/WCMC y Convención de la Biodiversidad (2007): World Database on Protected Areas. Disponible en <http://www.unep-wcmc.org/wdpa>.
- PORCAL GONZALO, M.C. y ARMENTIA PINEDO, F. (2001): "Algunas iniciativas significativas encaminadas al desarrollo del turismo rural y del ecoturismo en una comarca desfavorecida del País Vasco: La montaña alavesa". *Lurralde*, nº 24, pp. 21-44.
- PORCAL GONZALO, M.C. (2003): "Propuestas de actuación para el desarrollo turístico sostenible de una comarca rural de media montaña". *Investigaciones Geográficas*, nº 32, pp. 65-90.
- PORCUNA COTO, J.L. (2003): "Compatibilidad de los espacios naturales protegidos y la actividad agropecuaria". *Vida rural*, nº 10, pp. 25-28.
- PRADA BLANCO, A. (dtor.); GONZÁLEZ GÓMEZ, M.; POLOMÉ, P.; GONZÁLEZ MARTÍNEZ, X.M. y VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, M.X. (2002): *Valoración económica del patrimonio natural*. Instituto de Estudios Económicos de la Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña.
- PRADA BLANCO, A.; VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, M.X. y SOLIÑO MILLÁN, M. (2005): *Beneficios y costes sociales en la conservación de la red natura 2000*. Fundación Caixa Galicia y Centro de Investigación Económica y Financiera, Santiago de Compostela.
- PRADA BLANCO, A.; VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, M.X. y SOLIÑO MILLÁN, M. (2006): "El papel de la valoración económica en la gestión pública de las áreas naturales protegidas". *Administración y ciudadanía*, nº 1, vol.1, pp. 71-95.
- PRADA BLANCO, A.; VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, M.X. y SOLIÑO MILLÁN, M. (2008): "Valoración económica de la Red Natura 2000 en los montes gallegos". En CAMPOS, P. y CASADO, J.M.: *Gestión del medio natural en la península ibérica. Economía y Políticas Públicas*. Fundación de las Cajas de Ahorros, Madrid, pp. 255-280.
- PURROY IRAIZOZ, F.J. (1993): "Espacios naturales protegidos: luces y sombras". *El Campo: boletín de información agraria*, nº 128, pp. 43-50.
- PUTNAM, R. (2002): "The prosperous community. Social Capital and Public Life". *The American Prospect Online*, 30 de Noviembre de 2002. Disponible en <http://www.philia.ca/files/pdf/ProsperousCommunity.pdf>.
- RAMOS, F. (2006): "La comunicación entendida como parte integral de la gestión y no como la guinda de un pastel no siempre apetitoso. O varias razones para probar otras metodologías de trabajo, sin abandonar (del todo) las habituales". *ESPARC 2005: Actas del XI congreso sobre espacios naturales protegidos: Comunicar los beneficios de los espacios protegidos a la sociedad*. Oficina técnica de Europarc-España. Fundación Fernando González Bernáldez, Madrid, pp.126-140.
- RANDALL, A. (1981): *Resource economics: an economic approach to natural resource and environmental policy*. Grid Publishing, Columbus, Ohio, USA.
- RAYMENT, M. (1995): *Nature Conservation, Employment and Local Economies. A literature review*. Documento de trabajo de Birdlife international, Sandy, Beds.
- RAYMENT, M. (1997): *Working with Nature in Britain: Case studies of Nature conservation, employment and local economies*. Documento de trabajo de Birdlife international, Sandy, Beds.
- REDONDO, J.M. y BARRIOS, J.C. (2006): "Análisis del impacto económico derivado de la existencia de un espacio natural protegido en su área de influencia". *Boletín Europarc-España*, nº 22, pp. 27-30.

- REGIDOR J.G. (1996): "Desarrollo rural y conservación de la naturaleza: una perspectiva internacional". En VVAA: *Medio natural, desarrollo sostenible, participación social y juvenil*. Manuales Quercus, nº 8, Madrid, pp. 265-294.
- REYES-GARCÍA, V. y MARTÍ SANZ, N. (2007): "Etnoecología: punto de encuentro entre naturaleza y cultura". *Ecosistemas*, nº 2007/3, pp. 45-54. Disponible en <http://www.revistaecosistemas.net/pdfs/501.pdf>.
- RIERA, P. (1994a): *Manual de valoración contingente*. Instituto de estudios fiscales, Madrid.
- RIERA, P. (1994b): "Evaluación económica de los servicios recreativos y de la conservación del bosque". Ponencia presentada en el *curso de verano recursos, medio ambiente y sociedad*. Universidad Nacional de Educación a Distancia, Mérida, 4-8 de Julio.
- RIERA, P. (2001): "Economic analysis of environmental impacts and benefits in Spain: techniques, results, demand and institutional impact". En PRADA BLANCO, A. y VÁZQUEZ RODRÍQUEZ, M.X.: *Economía ambiental e Sociedade*. Consello da Cultura Gallega, Santiago de Compostela, pp. 243-258.
- RIERA, P. y FARRERAS, V. (2004): "El método de coste de viaje en la valoración de daños ambientales. Una aproximación para el País Vasco por el accidente del Prestige". *Ekonomiaz*, nº 57, pp. 68-84.
- ROMERO, C. (1993): *Teoría de la decisión multicriterio. Concepto, técnicas y aplicaciones*. Alianza editorial, Madrid.
- ROMERO, C. (1997): *Economía de los recursos ambientales y naturales*. Alianza editorial, Madrid.
- ROMERO CALCERRADA, R. (2002): "Metodología para la planificación y desarrollo sostenible en espacios naturales protegidos europeos: las Zonas de Especial Protección para las Aves". *Geofocus*, nº 2. Disponible en [http://geofocus.rediris.es/docPDF/articulo1\\_2002.pdf](http://geofocus.rediris.es/docPDF/articulo1_2002.pdf).
- ROMERO CALCERRADA, R.; MARTÍN LOU, M.A. y MARTÍNEZ VEGA, J. (2002): "Nuevas perspectivas de desarrollo rural y espacios protegidos: un caso de estudio en la comunidad de Madrid". En BLÁZQUEZ, M.; CORS, M.; GONZÁLEZ, J.M. y SEGUÍ, M.: *Geografía y territorio: El papel del geógrafo en la escala local*. Universitat de Illes Balears, pp. 287-293.
- RONDEAU, D.; EL-BATRIK, S. y VAN KOOTEN, K. (2000): *A Benefit-cost framework for optimal ecosystem preservation*. Canadian Parks Council, Economic Framework Project, report 556. Disponible en [www.parks-parcs.ca](http://www.parks-parcs.ca).
- RUITENBEEK, J.H. (1989): *Social cost-benefit analysis of the Korup project, Cameroon*. Informe para World Wide Fund for Nature y la República de Camerún.
- RUITENBEEK, J.H. (1990): "Economic analysis of conservation initiatives: examples from west Africa". En WWF: *Conservation of West and Central African Rainforests*. Selected papers from a conference organized by the International Union for Conservation of Nature and World Wide Fund, Gland, Suiza y Cambridge, Gran Bretaña.
- RUIZ SALGADO, A. (2006): "Reflexiones sobre la protección comunitaria de los espacios protegidos y la intervención de las corporaciones locales". *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, nº 45, pp. 32-41.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (1990): *Espacio y sociedad rural en Álava (1850-1986)*. Servicio de Publicaciones de la Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz.



- RUIZ URRESTARAZU, E. (2006): *Informe sobre la revisión de las Directrices de Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. Informe elaborado a instancias del Departamento del Gobierno Vasco. Disponible en [http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/dots/es\\_1165/punto22\\_c.html](http://www.ingurumena.ejgv.euskadi.net/r49-565/es/contenidos/informacion/dots/es_1165/punto22_c.html).
- RUIZ URRESTARAZU, E. y GALDÓS URRUTIA, R. (2007): "Los espacios protegidos en el País Vasco". Comunicación presentada en el *III Congreso hispano-francés de Geografía Rural de la Asociación de Geógrafos Españoles*. Baeza, 28-30 de mayo.
- SACHS, I.; CERON, J.P. y THÉRY, D. (1987): "Presentación". *Agricultura y Sociedad*, nº 45, pp. 9-20.
- SÁNCHEZ, J. (1999): "Nuestro futuro. Integración y ejemplo". *Medio ambiente*, nº 31, pp. 24.
- SÁNCHEZ, M. y PÉREZ y PÉREZ, L. (2000): "El análisis conjunto como instrumento de gestión de espacios naturales: aplicación al parque natural de Gorbeia". *Hacienda pública española*, nº 153, pp.117-130.
- SARMIENTO, M.A. y PRIETO, A. (2005): "Métodos de valoración ambiental: un nuevo método basado en la variación del PIB". *Catastro*, abril de 2005, pp. 59-91.
- SCHELHAS, J. (1991): "A methodology for assessment of external issues facing national parks, with an application in Costa Rica". *Environmental conservation*, nº 4, vol.18, pp. 323-330.
- SCHERL, L.M.; WILSON, A.; WILD, R.; BLOCKHUS, J.; FRANKS, P.; MCNEELY, J.A. Y MCSHANE, T.O. (2004): *Can protected areas contribute to Poverty Reduction? Opportunities and Limitations*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Gran Bretaña.
- SERVICIO DEL INVENTARIO FORESTAL del Ministerio de Medio Ambiente (2008): *Valoración económica del espacio forestal de la Comunidad Autónoma de Euskadi 2005*. Disponible en [http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-15135/es/contenidos/informacion/if\\_valor\\_econom/es\\_dapa/adjuntos/valoracion\\_economica.pdf](http://www.nasdap.ejgv.euskadi.net/r50-15135/es/contenidos/informacion/if_valor_econom/es_dapa/adjuntos/valoracion_economica.pdf).
- SHIEL, A.; RAYMENT, M. y BURTON, G. (2002): *Royal Society for the Protection of Birds. Reserves and local economies*. Economic Section of RSPB, Gran Bretaña.
- SOLECKI, W.D. (1994): "Putting the biosphere reserve concept into practice: some evidence of impacts in rural communities in the United States". *Environmental Conservation*, nº 3, vol.21, pp. 242-247.
- SOLECKI, W.D. (1998): "Local attitudes on regional ecosystem management : A study of New Jersey pinelands residents". *Society & Natural resources*, nº 11, pp. 441-463.
- SOLETO, C. (2003): "El sistema natural y el medio humano de la Montaña Alavesa". En DIAZ DE DURANA, R. y VILLANUEVA, E. (ed.): *Pasado y presente de la Montaña Alavesa*. Departamento de Cultura, Juventud y Deportes de la Diputación Foral de Álava, Vitoria-Gasteiz, pp. 83-93.
- SOLIÑO MILLÁN, M. (2003): "Nuevas políticas silvo-ambientales en espacios rurales de la Red Natura 2000: una aplicación a la región atlántica de la Península Ibérica". *Investigación Agraria: Sistemas y Recursos Forestales*, nº 3, vol.12, pp. 57-72.
- SOTELO, J.A. (2006): "Instrumentos para el estudio del medio ambiente: métodos para la valoración del coste ambiental". *Estudios geográficos*, LXVII, nº 260, pp. 231-258.
- SUNYER, C.; MANTENGA, L. y FUNDACIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL (2006): *Estudio sobre el impacto socioeconómico y la creación de empleo asociada a los espacios naturales protegidos*. Informe inédito de la Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León, Valladolid. Disponible en [http://www.sostenibilidad.patrimonionatural.org/documentos/manual\\_emprendedores\\_empleo.pdf](http://www.sostenibilidad.patrimonionatural.org/documentos/manual_emprendedores_empleo.pdf).

- TACCONI, L. y BENNETT, J. (1995): "Biodiversity conservation in the process of economic assessment and establishment of a Protected Area in Vanuatu". *Development and change*, nº 1, vol.26, pp. 89-110.
- TELLERÍA, L.J. (1999): "Participación de las comunidades locales en la gestión de espacios naturales protegidos". En VVAA: *Municipios y espacios naturales protegidos. Actas del Seminario Europeo*. EUDEL (Asociación de Municipios Vascos), Bilbao, pp. 261-268.
- THE OUTSPAN GROUP (2000a): *The economic benefits of protected areas. A guide for estimating personal benefit*. Economic Framework project, report 510-e, Canadian Parks Council. Disponible en <http://www.parks-parcs.ca>.
- THE OUTSPAN GROUP (2000b): *Benefits of Parks and Protected Areas*. Economic Framework project, report 251-e. Canadian Parks Council. Disponible en <http://www.parks-parcs.ca>.
- THE OUTSPAN GROUP (2005): *The economic impact of Canada's national, provincial and territorial parks in 2000*. Technical report Canadian Parks Council. Disponible en <http://www.parks-parcs.ca>.
- THE WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT(1987): *Our common future*. Oxford University Press, Gran Bretaña.
- THYL DE LÓPEZ, T. (2003): "Economics and stakeholders of Ream National Park, Cambodia". *Ecological Economics*, vol.46, issue 2, pp. 269-282.
- TOUCHE ROSS SERVICES UNIT (1984): *Kangaroo Island National Parks Cost-Benefit Study*. Department of Environment and Planning of South Australia.
- TOURISM AND RECREATION RESEARCH UNIT (TRRU)(1981): *The economy of rural communities in the National Parks of England and Wales*. Research Report, nº 46-47, University of Edinburgh, Gran Bretaña.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1994): "Protección y desarrollo: el conflicto en la sierra de Gredos". En: *V Seminario Internacional sobre desarrollo local y medio ambiente: la innovación en el mundo rural*. Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP), Cuenca, 26-29 de Octubre.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1995a): "Espacios naturales protegidos y desarrollo rural: una relación conflictiva". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 20, pp. 23-37.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (1995b): "Los espacios naturales protegidos en el desarrollo rural". En VVAA: *Medio ambiente y desarrollo rural*. Fundación Duques de Soria/ ENDESA/ Universidad de Valladolid, Valladolid, pp. 91-115.
- TROITIÑO VINUESA, M.A. (2001): "Espacios protegidos y desarrollo rural". En PILLET CAPDEPÓN, F. y PLAZA TABASCO, J. (coord.): *Lecciones de Desarrollo Rural: Una aproximación formativa desde y para Castilla La Mancha*. Universidad de Castilla La Mancha y CDERCAM, Ciudad Real, pp. 229-246.
- TROITIÑO VINUESA, M.A.; DE MARCOS, F.J.; GARCÍA, M.; DEL RIO, M.I.; CARPIO, J.; DE LA CALLE, M. y ABAD, L.D. (2005): "Los espacios protegidos en España: significación e incidencia socioterritorial". *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 39, pp. 227-265.
- TURNER, R.K.; PAAVOLA, J.; COOPER, P.; FARBER, S. y JESSAMY, V. (2003): "Valuing nature: lessons learned and future research directions". *Ecological economics*, nº 46, pp. 493-510.
- UICN (1991): *Parks for Life. Enhancing the role of protected areas in sustaining society*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Gran Bretaña.

- UICN (1994a): *Lista de las Naciones Unidas de parques nacionales y áreas protegidas 1993*. UICN, WCMC y PNUMA, Gland, Suiza y Cambridge, Gran Bretaña.
- UICN (1994c): *Parks for life. Action for protected areas in Europe*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Gran Bretaña.
- UICN (1998): *Protected Landscapes. Experience around the world*. UICN, Gland, Suiza y Cambridge, Gran Bretaña. Disponible en <http://www.springerlink.com/content/f1182m8302641867/>.
- UICN (2003a): *El acuerdo de Durban. Resultados del Congreso Mundial de Parques*. Disponible en <http://www.iucn.org/themes/wcpa/wcp2003/español>.
- UICN (2003b): *El plan de acción de Durban*. Disponible en [http://www.iucn.org/themes/wcpa/wcp2003/pdfs/outputs/wpc/durban\\_actionplan\\_sp.pdf](http://www.iucn.org/themes/wcpa/wcp2003/pdfs/outputs/wpc/durban_actionplan_sp.pdf).
- UICN (2003c): *Recomendaciones del V Congreso Mundial de Parques*. Disponible en [http://www.iucn.org/themes/wcpa/wcp2003/outputs/wpc/recommendations\\_sp.pdf](http://www.iucn.org/themes/wcpa/wcp2003/outputs/wpc/recommendations_sp.pdf).
- UICN (2003d): *United Nation List of Protected Areas*. Disponible en <http://www.iucn.org/themes/wcpa/ecp2003/english/outputs/un.htm>.
- UICN/ PNUMA/ WWF (1980): *World Conservation Strategy*. Gland, Suiza.
- UICN/ PNUMA/ WWF (1991): *Caring for the Earth. A strategy for sustainable living*. Gland, Suiza.
- UICN/ WCMC/ PNUMA (1994): *Directrices para las categorías de manejo de áreas protegidas*. UICN, PNUMA y WCMC, Gland, Suiza.
- UNESCO (1995): *Reserva de la Biosfera: La estrategia de Sevilla y Marco Estatutario de la Red Mundial*. Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001038/103849sb.pdf>.
- UNESCO (2008): *Plan de Acción de Madrid. III Conferencia Internacional sobre Reservas de la Biosfera*. Disponible en [http://www.unesco.org/uy/mab/documentospdf/S\\_MAPfinal-marzo2008.pdf](http://www.unesco.org/uy/mab/documentospdf/S_MAPfinal-marzo2008.pdf).
- USATEGI, J.M. (1990): "Conservación de la naturaleza: una reflexión desde la economía". *Economiaz*, nº 17, pp. 41-51.
- VALLE, B. (1995): "Propiedad y actividad agraria en espacios naturales protegidos". En ASOCIACIÓN DE GEÓGRAFOS ESPAÑOLES: *Propiedad, actividad agraria y medio ambiente en España y América Latina. Actas del VII Coloquio de Geografía Rural*. Serie Estudios de Geografía, nº 9, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba, Córdoba, pp.109-149.
- VAN BEUKERING, P.J.; CESAR, H.S. y JANSSEN, M.A. (2003): "Economic valuation of the Leuser National Park on Sumatra, Indonesia". *Ecological Economics*, vol.44, pp. 43-62.
- VARILLAS, B. (1996): "Hacia una nueva política de la conservación". En VVAA: *Medio natural, desarrollo sostenible, participación social y juvenil*. Manuales Quercus, nº 4, Madrid, pp. 55-80.
- VELASCO, A. y MOYANO, E. (2006): *Los contratos territoriales de explotación en Francia. Hacia un nuevo pacto social en la agricultura*. Documento de Trabajo del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, nº 14, Córdoba. Disponible en [http://biblioteca.universia.net/html\\_bura/verColeccion/params/id/20721/start/20.html](http://biblioteca.universia.net/html_bura/verColeccion/params/id/20721/start/20.html).
- VICENS I PERPINYÁ, J. (2002): "La gestión activa en los parques naturales, una asignatura pendiente". *Ecosistemas*, nº 2, 2002/2. Disponible en <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=235686>.
- VILLALOBOS, M. (1996): "Los espacios naturales protegidos y la ordenación del territorio. La articulación de los espacios naturales protegidos y el resto del territorio". Ponencia presentada en el *Curso sobre dirección y gestión de espacios naturales protegidos*. Colegio Oficial de Biólogos, Bilbao, Octubre de 1996. Inédita.

- VVAA (2004): "Programas de aplicación práctica de Desarrollo Sostenible en Espacios Naturales como forma de generación de empleo y riqueza". Conclusiones del Grupo de Trabajo 29: *VII Congreso Nacional de Medio Ambiente*, Madrid, 22-26 de noviembre de 2004. Disponible en <http://www.conama.org/cvii>.
- WDPA Consortium: Base Mundial de Áreas Protegidas. Disponible en <http://sea.uned-wcmc.org/wdbpa>.
- WELLS, M. (1992): "Biodiversity conservation, affluence and poverty: Mismatched costs and benefits and efforts to remedy them". *Ambio*, nº 3, vol.21, pp. 237-243.
- WELLS, M. (1994): "Parks tourism in Nepal: reconciling the social and economic opportunities with the ecological and cultural threats". En MUNASINGHE, M. y McNEELY, J.: *Protected area economics and policy: linking conservation and sustainable development*. UICN y Banco Mundial, Washington, DC, pp. 319-330.
- WELLS, M. y BRANDON, K. (1992): *People and parks: Linking protected area management with local communities*. Banco Mundial, Washington, DC.
- WELLS, M.P. y BRANDON, K. (1993): "The principles and practice of buffer zones and local participation in biodiversity conservation". *Ambio*, nº 3, vol.22, pp. 157-162.
- WEST, P.C. y BRECHIN, S.R. (ed.)(1991): *Resident Peoples and National Parks: Social Dilemmas and Strategies in International Conservation*. University of Arizona Press, Tucson.
- WHITING, P.G. (2004): "An economic benefits framework for parks and protected areas". En MUNRO, N.W.P.; HERMAN, T.B.; BEAZLEY, K. y DEARDEN, P. (eds.): *Making ecosystem-based management work: connecting managers and researchers; Proceedings of the Fifth International Conference on Science and Management of Protected Areas*. Victoria, Canadá. Disponible en <http://www.sampaa.org/PDF/ch11/11.1.pdf>.
- WILSON, M.A. y HOWARTH, R.B. (2002): "Discourse-based valuation of ecosystem services: establishing fair outcomes through group deliberation". *Ecological economics*, nº 41, pp. 431-443.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED)(1987): *Our Common Future*. Oxford University Press, Gran Bretaña.
- WORLD CONSERVATION MONITORING CENTRE (WCMC)(1992): *Global biodiversity Status of the Earth's Living Resources*. En colaboración con IUCN, UNEP, WWF y WRI. Chapman & Hall, Londres.
- WWF (2000): *A guide to socioeconomic assessment for ecoregion conservation*. Ecoregion conservation strategies unit. Washington DC. Disponible en [http://smap.ew.eea.europa.eu/media\\_server/files/Z/h/socioeconomic\\_assessments\\_ecoregion\\_conservation.pdf](http://smap.ew.eea.europa.eu/media_server/files/Z/h/socioeconomic_assessments_ecoregion_conservation.pdf).
- WWF (2008): *Mitos sobre la red Natura 2000. Respuestas a las dudas más importantes sobre la red europea de espacios protegidos*. Disponible en [http://assets.wwf.es/downloads/mitos\\_red\\_natura\\_20001.pdf](http://assets.wwf.es/downloads/mitos_red_natura_20001.pdf).
- WWF e Instituto Europeo para la Política Ambiental (IEEP) (2002a): "Promoting the socio-economic benefits of Natura 2000". *European Conference on "Promoting the socio-economic benefits of Natura 2000*, Bruselas, 28-29 de noviembre.
- WWF e Instituto Europeo para la Política Ambiental (IEEP) (2002b): *Red Natura 2000: análisis de los beneficios socioeconómicos en las Hoces del río Riaza (Segovia)*. Disponible en <http://assets.panda.org/downloads/socioeconomicbenefitsspanish.pdf>.
- ZANASI, L. (2005): *Kluane National Park and Reserve Economic Impact Study*. Summary Report. Disponible en <http://www.yukonomics.ca/reports/kluane/index.html>.



## **ANEXOS**

---



## ANEXO 1: RELACIÓN DE ESPACIOS NATURA 2000 EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO

CÓDIGO	NOMBRE	TTHH	EXTENSION (Ha).	TIPO DE ESPACIO	OTRAS FIGURAS SUPERPUESTAS (AL MENOS EN PARTE)
ES2110001	VALDEREJO	ÁLAVA	3418	LIC	Parque Natural
ES2110002	SOBRÓN	ÁLAVA	1760	LIC	
ES2110003	ROBLEDALES ISLA DE URKABUSTAITZ	ÁLAVA	265	LIC	
ES2110004	ARKAMO-GIBIJO-ARRASTARIA	ÁLAVA	11538	LIC	
ES2110005	RIO OMECILLO-TUMECILLO	ÁLAVA	128	LIC	
ES2110006	RIO BAIA	ÁLAVA	424	LIC	
ES2110007	LAGO DE ARREO-CAICEDO YUSO	ÁLAVA	136	LIC	Humedal Ramsar
ES2110008	RIO EBRO	ÁLAVA	543	LIC	
ES2110009	GORBEIA	ÁLAVA Y VIZCAYA	20211	LIC	Parque Natural y Biotopo (macizo de Itxina)
ES2110010	RIO ZADORRA	ÁLAVA	327	LIC	
ES2110011	EMBALSES DEL SISTEMA DEL ZADORRA	ÁLAVA	2559	LIC	Humedal Ramsar
ES2110012	RIO AYUDA	ÁLAVA	66	LIC	
ES2110013	ROBLEDALES ISLA DE LLANADA ALAVESA	ÁLAVA	257	LIC	
ES2110014	SALBURUA	ÁLAVA	217	LIC	Humedal Ramsar
ES2110015	MONTES ALTOS DE VITORIA	ÁLAVA	1852	LIC	
ES2110016	MONTES DE ALDAIA	ÁLAVA	1121	LIC	
ES2110017	RIO BARRUNDIA	ÁLAVA	96	LIC	
ES2110018	SIERRA CANTABRIA	ÁLAVA	11285	LIC	
ES2110019	IZKI	ÁLAVA	9005	ZEPA-LIC	Parque Natural
ES2110020	RIO EGA-BERRÓN	ÁLAVA	226	LIC	
ES2110021	LAGUNAS DE LAGUARDIA	ÁLAVA	45	LIC	Biotopo y Humedal Ramsar
ES2110022	ENTZIA	ÁLAVA	9931	LIC	
ES2110023	RIO ARAKIL	GUIPUZCOA	30	LIC	
ES2120001	ARNO	GUIPUZCOA	1011	LIC	
ES2120002	AIZKORRI-ARATZ	GUIPUZCOA Y ÁLAVA	14937	LIC	Parque Natural
ES2120003	IZARRAITZ	GUIPUZCOA	1537	LIC	
ES2120004	RIA DE UROLA	GUIPUZCOA	103	LIC	
ES2120005	ALTO ORIA	GUIPUZCOA	151	LIC	
ES2120006	PAGOETA	GUIPUZCOA	1336	LIC	Parque Natural
ES2120007	GARATE-SANTA BARBARA	GUIPUZCOA	142	LIC	
ES2120008	ERNIO-GATZUME	GUIPUZCOA	2158	LIC	
ES2120009	INURRITZA	GUIPUZCOA	82	LIC	Biotopo
ES2120010	RIA DE ORIA	GUIPUZCOA	184	LIC	
ES2120011	ARALAR	GUIPUZCOA	10962	LIC	Parque Natural
ES2120012	RIO ARAXES	GUIPUZCOA	64	LIC	
ES2120013	RIO LEIZARÁN	GUIPUZCOA	74	LIC	Biotopo
ES2120014	ULIA	GUIPUZCOA	43	LIC	
ES2120015	RIO URUMEA	GUIPUZCOA	74	LIC	
ES2120016	AIAKO HARRIA	GUIPUZCOA	6779	LIC	Parque Natural
ES2120017	JAIZKIBEL	GUIPUZCOA	2434	LIC	
ES2120018	TXINGUDI-BIDASOA	GUIPUZCOA	122	LIC	
ES2130001	ARMAÑÓN	VIZCAYA	2966	LIC	Parque Natural
ES2130002	ORDUNTE	VIZCAYA	2869	LIC	
ES2130003	RIA DEL BARBADUN	VIZCAYA	49	LIC	
ES2130004	DUNAS DE ASTONDO	VIZCAYA	5	LIC	

CÓDIGO	NOMBRE	TTHH	EXTENSION (Ha).	TIPO DE ESPACIO	OTRAS FIGURAS SUPERPUESTAS (AL MENOS EN PARTE)
ES2130005	SAN JUAN DE GAZTELUGATZE	VIZCAYA	158	LIC	Biotopo
ES2130006	RED FLUVIAL DE URDAIBAI	VIZCAYA	1328	LIC	Reserva Urdaibai
ES2130007	ZONAS LITORALES Y MARISMAS DE URDAIBAI	VIZCAYA	1010	LIC	Reserva Urdaibai
ES2130008	ENCINARES CANTÁBRICOS URDAIBAI	VIZCAYA	1583	LIC	Reserva Urdaibai
ES2130009	URKIOLA	VIZCAYA Y ÁLAVA	5958	LIC	Parque Natural
ES2130010	RIO LEA	VIZCAYA	109	LIC	
ES2130011	RIO ARTIBAI	VIZCAYA	136	LIC	
ES0000144	RIA DE URBAIBAI	VIZCAYA	3242	ZEPA	Humedal Ramsar, Reserva Urdaibai
ES0000243	TXINGUDI	GUIPUZCOA	134	ZEPA	Humedal Ramsar
ES0000244	SIERRA SALVADA	ÁLAVA Y VIZCAYA	3837	ZEPA	
ES0000245	VALDEREJO-SIERRA DE ARCENA	ÁLAVA	6672	ZEPA	Parque natural
ES0000246	SIERRAS MERIDIONALES DE ÁLAVA	ÁLAVA	16397	ZEPA	

Fuentes: Gobierno Vasco (2001): *Avance del Plan Territorial Sectorial Agroforestal y del Medio Natural*; Gobierno Vasco (1996b): *Catálogo abierto de espacios naturales relevantes de la CAPV* y elaboración propia.

## **ANEXO 2: SUPERFICIE POR TÉRMINOS MUNICIPALES DE LA RED NATURA 2000 Y DE LOS NUEVOS ESPACIOS DE LA RED EN LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO**

TTHH	MUNICIPIOS	NATURA 2000 (Ha.)	Porcent. municipal afectado	Nueva NATURA (Ha.)	Nuevo % municipal afectado	PDRS 00-06
ÁLAVA	AMURRIO	1.515	15,72	1.515	15,72	-
ÁLAVA	ARAMAIO	855	11,66		0,00	SI
ÁLAVA	ARMIÑON	30	2,48	30	2,48	SI
ÁLAVA	ARRAIA-MAEZTU	6.668	54,98	3.075	25,35	SI
ÁLAVA	ARRAZUA-UBARRUNDIA	1.052	18,07	1.034	17,76	SI
ÁLAVA	ASPARRENA	2.261	34,66	63	0,97	-
ÁLAVA	AYALA/AIARA	2.790	19,66	2.790	19,66	SI
ÁLAVA	BAÑOS DE EBRO/MANUETA	47	4,9	47	4,90	SI
ÁLAVA	BARRUNDIA	1.491	15,28	1.480	15,17	SI
ÁLAVA	BERANTEVILLA	69	1,79	69	1,79	SI
ÁLAVA	BERNEDO	5.783	44,44	890	6,84	SI
ÁLAVA	CAMPEZO/KANPEZU	4.320	49,92	3.790	43,80	SI
ÁLAVA	ELBURGO/BURGELU	494	15,58	490	15,45	SI
ÁLAVA	ELCIEGO	48	2,95	48	2,95	SI
ÁLAVA	ELVILLAR/BILLAR	12	0,69	12	0,69	SI
ÁLAVA	IRUÑA DE OCA/IRUÑA OKA	86	1,62	86	1,62	-
ÁLAVA	IRURAIZ-GAUNA	15	0,32	15	0,32	SI
ÁLAVA	KRIPAN	368	29,85	368	29,85	SI
ÁLAVA	KUARTANGO	3.247	39,25	3.247	39,25	SI
ÁLAVA	LABASTIDA	1.494	39,25	1.494	39,25	SI
ÁLAVA	LAGRAN	2.324	50,87	2.324	50,87	SI
ÁLAVA	LAGUARDIA	2.206	26,9	2.161	26,35	SI
ÁLAVA	LANCIEGO/LANTZIEGO	10	0,41	10	0,41	SI
ÁLAVA	LANTARON	1.396	20,67	1.396	20,67	SI
ÁLAVA	LAPUEBLA DE LABARCA	33	5,33	33	5,33	SI
ÁLAVA	LEGUTIANO	784	17,02	782	16,98	-
ÁLAVA	LEZA	186	19,92	186	19,92	SI
ÁLAVA	ORDUÑA-LOSA-AMURRIO-AYALA	113	100	113	100,00	-
ÁLAVA	PARZONERIA DE ENTZIA	4.991	99,95	4.991	99,95	SI
ÁLAVA	PEÑACERRADA-URIZAHARRA	2.917	50,71	2.917	50,71	SI
ÁLAVA	RIBERA ALTA	2.405	20,03	2.405	20,03	SI
ÁLAVA	RIBERA BAJA/ERRIBERA BEITIA	46	1,81	46	1,81	SI
ÁLAVA	SAMANIEGO	314	29,68	314	29,68	SI
ÁLAVA	SAN MILLAN/DONEMILIAGA	854	10,02	852	10,00	SI
ÁLAVA	URKABUSTAIZ	3.842	63,3	2.499	41,17	SI
ÁLAVA	VALDEGOVIA	8.032	33,87	4.536	19,13	SI
ÁLAVA	VALLE DE ARANA/HARANA	2.583	66,13	2.583	66,13	SI
ÁLAVA	VITORIA-GASTEIZ	2.222	8,02	2.222	8,02	-
ÁLAVA	ZALDUONDO	14	1,15	3	0,25	SI
ÁLAVA	ZAMBRANA	990	25,37	990	25,37	SI
ÁLAVA	ZIGOITIA	3.882	38,1	29	0,28	SI
ÁLAVA	ZUIA	7.482	61,12	146	1,19	SI
<b>TOTAL ÁLAVA</b>		<b>80.271</b>		<b>51.935</b>		

TTHH	MUNICIPIOS	NATURA 2000 (Ha.)	Porcent. municipal afectado	Nueva NATURA (Ha.)	Nuevo % municipal afectado	PDRS 00-06
VIZC.	ABADIÑO	1.450	40,85		0,00	-
VIZC..	AJANGIZ	42	5,77		0,00	SI
VIZC.	AMOREBIETA-ETXANO	115	1,96		0,00	-
VIZC.	AMOROTO	19	1,41	19	1,41	SI
VIZC.	AREATZA	561	60,55		0,00	SI
VIZC.	ARRATZU	102	10,18		0,00	SI
VIZC..	ARRIETA	9	0,6		0,00	SI
VIZC.	ARTEA	128	10,42		0,00	SI
VIZC.	ARTZENTALES	103	2,78	103	2,78	SI
VIZC.	ATXONDO	617	26,12		0,00	-
VIZC.	AULESTI	38	1,47	38	1,47	SI
VIZC..	BAKIO	22	1,34		0,00	-
VIZC.	BERMEO	460	13,67		0,00	-
VIZC.	BERRIATUA	35	1,82	35	1,82	SI
VIZC.	BUSTURIA	481	24,39		0,00	-
VIZC.	DIMA	1.506	24,31	11	0,18	SI
VIZC..	DURANGO	108	7,3		0,00	-
VIZC.	EL LIMITADO	10	1,85		0,00	-
VIZC.	ELANTXOBE	98	51,92		0,00	-
VIZC.	EREÑO	152	14,46		0,00	SI
VIZC.	ERRIGOITI	41	2,48		0,00	SI
VIZC..	FORUA	284	37,16		0,00	-
VIZC.	GAUTEGIZ ARTEAGA	905	66,41		0,00	-
VIZC.	GERNIKA-LUMO	64	7,5		0,00	-
VIZC.	GIZABURUAGA	27	4,68	27	4,68	SI
VIZC.	GORLIZ	5	0,52	5	0,52	-
VIZC..	IBARRANGELU	500	35,29		0,00	SI
VIZC.	IZURTZA	51	11,46		0,00	-
VIZC.	KORTEZUBI	364	30,98		0,00	SI
VIZC.	LEKEITIO	6	3,6	6	3,60	-
VIZC.	MALLABIA	6	0,28	6	0,28	-
VIZC..	MAÑARIA	1.280	72,05		0,00	-
VIZC.	MARKINA-XEMEIN	87	1,35	87	1,35	-
VIZC.	MENDATA	225	9,9		0,00	SI
VIZC.	MENDEXA	14	2,08	14	2,08	SI
VIZC.	MUNDAKA	68	17,01		0,00	-
VIZC..	MUNITIBAR-ARBATZEGI GERRIKAITZ	22	0,9		0,00	SI
VIZC.	MURUETA	370	69,38		0,00	-
VIZC.	MUSKIZ	49	2,36	49	2,36	-
VIZC.	MUXIKA	294	5,96		0,00	SI
VIZC.	NABARNIZ	75	6,48		0,00	SI
VIZC..	ONDARROA	12	2,77	12	2,77	-
VIZC.	OROZKO	3.987	38,82		0,00	SI
VIZC.	OTXANDIO	31	4,58	31	4,58	SI
VIZC.	SUKARRIETA	31	20,37		0,00	-
VIZC.	TRUCIOS-TURTZIOZ	1.787	58,52		0,00	SI
VIZC..	UBIDE	1	0,52		0,00	SI
VIZC.	URDUÑA-ORDUÑA	446	13,84	446	13,84	-
VIZC.	VALLE DE CARRANZA/KARRANTZA HARANA	4.946	35,94	3.767	27,37	SI
VIZC.	ZEANURI	2.864	42,79		0,00	SI

TTHH	MUNICIPIOS	NATURA 2000 (Ha.)	Porcent. municipal afectado	Nueva NATURA (Ha.)	Nuevo % municipal afectado	PDRS 00-06
VIZC	ZEBERIO	135	2,87		0,00	SI
<b>TOTAL VIZCAYA</b>		<b>25.033</b>		<b>4.656</b>		
GUIP.	ABALTZISKETA	607	53,61		0,00	SI
GUIP.	AIA	1.286	23,35	79	1,43	SI
GUIP.	ALBIZTUR	220	17,33	220	17,33	SI
GUIP.	ALEGIA	8	1,08	8	1,08	-
GUIP.	ALKIZA	520	43,05	220	18,21	SI
GUIP.	ALTZO	8	0,8	8	0,80	-
GUIP.	AMEZKETA	965	47,84		0,00	-
GUIP.	ANDOAIN	11	0,41		0,00	-
GUIP.	ARABA ETAGUIPUZCOAKO PARTZUERGOA	3.122	86,66		0,00	SI
GUIP.	ARALARKO ENIRIO-ENIRIO DE ARALAR	3.414	100		0,00	SI
GUIP.	ARAMA	2	1,28	2	1,28	SI
GUIP.	ARETXABALETA	935	36,52		0,00	-
GUIP.	ASTEASU	154	9,06	154	9,06	SI
GUIP.	ATAUN	4.439	76,62	10	0,17	SI
GUIP.	AZKOITIA	525	9,28	525	9,28	-
GUIP.	AZPEITIA	536	7,78	536	7,78	-
GUIP.	BEASAIN	2	0,06	2	0,06	-
GUIP.	BERASTEGI	31	0,68		0,00	SI
GUIP.	BIDEGOYAN	40	3,13	40	3,13	SI
GUIP.	DEBA	475	9,22	475	9,22	-
GUIP.	DONOSTIA-SAN SEBASTIAN	247	4,16	40	0,67	-
GUIP.	ELDUAIN	22	0,86		0,00	SI
GUIP.	ERRETERIA	1.668	52,75		0,00	-
GUIP.	ERREZIL	756	23,34	756	23,34	SI
GUIP.	ESKORIATZA	1.556	39,02		0,00	-
GUIP.	GAZTELU	5	0,6	5	0,60	SI
GUIP.	GETARIA	81	7,37	81	7,37	-
GUIP.	HERNANI	697	17,48	71	1,78	-
GUIP.	HERNIALDE	139	34,25	139	34,25	SI
GUIP.	HONDARRIBIA	1.547	52,32	1.476	49,92	-
GUIP.	IDIAZABAL	3	0,1		0,00	-
GUIP.	IKAZTEGIETA	13	6,57	13	6,57	-
GUIP.	IRUN	1.334	31,91		0,00	-
GUIP.	LARRAUL	165	29,32	165	29,32	SI
GUIP.	LAZKAO	295	24,43	21	1,74	-
GUIP.	LEABURU	4	1,26	4	1,26	-
GUIP.	LEGAZPI	834	19,57		0,00	-
GUIP.	LEGORRETA	21	2,47	21	2,47	-
GUIP.	LEINTZ-GATZAGA	756	52,45		0,00	-
GUIP.	LEZO	141	16,64	141	16,64	-
GUIP.	LIZARTZA	34	2,75	34	2,75	SI
GUIP.	MENDARO	251	10,36	251	10,36	-
GUIP.	MUTRIKU	760	27,45	760	27,45	-
GUIP.	OIARTZUN	3.036	51,23		0,00	-
GUIP.	OÑATI	4.237	39,42		0,00	-
GUIP.	ORDIZIA	5	0,89	5	0,89	-

TTHH	MUNICIPIOS	NATURA 2000 (Ha.)	Porcent. municipal afectado	Nueva NATURA (Ha.)	Nuevo % municipal afectado	PDRS 00-06
GUIP.	ORIO	76	7,87	76	7,87	-
GUIP.	PASAIA	823	77,09	823	77,09	-
GUIP.	SEGURA	9	0,99	9	0,99	-
GUIP.	TOLOSA	424	11,33	122	3,26	-
GUIP.	URNIETA	5	0,2	3	0,12	-
GUIP.	USURBIL	84	3,39	84	3,39	-
GUIP.	VILLABONA	8	0,44		0,00	-
GUIP.	ZALDIBIA	983	58,66	14	0,84	SI
GUIP.	ZARAUTZ	155	10,69	61	4,21	-
GUIP.	ZEGAMA	1.158	33,37	44	1,27	-
GUIP.	ZERAIN	149	14,28		0,00	SI
GUIP.	ZESTOA	117	2,68	2	0,05	SI
GUIP.	ZUMAIA	96	8,93	96	8,93	-
<b>TOTAL GUIPUZCOA</b>		<b>39.994</b>		<b>7.596</b>		

Nota: Para calcular la aportación neta de la Red Natura 2000 se han considerado exclusivamente los espacios que no habían sido protegidos anteriormente, es decir, se han excluido los Parques Naturales, Biotopos Protegidos, Urdaibai y Txingudi.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados en la página web del Departamento de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente del Gobierno Vasco ([www.euskadi.net](http://www.euskadi.net)).



### **ANEXO 3: LISTA DE PERSONAS ENTREVISTADAS**

**M. R. U.:** Ingeniero de Montes, ha estado vinculado al Servicio de Montes de la Diputación Foral de Álava desde 1974. En esta institución, fue Director del Departamento de Medio Ambiente de 1989 a 2003 y Jefe del Servicio de Montes desde 2003 hasta su jubilación en el año 2007. Gran conocedor del medio forestal de Izki y principal responsable de la elaboración de la Norma Foral de Montes 11/2007.

**M. C. P.:** Profesora titular en la Licenciatura de Geografía de la Facultad de Filología, Geografía e Historia de la *Universidad del País Vasco*. Es experta en el sector agrario y turístico de las zonas rurales de Navarra y del País Vasco y autora de varias publicaciones referentes al desarrollo turístico sostenible de la Montaña Alavesa.

**E. F. M.:** Miembro del *Instituto Alavés de la Naturaleza*, en la actualidad pertenece al Patronato del Parque Natural de Izki como representante de las Asociaciones Científicas de Álava. Ha participado en varios estudios biogeográficos aplicados en el País Vasco y Álava y durante varios años fue miembro del Consejo Asesor de la Naturaleza *Naturzaintza*.

**F. C.:** Director-Conservador del Parque Natural de Izki y Jefe de la Sección de Parques Naturales de la Diputación Foral de Álava desde 2003 hasta la actualidad. Asume asimismo la dirección del Parque Natural de Valderejo y del Gorbeia en Álava. Licenciado en Ciencias Biológicas, antes de su nombramiento como Director-Conservador asesoró técnicamente a su predecesora en el cargo, Mónica Soto.

**A. I.:** Miembro de la asociación ecologista *Ekologistak Martxan*, pertenece desde su declaración al Patronato del Parque Natural de Izki en representación de las asociaciones ecologistas y conservacionistas de Álava. Es miembro asimismo del Consejo Asesor de la Naturaleza *Naturzaintza* y del Patronato del Parque Natural de Valderejo.

**M. S.:** Directora –Conservadora del Parque Natural de Izki desde mayo de 1999 a noviembre de 2003, periodo durante el cual fue también Directora de los Parques Naturales de Valderejo y Gorbeia. Actualmente trabaja como técnica de Medio Ambiente en la Sección de Biodiversidad del Departamento de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio del Gobierno Vasco.

**O. M. A.:** Gerente de la *Asociación de Desarrollo Rural Izki*, cuyo fin es la potenciación del desarrollo rural y la aplicación de los programas de desarrollo rural en el ámbito de la Montaña Alavesa. Acude habitualmente a las reuniones del Patronato como representante de dicha asociación, por delegación del presidente de la misma. Es natural y residente en Markínez (Bernedo), cazador, y a tiempo parcial trabaja en una explotación de ganadería equina.

**C. A.:** Dueño de la casa de turismo rural *Elezpara*, situada en Apellániz (Arraia-Maeztu). Reside en este mismo pueblo y es ganadero a tiempo completo. Ha sido durante varios años representante de los intereses de los ganaderos en el Patronato.

**D. C.:** Adjudicataria del único bar situado en el interior del espacio protegido, el bar del Centro Social de Korres (Arraia-Maeztu). Aunque reside durante la semana en Vitoria, regenta el establecimiento y reside en dicho pueblo durante los fines de semana, al ser su marido oriundo de dicha localidad.

**F. J. L.:** Dueño del bar-restaurante y hotel *Los Roturos* en Maeztu, inaugurado en el año 2000. También es propietario de terrenos incluidos en la zona periférica de protección del Parque Natural de Izki. Reside en Maeztu.

**S. M.:** Gerente de *Naturgolf*, sociedad pública que gestiona las instalaciones de golf de Montaña Alavesa en Urturi (Bernedo) y Lagrán. Durante la presente legislatura dicha sociedad está adscrita al Departamento de Euskera, Cultura y Deportes de la DFA.

**M. J. A.:** Propietaria del agroturismo *Basabide Etxea* en Markínez (Bernedo) y titular de una explotación ganadera en dicho municipio. Durante los primeros años del espacio protegido fue también representante del Ayuntamiento de Bernedo en el Patronato del Parque Natural de Izki. Reside en Markínez (Bernedo).

**M. L. M. de A.:** Dueña del agroturismo *Los Artilleros* en Urturi (Bernedo), inaugurado en 1992. Reside en dicha localidad.

**M. L. F.:** Dueña del agroturismo *Aitonaren Etxea*, ubicado en Urturi (Bernedo) e inaugurado en el año 1993. Reside en dicha localidad.

**R. L.:** Reside en Korres (Arraia-Maeztu) y es propietario de una explotación ganadera en esta localidad, actividad a la que se dedica a tiempo completo. Es también el Presidente de la Junta Administrativa de Korres y como tal, miembro del Patronato del Parque Natural de Izki.

**L. A. Q.:** Técnico de la Sección de Montes de la Diputación Foral de Álava, encargado de la gestión forestal de la zona del Izki. Durante la legislatura 1999-2003 fue asesor de la Dirección del Parque Natural de Izki y Secretario del Patronato.

**P. P.:** Presidente de la *Asociación de las Juntas Tradicionales Izki Alto e Izki Bajo* y miembro del Patronato del Parque Natural de Izki. Reside en Urturi (Bernedo).

**J. B.:** Residente en Markínez (Bernedo) y ganadero a tiempo completo, es el representante desde 1999 de los intereses de los ganaderos en el Patronato del Parque Natural de Izki como miembro de *UAGA (Unión de Agricultores y Ganaderos de Álava)*.

**J. M. A.:** Presidente de la Junta Administrativa de Apellániz (Arraia-Maeztu) y miembro del Patronato del Parque Natural de Izki como representante de esta entidad. Reside con su familia en Apellániz.

**E. L.:** Dueño del bar-restaurante *Garimotxea* en Urturi (Bernedo) y residente en dicha localidad.

**A. P.:** Desde la declaración del Parque Natural de Izki ha ocupado el puesto de vigilante (guarda) del Parque Natural de Izki, mediante la subcontratación por la empresa *Consultora de Recursos Naturales*. Pese a no residir en el entorno, ostenta un elevado conocimiento del Parque y de sus gentes.

**F. L. de A.:** Dueño del bar restaurante *La Plaza* en Santa Cruz de Campezo y residente en dicha localidad.

**I. M. de L.:** Dueña del restaurante y la casa rural *Izki*, inaugurado en febrero de 2000 y ubicado en Maeztu. Reside en dicha localidad.

**M. M. de A.:** Regenta la casa rural *Mariví* en Orbiso (Campezo) desde 1996 y reside en dicha localidad.

**S. P.:** Encargada del bar-restaurante *ISA-BE*, ubicado en Santa Cruz de Campezo. No reside habitualmente en la comarca.

**M. J. G.:** Propietaria de la casa rural *Aldapa Xuhara*, inaugurada en 2008 en Santa Cruz de Campezo. Su familia procede de este municipio pero actualmente reside en Estella (Navarra).

**B. S. de V.:** Su familia regenta el bar-restaurante *El Casino* en Santa Cruz de Campezo desde hace más de tres décadas. Es artesano de la madera. Reside en Vitoria-Gasteiz y acude a Santa Cruz los fines de semana.

**A. O.:** Dueña del bar- restaurante *Vírgala*, ubicado en Vírgala Mayor, también catalogado como pensión al disponer de algunas habitaciones. Reside en Vitoria-Gasteiz.

**T. A.:** Técnica de la empresa *IKT, S.A.*, ha sido la persona que ha coordinado la elaboración del borrador de la revisión del PRUG del Parque Natural de Izki durante los años 2006 y 2007. Anteriormente fue asesora técnica del Director-Conservador del citado parque en la Diputación Foral de Álava, mediante una subcontrata de la empresa *Consultora de Recursos Naturales*.

**A. B. de H.:** Técnica de Promoción Económica de la *Cuadrilla de Montaña Alavesa*, donde trabaja desde finales de los años 90. Reside en la comarca (Valle de Arana) y se ha encargado de la coordinación del Plan de Dinamización Turística de la Montaña Alavesa, aprobado en 2007.

**M. I. B.:** Dueña del hotel *Urturi Golf* desde 2003, fecha en la que los anteriores dueños del negocio, oriundos de Urturi (Bernedo) y promotores del proyecto inaugurado en 1998, le vendieron el mismo. Procede de GUIPUZCOA pero reside en el pueblo de Urturi, donde regenta el hotel junto a su hija.

**M. del P.:** Dueña de la casa rural *Gaztelubidea*, ubicada en Bernedo. Reside en dicha localidad.

**M. J. A.:** Dueña del negocio familiar *Bar Restaurante Arrieta*, ubicado en Bernedo. Reside en dicha localidad.



## ANEXO 4: GUIÓN UTILIZADO EN LAS ENTREVISTAS

eman ta zabal zazu

universidad  
del país vascoeuskal herriko  
unibertsitatea

### INTRODUCCIÓN

Fecha de la entrevista:

Estamos realizando una investigación en la UPV/EHU sobre las repercusiones sociales y económicas del Parque Natural de Izki y nos gustaría contar con su colaboración. Si dispone de unos minutos le quedaríamos muy agradecidos si nos permite realizarle una breve entrevista sobre algunos aspectos del Parque. Nos gustaría grabar esta conversación, si no tiene inconveniente, lo que nos ayudará posteriormente en el trabajo. Por supuesto, garantizamos la absoluta confidencialidad de las opiniones expresadas.

### DATOS PERSONALES:

### NÚMERO ENTREVISTADO:

Nombre: \_\_\_\_\_ :

Nacido en el AIS  Residente en el AIS  Pueblo: \_\_\_\_\_

Tipo de vinculación con el PNI (se permite respuesta múltiple):

- Conocedor. Especialidad:.....
- Responsabilidad. Cargo:.....desde.....a.....
- Representante de intereses de.....
- Negocio turístico. Cargo:.....

### 1.- CARACTERIZACIÓN DEL PNI Y DE SU ÁREA DE INFLUENCIA SOCIOECONÓMICA

#### a) USOS Y RECURSOS

- ¿Cuáles son las características y perspectivas de la actividad ganadera que utiliza los pastos del Parque Natural?
- ¿Qué tipo de explotación forestal se realiza en el Parque? ¿Cuáles son sus características?
- ¿Cuáles son las características y perspectivas de diferentes usos recreativos en el espacio protegido?
- ¿Qué tipo de actividades extractivas existen en el Parque Natural?

#### b) PROCESO DE DECLARACIÓN

- ¿Cómo definiría Vd. el proceso de participación pública en la declaración y regulación del Parque Natural?
- ¿Hubo grupos locales reacios a la declaración? ¿Por qué? ¿Cuáles fueron los grupos más favorables a la protección?

#### c) NORMATIVA:

- ¿Cree Ud. que las regulaciones del Parque Natural permiten conservar el medio natural satisfactoriamente?
- ¿Cree Ud. que se hace cumplir correctamente la normativa del PNI?

#### d) GESTIÓN

- ¿Cree Ud. que el Patronato funciona como un órgano de representación de los diferentes intereses en el Parque Natural?
- ¿Cree Ud. que el funcionamiento del Patronato es adecuado para lograr el consenso? ¿Es sencillo llegar a decisiones compartidas?

#### e) CONFLICTOS DE USOS:

- ¿Ha habido algún conflicto por el uso del suelo o la normativa del Parque Natural en la última década? ¿Cómo han evolucionado dichos conflictos?
- ¿Cómo cree que ha evolucionado entre la población local la imagen, el interés y la aceptación del Parque Natural?

## f) EVOLUCIÓN SOCIOECONÓMICA DEL AIS DEL PNI EN LA ÚLTIMA DÉCADA

-¿Qué percepción personal tiene de la evolución socioeconómica de la zona en los últimos diez años (población, renta, trabajo, servicios, accesibilidad, etc.)?

-¿Cuales cree Ud. que deberían ser acciones prioritarias para impulsar el desarrollo socioeconómico local?

## 2.- GRUPOS BENEFICIADOS Y PERJUDICADOS POR LA DECLARACIÓN DEL PNI

-¿Cómo cree que ha influido en general en las condiciones de vida de los habitantes del entorno (Arraia-Maeztu, Bernedo y Campezo) la declaración del Parque Natural de Izki? ¿Por qué?

- Nada o casi nada
- Algo positivamente
- Bastante positivamente
- Algo negativamente
- Bastante negativamente
- Muy negativamente
- No sabe/ no contesta

-¿Cree que hay algún grupo que ha resultado beneficiado gracias a la existencia del Parque Natural de Izki? Valore el tipo de beneficio y su grado de importancia. ¿Cuál es la tendencia futura, en su opinión, de ese beneficio? (se permite respuesta múltiple)

	Naturaleza del beneficio ¿Por qué cree que han resultado beneficiados?
Visitantes y turistas	
Juntas administrativas propietarias	
Ganaderos	
Negocios turísticos	
Habitantes del entorno, en general	
Otros:.....	
Nadie ha resultado beneficiado	
No sabe/ No contesta	

-¿Cree que hay algún grupo que ha resultado perjudicado por la existencia del Parque Natural de Izki? Valore el tipo de perjuicio, su grado de importancia y sus perspectivas futuras(se permite respuesta múltiple)

	Naturaleza del perjuicio ¿Por qué cree que han resultado perjudicados?
Visitantes y turistas	
Juntas administrativas propietarias	
Ganaderos	
Negocios turísticos	
Habitantes del entorno, en general	
Los cazadores	
Otros:.....	
Nadie ha resultado perjudicado	
No sabe/ No contesta	

## 3.- AFECCIÓN PERSONAL O DEL COLECTIVO QUE REPRESENTA:

-Defina el colectivo al que pertenece o representa (se permite respuesta múltiple)

- Negocios turísticos del AIS del PNI
- Ganaderos (que utilicen pastos del PNI)
- Juntas administrativas propietarias de terrenos protegidos

-¿La existencia del PNI (normativa, visitantes, actuaciones, etc.) ha supuesto algún tipo de afección para la actividad que desarrolla Ud. o su colectivo? (una respuesta por colectivo)

Colectivo 1:.....	Colectivo 2:.....	Colectivo 3:.....
a) Ninguna afección	a) Ninguna afección	a) Ninguna afección
b) Ligeramente positiva	b) Ligeramente positiva	b) Ligeramente positiva
c) Bastante positiva	c) Bastante positiva	c) Bastante positiva
d) Muy positiva	d) Muy positiva	d) Muy positiva
e) Ligeramente negativa	e) Ligeramente negativa	e) Ligeramente negativa
f) Bastante negativa	f) Bastante negativa	f) Bastante negativa
g) Muy negativa	g) Muy negativa	g) Muy negativa
h) No sabe/ no contesta	h) No sabe/ no contesta	h) No sabe/ no contesta

PARA CADA RESPUESTA POSITIVA O NEGATIVA:

-En qué aspectos y en qué cuantía le ha afectado a Ud o al colectivo que representa el Parque Natural? (cambios en forma de trabajar, ayudas o subvenciones recibidas, costes adicionales, creación de empleos, incremento de rentas generadas, etc.)

-¿Hay alguna actividad, proceso o forma de trabajar que le hubiera gustado desarrollar y que no está permitida a raíz de la declaración del PNI?

#### 4.- RECOMENDACIONES DE GESTIÓN

-En qué medida está de acuerdo con la siguiente afirmación: *“El Parque Natural puede contribuir al desarrollo local”*:

- a) Nada de acuerdo
- b) Ligeramente de acuerdo
- c) Un poco de acuerdo
- d) Bastante de acuerdo
- e) Muy de acuerdo
- f) No sabe/ no contesta

¿Por qué?

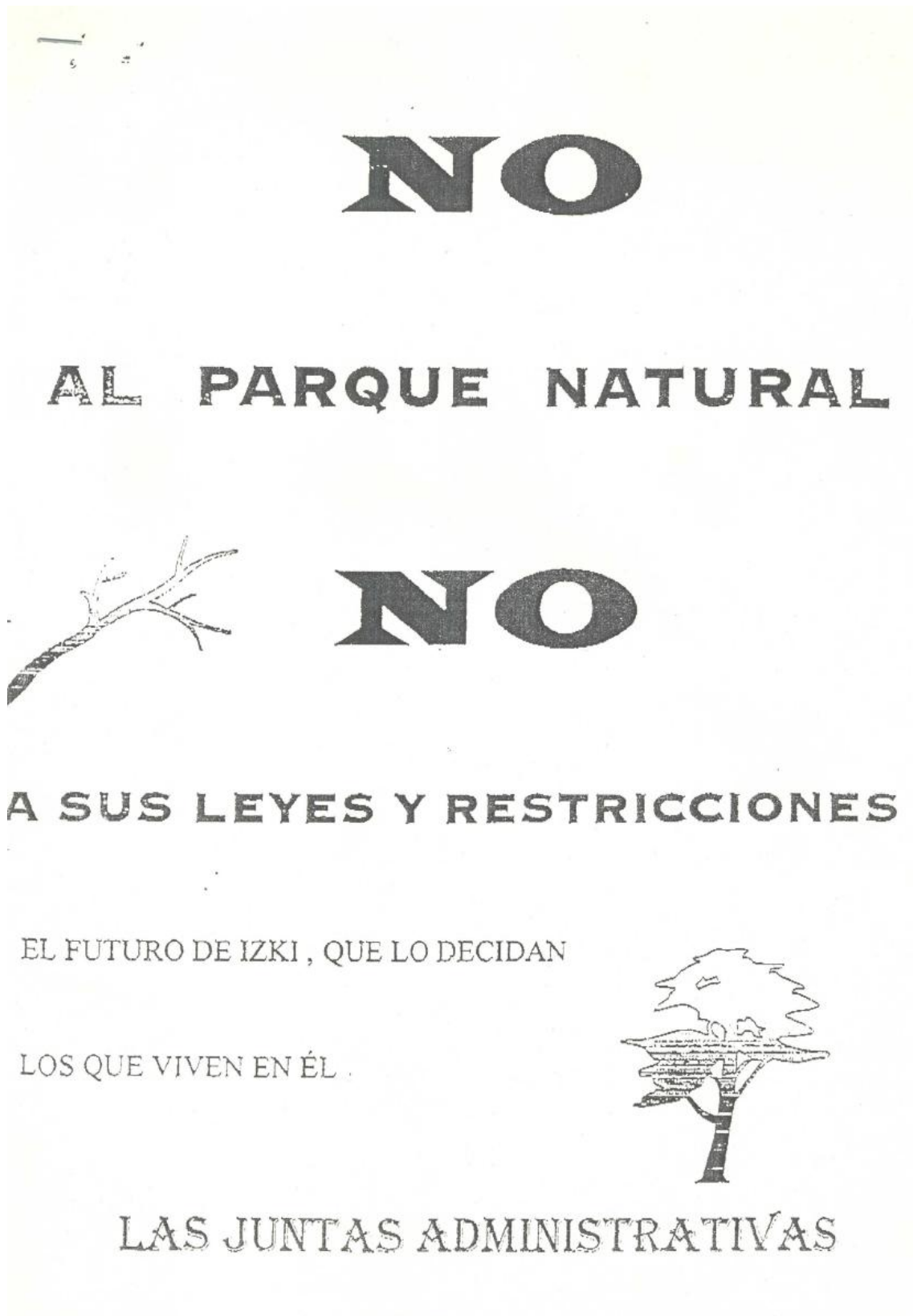
-¿Se le ocurre alguna acción relacionada con al Parque Natural que podría contribuir al dinamismo social y económico de la zona?

Muchas gracias por su colaboración





**ANEXO 5: CARTEL DE OPOSICIÓN AL PARQUE NATURAL DE IZKI**



## IZKI

De política y de políticos estamos un poco artos, pero ahora tenemos un grave problema, Se han fijado en nuestros montes y nos los quieren robar a consta de lo que sea. Vienen con palabrería barata por un lado, y por el otro traen sus **normas, leyes, restricciones y obligaciones**, confundiendo a todo el mundo, ya que sus fines son el parque cueste lo que cueste.

### **Nosotros decimos NO :**

- A **cazar** como, cuando y donde ellos quieran.
- A **andar** por lugares que ellos digan. ( Aquí puedes, allí no )
- Al control que quieren implantar sobre temas como las setas.
- A la limitación y control del **ganado**. ( ¿ Que va a pasar cuando halla sequía o nieve y los animales hagan daño a los árboles ? )
- A la desaparición de los **roturos** y futuros **ganaderos**.
- A restricciones en las suertes de **leña**. ( Por ejemplo la prohibición de talar árboles secos o muertos. ¡¡ Imagínate los vivos !!. )
- A que nos **limiten la entrada a lugares** destinados para ellos, como ya nos ha pasado muy cerca nuestro.
- A que nos roben lo que es nuestro ; Nuestras aficiones, nuestra tranquilidad, nuestra forma de vivir, etc. ( ¡¡ Casi nada !! )

A cambio nos dan, que un montón de gente invada nuestro pueblo por el mero hecho de que sus alrededores han sido denominados como PARQUE NATURAL. ¿Que beneficio puede sacar de esto, un pueblo que está habitado por jubilados, ganaderos, agricultores y gente de fin de semana? Tanto unos como otros, solo buscan paz, tranquilidad y descanso. Los beneficios a obtener, van a ser la pérdida de estos valores y la aparición de todo tipo de conflictos, ( robos, contaminación, aglomeración, etc ).

### SI TODO ESTO ES “ PARQUE NATURAL” DECIMOS NO.

Si todo esto te afecta, y te sientes identificado con toda esta problemática. solicitamos tu firma y tu apoyo. **Tu forma de vida está en juego.**

Con las firmas recogidas, se hará lo siguiente; Una copia se dará a la Junta Administrativa correspondiente, y la original se mandará al Departamento de Medio Ambiente del Gobierno Vasco, especificando lo consiguiente :

Les recordaremos que la imposición es del tiempo de Franco y anticonstitucional en una democracia. Que llevamos 25 años sin un incendio en IZKI, y que tememos que si se hace Parque porque sí, sin más razones, arda por los cuatro costados.

¿ Quien será el culpable de este desastre, el que lo provoca o el provocador. ? También les diremos que IZKI está bien como está, y que si lo dejan en “paz”, dentro de 10 años estará mejor.

*UN SALUDO A TODA LA MONTAÑA ALAVESA*



## **ANEXO 6: ALEGACIONES AL PORN Y PRUG**

### **Alegaciones al PORN del PNI**

**1-La Junta Administrativa de Apellániz** presentó tres reivindicaciones:

- a) Que los propietarios de refugios y cabañas pudieran acceder con vehículos a motor. Esta alegación fue aceptada, recogándose esta posibilidad en el artículo 13.2. h) del PORN.
- b) Que se garantizase la continuación de la actividad ganadera en las Zonas de Progresión (véase apartado 7.4.2.). Se aceptó la alegación, y se incluyó en el PORN la necesidad de compatibilizar el uso ganadero con la recuperación ambiental de estas zonas (artículo 18).
- c) Que se corrigieran los errores existentes en la delimitación cartográfica. Efectivamente, existían ciertas imprecisiones que fueron corregidas tras realizarse un estudio sobre la delimitación de los Montes de Utilidad Pública afectados. De hecho, en el Decreto de Declaración del PNI se señalaba que los terrenos protegidos ocupaban 9.143 Ha., rebajándose el cálculo de su extensión a 9.081 Ha. dos años después en el PRUG.

**2-La Junta Administrativa de Korres** también presentó tres alegaciones:

- a) Que los pastos de cada Junta Administrativa se reservasen para el ganado de los vecinos de la localidad. Aunque esta propuesta no se recogió explícitamente en el PORN, las entidades locales ostentan la capacidad de gestionar los pastos a través de sus propias ordenanzas, siempre que se respeten las disposiciones de la Norma Foral de Montes. Y tanto en la Norma Foral en vigor en ese momento (Norma Foral 13/86 del 4 de julio), como en la actualmente vigente (Norma Foral 11/2007 del 26 de marzo), se da preferencia en los Montes de Utilidad Pública al sostenimiento del ganado de los vecinos de las entidades propietarias.
- b) Que se incluyera el sistema de aprovechamiento tradicional de leña para fogueras, reservada para los vecinos. Se rectificó el documento inicial, garantizándose en el artículo 6 del PORN los aprovechamientos forestales en régimen vecinal.
- c) Que se mantuvieran los cierres ganaderos que delimitan el aprovechamiento entre los diferentes pueblos. Esta alegación muestra el temor de los usuarios locales a los efectos de las limitaciones en sus actividades tradicionales, pero no parece estar sustentada en ninguna regulación existente.

**3.-La Junta Administrativa de Maeztu** recogió en su escrito de alegaciones la indefensión provocada por la incomparecencia del técnico de la Diputación durante el periodo de información pública y apoyó asimismo la reivindicación a) de la Junta de Korres.

**4.-Las Juntas Tradicionales Izki Alto e Izki Bajo** realizaron tres alegaciones:

- a) Solicitaron que en el Patronato hubiera representantes de todas las Juntas Administrativas propietarias y que las Juntas Tradicionales *Izki Bajo* e *Izki Alto* tuvieran dos representantes. Esta alegación no fue aceptada, al argumentarse que el funcionamiento de este órgano no sería operativo con tantos miembros.
- b) Solicitaron que se ampliara el plazo de exposición pública y presentación de alegaciones. Aunque formalmente no se amplió dicho periodo, en el expediente de tramitación del PORN hay constancia de que se tuvieron en cuenta alegaciones entregadas fuera de plazo.
- c) Apoyaron la reivindicación a) alegada por la Junta Administrativa de Korres.

**5.- El Instituto Alavés de la Naturaleza**, refrendado por el Consejo Asesor de la Naturaleza del País Vasco *Naturzaintza*, demandó que se incluyera una Zona de Reserva Integral en el entorno de la laguna de Lakanduz, en la que se impidiera toda actividad para observar la evolución natural de las especies. El órgano gestor recogió esta propuesta y llegó a un acuerdo de compensación económica con la Junta Administrativa de Quintana, propietaria de los terrenos, gracias al cual las nuevas limitaciones se establecieron sin oposición local.

### **Alegaciones al PRUG del PNI**

**1-**El grupo ecologista representante en el Patronato, **Ekologistak Martxan**, presentó un extenso informe con numerosas propuestas de modificación del PRUG, en su mayor parte encaminadas a potenciar la investigación y la conservación de los recursos naturales. También denunció que la recreación primase en las regulaciones, directrices y actuaciones sobre los objetivos de conservación y mantenimiento de usos tradicionales. La mayor parte de las alegaciones puntuales fueron aceptadas en el PRUG definitivo, pero no se procedió a la revisión global y profunda del documento que reclamaba esta asociación ecologista.

**2-La Junta Administrativa de Korres** únicamente presentó una alegación, relacionada con el acebo *-Ilex Aquifolium-*, una especie protegida muy abundante en los montes de Izki. Concretamente, solicitó que se posibilitara el aprovechamiento de este arbusto, al constatar que su proliferación podía complicar el acceso del ganado a los pastos de sotobosque. Su propuesta no fue recogida en el PRUG definitivo, sino que quedó condicionada a la realización de un estudio técnico sobre la conveniencia de realizar aclareos en las masas de acebo existentes en el Parque Natural.

Fuente: Elaboración propia a partir de los expedientes de tramitación del PORN y PRUG.



## **ANEXO 7: PRESUPUESTOS EJECUTADOS DEL PARQUE NATURAL DE IZKI (EN EUROS)**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL
Mantenimiento y conservación de áreas recreativas.	0,00	0,00	0,00	11.790,36	36.619,01	39.564,18	35.620,90	35.082,79	63.803,99	<b>222.481,23</b>
Mantenimiento y conservación de pistas y sendas	20.162,27	13.823,28	10.133,13	14.998,80	2.678,44	18.808,24	26.622,00	58.000,00	9.876,70	<b>175.102,86</b>
Atención al público y vigilancia	61.754,00	58.288,11	67.615,41	68.267,00	168.635,44	185.399,89	199.198,78	245.355,96	247.518,57	<b>1.302.033,16</b>
Elaboración y edición de material divulgativo y publicidad	1.972,02	36.261,35	14.438,80	75.234,77	10.389,00	45.229,63	614,80	247,66	156,98	<b>184.545,01</b>
Adquisición de material y pagos de caja	1.900,24	5.429,92	1.655,57	5.269,01	1.763,54	1.136,48	771,76	1.049,20	1.817,45	<b>20.793,17</b>
<b>TOTAL CAP. 2: COMPRA DE BIENES Y SERVICIOS</b>	<b>85.788,53</b>	<b>113.802,66</b>	<b>93.842,91</b>	<b>175.559,94</b>	<b>220.085,43</b>	<b>290.138,42</b>	<b>262.828,24</b>	<b>339.735,61</b>	<b>323.173,69</b>	<b>1.904.955,43</b>
Compensación limitaciones de uso Marquínez	0,00	0,00	0,00	459,23	477,60	490,02	505,70	524,41	540,72	<b>2.997,68</b>
Compensación limitaciones de uso Quintana	1.839,10	1.863,14	5.216,78	5.357,64	5.571,94	5.711,81	5.899,75	6.118,00	6.283,19	<b>43.861,35</b>
<b>TOTAL CAP.4: TRANSF. Y SUB. CORRIENTES</b>	<b>1.839,10</b>	<b>1.863,14</b>	<b>5.216,78</b>	<b>5.816,87</b>	<b>6.049,54</b>	<b>6.201,83</b>	<b>6.405,45</b>	<b>6.642,41</b>	<b>6.823,91</b>	<b>46.859,03</b>
Infraestructuras ganaderas y mejoras de pastizales	30.421,51	941,18	0,00	10.251,00	11.168,60	19.214,32	16.160,08	0,00	5.742,00	<b>93.898,69</b>
Señalización	0,00	61.665,17	1.742,93	12.905,24	4.887,11	29.472,81	3.515,66	7.482,93		<b>121.671,85</b>
Construcción y equipamientos Casa Parque y area recreativa	16.880,65	240.442,91	423.084,89	13.133,53	1.298,04	232,00	159.648,91	22.362,45	4.205,00	<b>640.845,47</b>
Acondicionamiento y mejora de accesos	38.438,17	42.537,10	210,89	36.739,25	0,00	43.869,81	15.581,96	56.811,15	30.774,52	<b>64.962,85</b>
Estudios y trabajos técnicos	23.764,02	93.191,74	29.433,73	35.719,62	13.633,65	21.640,90	4.618,01	1.408,34	52.109,50	<b>275.519,51</b>
Restauración de áreas degradadas	0,00	0,00	0,00	1.740,00	8.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>9.740,00</b>
Adquisición de lotes forestales	0,00	0,00	0,00	83.733,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	<b>83.733,00</b>
<b>TOTAL CAPÍTULO 5: INVERSIONES REALES</b>	<b>109.504,35</b>	<b>198.335,19</b>	<b>454.472,44</b>	<b>194.221,64</b>	<b>38.987,40</b>	<b>114.429,84</b>	<b>199.524,62</b>	<b>88.064,87</b>	<b>92.831,02</b>	<b>1.490.371,37</b>
<b>TOTAL</b>	<b>197.131,98</b>	<b>678.780,93</b>	<b>553.532,13</b>	<b>375.598,45</b>	<b>265.122,37</b>	<b>410.770,09</b>	<b>468.758,31</b>	<b>434.442,89</b>	<b>422828,62</b>	<b>3.806.965,77</b>





## **ANEXO 8: MATRIZ DAFO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL COMARCAL DE LA MONTAÑA ALAVESA (2007-2013)**

DEBILIDADES
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elevada dispersión de la población, envejecimiento y crecimiento vegetativo negativo.</li> <li>- Falta de identidad comarcal; individualismo.</li> <li>- Dificultad de acceso a actividades extraescolares –transporte extraescolar-.</li> <li>- Falta de mentalidad y criterios empresariales y de profesionalización entre los agricultores y ganaderos.</li> <li>- Falta de relevo generacional en el sector agrícola y ganadero.</li> <li>- Escasa presencia de industrias transformadoras y de estructuras de producción y comercialización conjunta.</li> <li>- Ausencia de un Plan de Gestión del monte que optimice el aprovechamiento de sus recursos para su uso forestal, ganadero y cinegético.</li> <li>- Localización poco atractiva de algunos polígonos industriales y escaso tejido de industrias y servicios auxiliares para la industria.</li> <li>- Falta de empresas de servicios socioeconómicos.</li> <li>- Oferta turística no estructurada y poco desarrollada. Falta de un organismo responsable de dinamizar y promocionar la oferta turística de la comarca. Falta de establecimientos, principalmente de restauración.</li> <li>- Vías de comunicación deficitarias.</li> <li>- Falta de coordinación entre las diferentes estructuras administrativas de la comarca.</li> <li>- Déficit de servicios sanitarios y farmacéuticos; descoordinación de guardas médicas de farmacias.</li> <li>- Escasez de potencia energética en baja (limitaciones transformadoras alta-baja).</li> </ul>
FORTALEZAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Red de regadíos y climatología propicia para el desarrollo de nuevos cultivos.</li> <li>- Elevado potencial cinegético, de trufa y setas.</li> <li>- Tendencia creciente de iniciativas empresariales tanto de carácter endógeno como de exterior.</li> <li>- Amplia oferta de equipamientos deportivos en las cabeceras de municipio</li> <li>- Existencia del Parque Natural de Izki y próxima declaración del Parque Natural de Entzia.</li> <li>- Numerosos recursos con potencial turístico.</li> <li>- Evolución creciente del número de visitantes de la comarca así como del turismo de paso hacia La Rioja.</li> <li>- Oferta de suelo industrial a precios atractivos.</li> <li>- Desarrollo creciente de planes de rehabilitación de diversos núcleos y planes de vivienda en algunos municipios.</li> <li>- Existencia en la zona de organismos (Asociación de Desarrollo Rural, Cuadrilla) orientados al desarrollo de la comarca.</li> </ul>
AMENAZAS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Riesgo de emigración de los jóvenes a zonas urbanas.</li> <li>- Aplicación de la PAC: los principales cultivos de la comarca constituyen productos excedentarios.</li> <li>- Incertidumbre sobre el futuro de las ayudas al sector provenientes de Europa.</li> <li>- Inestabilidad en el precio de la patata.</li> <li>- Falta de estrategias de futuro para el sector agroganadero y forestal por parte de la administración.</li> <li>- Falta de una política de transmisión de terrenos que favorezca su adquisición por parte de nuevos agricultores.</li> <li>- Competitividad por parte de otras comarcas y Navarra en la oferta de suelo en condiciones atractivas</li> <li>- Las actuaciones derivadas d el Plan de Infraestructuras de Álava para la comarca no se consideran prioritarias.</li> <li>- Aumento de la competencia de otros destinos de turismo rural y mayor dinamismo y promoción de los mismos.</li> <li>- Limitaciones derivadas de la falta de coordinación entre las distintas Administraciones</li> </ul>

supracomarcas (CAPV, Castilla y León y Navarra) y las intracomarcas (ayuntamientos) de cara a suplir infraestructuras y servicios.

- Ausencia de una política activa de promoción de vivienda pública para los jóvenes.
- Falta de sensibilización por parte de la población urbana y por parte de la administración hacia el mundo rural.

#### OPORTUNIDADES

- Mejora creciente de los niveles de formación de la población.
- Núcleo importante de población joven en Vitoria con dificultades para acceder a la oferta de vivienda de la ciudad.
- Gran superficie de terreno comunal con importante potencial de aprovechamiento ganadero.
- Existencia de ayudas orientadas a la profesionalización de las explotaciones agroganaderas y al fomento del relevo generacional
- Tejido industrial creciente en el eje Maeztu-Campezo y cercanía de un foco industrial importante (Vitoria), posibilitando el establecimiento de industria transformadora u otras.
- Tendencia creciente del turismo rural.
- Tendencia de la población para apreciar y consumir productos diferenciados y de calidad.

Fuente: Programa de Desarrollo Rural de la Montaña Alavesa 2007-2013

## TABLAS Y FIGURAS

---

## TABLAS Y FIGURAS

	Página
Tabla 2.1: Categorías de espacios protegidos de la UICN.....	24
Tabla 2.2: Categorías dominantes y porcentaje de dicha categoría sobre el total de Ha. protegidas en cada región.....	28
Tabla 2.3: Los espacios protegidos en Europa según categorías.....	29
Tabla 2.4: Elementos básicos de dos modelos de áreas protegidas.....	31
Tabla 2.5: Capacidades para la gestión de los espacios protegidos.....	36
Tabla 3.1: Diferentes tipos de bienes.....	60
Tabla 3.2: Los servicios de los ecosistemas.....	61
Tabla 3.3: Principales métodos de valoración económica.....	70
Tabla 3.4: Aproximaciones desde la economía a las áreas protegidas.....	83
Tabla 3.5: Algunos métodos para la valoración de los beneficios no mercantiles de los espacios protegidos.....	87
Tabla 3.6: Significación relativa de los costes y beneficios de las áreas protegidas en tres escalas espaciales.....	98
Tabla 4.1: Figuras de protección en España.....	122
Tabla 4.2: Superficie terrestre protegida por Comunidades Autónomas (descontando la superficie solapada).....	124
Tabla 4.3: La superficie afectada por la Red Natura 2000 en Europa.....	125
Tabla 4.4: La Red de Espacios Naturales Protegidos en la CAPV y la Reserva de la Biosfera de Urdaibai.....	135
Tabla 4.5: Distribución por territorios históricos de la Red..... Natura 2000 (superficie en Ha.).....	147
Tabla 5.1: Tipología de los territorios que integran los municipios que aportan terrenos a las áreas protegidas españolas e importancia de cada tipología en las diferentes figuras de protección (en %).....	152
Tabla 5.2: Conclusiones del Plan de Acción de Espacios Naturales Protegidos del Estado español con respecto al desarrollo socioeconómico.....	164
Tabla 5.3: Régimen de propiedad en los Parques Naturales vascos (en %).....	170
Tabla 5.4: Visitantes a los Centros de Interpretación de los Parques Naturales.....	176
Tabla 6.1: Principales características y resultados de los estudios de valoración ambiental seleccionados como fuentes.....	202
Tabla 6.2: Agentes expertos entrevistados.....	213
Tabla 6.3: Agentes representantes de los grupos primarios de interés entrevistados.....	214
Tabla 6.4: Dimensiones y cuestiones planteadas en las entrevistas en profundidad.....	217
Tabla 7.1: La Red Natura 2000 en la Montaña Alavesa.....	223
Tabla 7.2: Distribución administrativa del PNI.....	224
Tabla 7.3: Distribución de los usos del suelo en Izki.....	229
Tabla 7.4: Tipo de vegetación y superficie ocupada.....	229
Tabla 7.5: Cabezas de ganado registrado en los montes públicos.....	233
Tabla 7.6: Instalaciones ganaderas en las distintas zonas y concejos del PNI.....	234
Tabla 7.7: Valores monetarios por hectárea de los montes alaveses.....	243
Tabla 7.8: Distribución del VET del PNI (en euros).....	243
Tabla 7.9: Alegaciones al PORN del PNI.....	248
Tabla 7.10: Alegaciones al PRUG del PNI.....	255

Tabla 7.11: Contratación del personal adscrito a los Parques Naturales.....	259
Tabla 7.12: Inversiones reales en Parques (capítulo VI), 2005.....	265
Tabla 8.1: Evolución histórica de la población de derecho (1900-2001).....	273
Tabla 8.2: Densidad de población (hab./km <sup>2</sup> ), 2007.....	274
Tabla 8.3: Gastos ejecutados de 1999 a 2007 en el PNI.....	279
Tabla 8.4: Actuaciones previstas con incidencia en la promoción socioeconómica.	281
Tabla 8.5: Evolución de la población.....	284
Tabla 8.6: Saldos naturales y migratorios por mil habitantes.....	285
Tabla 8.7: Tasa de envejecimiento poblacional (población mayor de 65 años/ población total).....	285
Tabla 8.8: Evolución de la población en las entidades de población del AIS del PNI.....	286
Tabla 8.9: Viviendas nuevas con concesión de licencia entre 1998 y 2006.....	287
Tabla 8.10: Número y tipo de viviendas.....	288
Tabla 8.11: Incremento porcentual en el número de habitantes y familias (1996- 2001).....	288
Tabla 8.12: Distribución del Valor Añadido Bruto por sectores, 2000 (en %).....	289
Tabla 8.13: Número de establecimientos y empleo generado por los mismos.....	290
Tabla 8.14: Tipos de infraestructuras turísticas (2005).....	293
Tabla 8.15: Número de establecimientos de hostelería. ....	294
Tabla 8.16: Importancia relativa del tipo de establecimiento (en %).....	294
Tabla 8.17: Establecimientos comerciales por municipio.....	295
Tabla 8.18: Tasas de actividad (población activa/ población en edad de trabajar en %).....	296
Tabla 8.19: Distribución de la población ocupada por sectores de actividad (en %).....	298
Tabla 8.20: Población ocupada de 16 y más años que trabaja en el municipio de residencia (2001).....	300
Tabla 8.21: Tasa de atracción/repulsión de ocupados, 2006.....	302
Tabla 8.22: Actuaciones ganaderas del PRUG del PNI.....	312
Tabla 8.23: Evolución de la instrucción de la población de diez y más años en números índice 1996-2001 (base 100=1996).....	329
Tabla 8.24: Número de asociaciones por tipo (2009).....	330
Tabla 8.25: Gasto e inversión municipal media por habitante en los últimos tres años (2002-2004) (miles de euros).....	331
Figura 2.1: Crecimiento en el número y extensión de las áreas protegidas (1972-2006).....	21
Figura 2.2: Proporción de terreno protegido en cada ecorregión WWF, 2005.....	22
Figura 2.3: Número de espacios protegidos en el mundo por categorías.....	26
Figura 2.4: Evolución mundial del número de espacios protegidos según categorías.....	26
Figura 2.5: Superficie protegida en el mundo por categorías (en hectáreas).....	27

Figura 2.6: Evolución de la superficie protegida en el mundo por categorías.....	27
Figura 2.7: Número de Reservas de la Biosfera en cada país en 2007.....	49
Figura 3.1: La curva de demanda y la disposición a pagar.....	64
Figura 3.2: Categorías de los valores económicos atribuidos al medio ambiente...	66
Figura 3.3: El cálculo de los beneficios netos de la preservación.....	91
Figura 3.4: Beneficios económicos netos bajo prácticas de manejo alternativas (expresados como valor neto actual en dólares por hectárea).....	94
Figura 3.5: La distribución de los costes y beneficios de un área protegida.....	99
Figura 4.1: Número de espacios protegidos declarados en España.....	117
Figura 4.2: Distribución del número de áreas protegidas en España por categorías UICN.....	123
Figura 4.3: Superficie de las áreas protegidas españolas por categorías UICN.....	123
Figura 4.4: La Red Natura 2000 en España.....	126
Figura 4.5: Parques Naturales y Biotopos Protegidos en la CAPV.....	135
Figura 4.6: La Red Natura 2000 en la CAPV.....	144
Figura 4.7: Distribución de la Red Natura 2000 por autonomías.....	145
Figura 5.1: Proporción de superficie pública terrestre en Parques Naturales.....	153
Figura 5.2: Número de municipios vascos afectados por Natura 2000.....	185
Figura 6.1: Localización del PNI en su AIS.....	197
Figura 6.2: Situación de Valles Alaveses y Montaña Alavesa en la provincia alavesa.....	206
Figura 7.1: Localización del Parque Natural de Izki en la CAPV.....	220
Figura 7.2: Bosque de robles.....	221
Figura 7.3: Balsa de las Rozas.....	221
Figura 7.4: Pico Mediano.....	222
Figura 7.5: Entrada al parque por Quintana.....	222
Figura 7.6: División administrativa del Parque Natural de Izki.....	224
Figura 7.7: Distribución de la vegetación potencial de las masas forestales en el PNI.....	230
Figura 7.8: Calidad de la vegetación del Parque Natural de Izki.....	231
Figura 7.9: Visitantes totales estimados al PNI.....	236
Figura 7.10: Número de visitantes al centro de acogida de PNI.....	237
Figura 7.11: Visitantes mensuales al PNI.....	238
Figura 7.12: Mapa de accesos al PNI.....	239
Figura 7.13: Distribución de los turismos en los aparcamientos controlados.....	239
Figura 7.14: Procedencia de los visitantes al PNI.....	240
Figura 7.15: Distribución del VET del PNI.....	244
Figura 7.16: Zonificación del PNI.....	253
Figura 7.17: Composición del Patronato.....	262
Figura 7.18: Gastos ejecutados por la Sección de Parques Naturales en el PNI (miles de euros).....	265
Figura 7.19: Euros por hectárea ejecutados en los Parques Naturales de Valderejo, Gorbeia e Izki.....	265
Figura 7.20: Número de actuaciones contempladas en el PRUG.....	267
Figura 7.21: Proporción del gasto ejecutado dedicado a atención al público y vigilancia.....	268
Figura 7.22: Proporción de los gastos dedicados a creación y mantenimiento de áreas recreativas y <i>parketxea</i> , divulgación, señalización, atención al público y vigilancia (%).....	268

Figura 8.1: Evolución histórica de la población mediante números índice (base 100=1900).....	273
Figura 8.2: Estructura por edades de la población del AIS del PNI (2007).....	275
Figura 8.3: Estado de las actuaciones del PRUG en 2008.....	280
Figura 8.4: Evolución de la población mediante números índice (base 100=1996).....	284
Figura 8.5: Evolución de la población en el concejo de Korres (2000-2007).....	286
Figura 8.6: Korres.....	291
Figura 8.7: Complejo de golf limítrofe al PNI.....	292
Figura 8.8: Número de establecimientos comerciales minoristas del AIS del PNI por sector.....	295
Figura 8.9: Tasa de paro (número de parados/ población activa en %).....	297
Figura 8.10: Paro registrado en el último trimestre (número de parados/ población en edad de trabajar en %).....	297
Figura 8.11: Distribución de la población ocupada por sectores en el AIS del PNI..	298
Figura 8.12: Número de ocupados en el sector servicios en el AIS del PNI (2001).	299
Figura 8.13: Opinión sobre grupos beneficiados y perjudicados (N=33).....	303
Figura 8.14: Opinión sobre los principales grupos afectados (N=33).....	304
Figura 8.15: Opinión de los entrevistados locales sobre grupos beneficiados y perjudicados por el PNI (N=21).....	304
Figura 8.16: Opinión de los entrevistados no locales sobre grupos beneficiados y perjudicados por el PNI (N=12).....	305
Figura 8.17: Visitantes en una excursión guiada.....	306
Figura 8.18: Número de actuaciones ejecutadas o en ejecución en 2008.....	307
Figura 8.19: Suerte fogueral en Korres.....	309
Figura 8.20: Vaca con el pico Soila al fondo.....	312
Figura 8.21: Opinión de los ganaderos entrevistados (N=6).....	313
Figura 8.22: Gastos en actuaciones agroganaderas de la Sección de Parques Naturales en el PNI (en euros y en % sobre el presupuesto total anual).....	314
Figura 8.23: Portezuela en la senda "El Agin".....	315
Figura 8.24: Instalación ganadera en la Zona de Potenciación Ganadero-Forestal.....	317
Figura 8.25: Opinión de los responsables de los negocios turísticos (N=18).....	319
Figura 8.26: Choza palomera.....	322
Figura 8.27: Carteles de control recolector colocados durante la floración de narcisos.....	323
Figura 8.28: Tarjeta de vehículo en tránsito.....	324
Figura 8.29: Opinión sobre la influencia del PNI en el AIS (N=33).....	327
Figura 8.30: Población de diez y más años por nivel de formación (2001).....	329





## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

ACB- Análisis Coste-Beneficio  
ACCA- Asociación de Cotos de Caza de Álava  
AIS- Área de Influencia Socioeconómica  
CAPV- Comunidad Autónoma del País Vasco  
CCAA- Comunidades Autónomas  
DFA- Diputación Foral de Álava  
DOT- Directrices de Ordenación del Territorio  
EUROPARC- Federación de Parques Nacionales y Naturales de Europa  
EUROPARC-ESPAÑA- Delegación española de EUROPARC  
EUSTAT- Instituto Vasco de Estadística  
EVRI- Environmental Valuation Reference Inventory  
FNNPE- Federación de Parques Naturales y Nacionales de Europa (actualmente EUROPARC)  
ICONA- Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza  
IEEP- Instituto Europeo para la Política Ambiental  
INE- Instituto Nacional de Estadística  
INEM- Instituto Nacional de Empleo  
LIC- Lugar de Importancia Comunitaria  
MaB: Man and Biosphere. Programa de la UNESCO de Reservas de la Biosfera  
MUP-Monte de Utilidad Pública  
PADAS- Programa de Armonización y Desarrollo de Actividades Socioeconómicas  
PDRS- Plan de Desarrollo Rural Sostenible  
PNI- Parque Natural de Izki  
PNUMA- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente  
PORN- Plan de Ordenación de Recursos Naturales  
PRUG- Plan Rector de Uso y Gestión  
PTP- Planes Territoriales Parciales  
PTS- Planes Territoriales Sectoriales  
UAGA- Unión de Agricultores y Ganaderos de Álava  
UICN- Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza  
VET- Valor Económico Total  
WCED- World Commission on Environment and Development (Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo)  
WCMC- World Conservation Monitoring Centre (Centro Mundial de Conservación)  
WCPA- World Commission on Protected Areas  
WWF- World Wide Fund for Nature  
ZEC- Zona Especial de Conservación  
ZEPA- Zona de Especial Protección para las Aves