

MONTSERRAT VILADRICH GRAU (*)

Las licencias negociables: Un instrumento para la conservación de los recursos ambientales

El creciente interés por la problemática ecológica está potenciando el uso de la tierra como santuario medioambiental y lugar de almacenaje de la diversidad genética del planeta. Este uso, si bien ha existido siempre, no ha tomado relevancia económica hasta los últimos años. La preservación de la biodiversidad es uno de los objetivos prioritarios en la política medioambiental de los últimos años (1), que ha sido defendido tanto por razones morales –conservar la fauna y la flora del planeta para las generaciones futuras–, como por razones científicas –conservar la biodiversidad genética para posibles aplicaciones futuras.

Los argumentos biológicos han demostrado que es preferible y más efectivo para proteger la biodiversidad conservar hábitats, en vez de limitarse a la preservación de especies [Terborgh, (1992); Whitmore (1990)]. La importancia de la relación entre hábitats y la conservación de la biodiversidad también ha sido reconocida por la Unión Europea a través de su Directiva 92/43 (2). Por consiguiente, la preservación de la biodiversidad se ha convertido en un uso alternativo de la tierra que compite con otros usos tradicionales, como la agricultura y la ganadería. La

(*) Departamento de Economía. Universidad Pública de Navarra.

(1) La importancia de la biodiversidad fue reconocida por el consejo directivo del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) en 1987. Posteriormente, y durante la cumbre de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, esta importancia fue ratificada con la firma de 150 estados del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

(2) Conocida popularmente como la Directiva Hábitats.

valoración de la biodiversidad ha potenciado no sólo la designación de ciertas áreas como parques naturales o zonas protegidas, sino también el desarrollo de una agricultura más acorde con las necesidades de conservación del medio natural.

Cabe añadir que el valor ecológico de las superficies arboladas no se reduce a la biodiversidad, los bosques también juegan un importante papel en la prevención del cambio climático y del efecto invernadero. Las masas forestales al crecer remueven CO₂ de la atmósfera y lo acumulan en forma de carbono en la biomasa [Nordhaus (1991)]. El crecimiento de las masas forestales lleva emparejada una disminución del CO₂ de la atmósfera y por consiguiente un ralentizamiento en el proceso de cambio climático del planeta.

Pero, la creación de un parque natural conlleva no sólo beneficios, sino que además crea costes de oportunidad que se contabilizan generalmente en términos de pérdidas de explotaciones madereras, ganaderas y de suelo cultivable. Estos costes de oportunidad inciden directamente en la economía de las comunidades cercanas al futuro parque, mientras que los beneficios de la biodiversidad son globales y distantes en el tiempo, y por tanto externos a las comunidades afectadas por la creación de las áreas protegidas. Este hecho implica que en muchos casos aparezca una resistencia en contra de la creación de áreas protegidas por parte de las comunidades cercanas a las mismas. Los habitantes de estas comunidades ven en los espacios naturales una amenaza para su supervivencia.

Por su parte, el desarrollo de una agricultura más acorde con la preservación del medio natural conlleva unos costes de producción más elevados que se traducen en unos precios también superiores a los de productos procedentes de la agricultura intensiva. Asimismo y simultáneamente genera una serie de externalidades positivas, como la preservación del paisaje agrícola tradicional y la prevención del despoblamiento de áreas remotas, que no son retribuidas por el mercado (3).

Aunque la teoría económica ofrezca desde Pigou (1920) una solución clara a este tipo de problemáticas –internalizar los

(3) En Brunstad *et al.* (1995) se referencian los trabajos de Drake (1992) que encuentra una relación negativa entre la disposición a pagar para la preservación del paisaje rural y el grado de intensidad de las explotaciones agrícolas en Suecia; y Hampicke (1990) que reporta la existencia de una disposición a pagar positiva para que los agricultores desarrollen un tipo de cultivo que preserve la diversidad biológica y la vida salvaje en Alemania.

beneficios externos generados— su aplicación práctica es dificultosa. El objetivo de nuestra investigación es diseñar mecanismos o sistemas de incentivos a través de los cuales los beneficios externos, derivados de una gestión del espacio rural más acorde con la protección del medio ambiente, puedan ser internalizados por las comunidades que la lleven a cabo. La preservación de espacios naturales sería mucho más factible si su conservación llevase aparejada un incremento del bienestar de los agentes que tradicionalmente los han explotado. Por tanto estos mecanismos económicos deberían facilitar la preservación de los recursos naturales del área afectada sin mermar la economía de las familias que tradicionalmente se han aprovechado de ellos.

Panayotou (1994) y Sedjo (1991) han propuesto el uso de sistemas de permisos negociables para limitar las actividades dañinas a la biodiversidad en las zonas afectadas. En este artículo vamos a profundizar en esta dirección, nuestro objetivo es proponer un sistema de permisos negociables capaz de internalizar parte de los beneficios derivados de la creación de espacios naturales en nuestro país.

No se pueden plantear soluciones que incentiven una agricultura sostenible y el desarrollo de áreas protegidas sin tener en cuenta las directrices de la política agraria actual.

Consecuentemente, en primer lugar expondremos, de forma sucinta, las características de la gestión agraria en nuestro país y en la Comunidad Europea, centrándonos en aquellos aspectos de la misma que contribuyen negativamente al desarrollo de una gestión sostenible del medio ambiente. En segundo lugar definiremos en qué consiste un sistema de licencias negociables. A continuación presentaremos los problemas que suscita la creación de tal sistema y comentaremos sus puntos más conflictivos. Completaremos nuestra exposición, comentando las ventajas y desventajas que tal política podría tener con respecto a otro tipo de iniciativas como expropiaciones y subsidios. Para terminar expondremos las conclusiones de nuestro estudio.

1. LOS INCENTIVOS PRODUCTIVISTAS DE LA POLÍTICA AGRARIA COMÚN

La relación entre política agrícola y forestal es notoria. A nivel europeo, por ejemplo, son evidentes las consecuencias

negativas que, para el medio ambiente en general y las superficies arboladas en particular, ha tenido la Política Agraria Común (PAC). La primera formulación de la PAC se gestó en la conferencia de Stresa en 1958 cuando Europa aún era deficitaria en productos alimenticios [Tracy (1994)]. El objetivo fundamental de la misma fue el autoabastecimiento europeo. El resultado fue un sistema de subsidios a la agricultura basados en incentivar la productividad (4). El incremento de la productividad se alcanzó extendiendo el ámbito territorial de las actividades agrícolas y ganaderas, e intensificando los cultivos. Es bien sabido que el objetivo de autoabastecimiento se ha logrado con creces, de hecho el éxito alcanzado ha sido tal que la problemática fundamental a partir de los años 80 ha sido la gestión de los excedentes agrícolas (5).

Con la reforma MacSharry en 1992 se inició el proceso de desvinculación entre la cuantía de las subvenciones públicas a la agricultura y la productividad. Pero el alcance de esta reforma no parece suficiente para propiciar, en la medida necesaria, la preservación de espacios naturales y del medio ambiente. Potter (1994) concluye que la PAC continúa manteniendo un enfoque productivista olvidando en muchos casos las implicaciones medioambientales del mismo.

Por otra parte, las preferencias de los habitantes de los países europeos han evolucionado. La preocupación por un suministro seguro ha dejado de ser prioritaria, la calidad de los productos consumidos y no la cantidad ha pasado a un primer plano. En concreto, las consecuencias para la salud humana del prolífico uso de insecticidas, herbicidas y fertilizantes ha empezado a ser preocupante para los consumidores (6). Estos argumentos han facilitado el surgimiento de una conciencia ecológica principalmente en ámbitos urbanos que demanda la creación de parques naturales y el uso de técnicas

(4) Un resumen informativo de las principales características de la PAC se puede encontrar en la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo de 1 de febrero de 1991 titulada: «Evolución y Futuro de la PAC-Documentos de reflexión de la Comisión», COM (91) 100 final.

(5) Véase, por ejemplo, la evolución del grado de autoabastecimiento europeo en «Diez años de reforma de la política agraria comunitaria» de L. Viladomíu (1994).

(6) Cabe citar el reciente ejemplo de la reacción de los consumidores a la enfermedad de las «vacas locas».

de cultivo menos abrasivas y contaminantes que las hasta ahora utilizadas.

Asimismo, la Comisión de las Comunidades Europeas en 1991 haciéndose eco de estas preferencias en la comunicación «Evolución y futuro de la PAC» establecía la deseabilidad de los objetivos de preservar el medio ambiente e impulsar la reforestación.

Advirtiendo, también que unas reformas en este sentido «podrían implicar el incremento del coste presupuestario, ya que la parte de apoyo que hasta ahora ha corrido a cargo del consumidor (a través de precios elevados) en lo sucesivo se imputará al presupuesto» (7). Uno de los objetivos de este artículo es presentar como un sistema de permisos negociables podría ser de ayuda para alcanzar estos fines, precisamente a un coste presupuestario menor. Presentamos este sistema a continuación.

2. UNA POSIBLE SOLUCIÓN: LOS SISTEMAS DE LICENCIAS NEGOCIABLES

La creación de un espacio protegido genera simultáneamente: costes de oportunidad a las comunidades cercanas y al mismo externalidades positivas para toda la sociedad. La solución tradicional a este tipo de problemática consiste en expropiar a los propietarios de las zonas afectadas de sus derechos y compensarles económicamente por la pérdida de los mismos. Este tipo de actuación se ha llevado a cabo tanto en el caso de expropiaciones de tierra como en el caso de expropiaciones de derechos de uso (8).

La expropiación es un sistema que requiere de la intervención pública y puede ser muy costoso no sólo económica sino políticamente. La necesidad de llegar a acuerdos desemboca a menudo en una gestión que no satisface a ninguno de los sectores afectados. Puede, por ejemplo, desembocar en el aplazamiento «*sine die*» de la toma de una decisión que conlleva generalmente la aceptación «*de facto*» del «*status quo*». La preser-

(7) Ver página 16 del citado documento.

(8) Por ejemplo, en la creación del Coto de Doñana se expropió a los cazadores de sus derechos.

vación del «*status quo*» lleva aparejada generalmente la práctica de actividades (tanto agrícolas y ganaderas como madereras) que merman la calidad del espacio natural bajo consideración.

Una licencia negociable, sin embargo, es un permiso que autoriza a desarrollar una actividad específica. Los poseedores de las licencias podrían ejercer el derecho al que están autorizados por las mismas, o ponerlas a la venta y transferirlas por un período de tiempo determinado. La cesión temporal de estas licencias a cambio de una compensación económica implicaría la pérdida de los derechos correspondientes durante el período estipulado. Si los agentes se comportasen de forma económico-racional optarían por la alternativa que les fuera más beneficiosa.

Por ejemplo, en ciertas áreas el pastoreo está mermando la biodiversidad existente (9). En estos casos, se podrían emitir licencias que autorizasen el pastoreo de un número determinado de cabezas de ganado durante un período de tiempo. Si las licencias fueran negociables, sus propietarios las podrían vender. La adquisición de estos derechos, por ejemplo, por parte de organizaciones ecologistas implicaría que la actividad de pastoreo no se llevase a cabo. Las licencias se venderían si la valoración de los servicios que facilitasen, (por ejemplo, preservación de la biodiversidad) superara los beneficios que las comunidades obtienen de la actividad de pastoreo, o en general, de la explotación tradicional de sus recursos. Si la valoración de la actividad alternativa o coste de oportunidad es superior al beneficio que el ejercicio de la actividad tradicional reporta a los poseedores de las licencias, éstos las venderán.

La idea de un mercado de licencias negociables es sencilla, pero puede plantear serios problemas de aplicación. Desde una perspectiva global de gestión forestal, este tipo de sistema podría resultar catastrófico, pues podría dar lugar a que se de-

(9) Por ejemplo en el caso de las Sierras de Urbasa y Andía. Ambas sierras alcanzan un alto grado de biodiversidad. Estos bosques incluyen principalmente hayas y robles. Se han contabilizado noventa y cuatro especies de aves, tales como buitres y aves de presa nocturnas y una gran variedad de anfibios e invertebrados. La acción combinada de la ganadería y la recolección de madera ha afectado tanto a la fauna como a la flora de estas áreas, disminuyendo su biodiversidad. Talados de madera selectivos facilitan la penetración de los rebaños en el bosque impidiendo el crecimiento autóctono de vegetación y cambiando las características biológicas.

sarrollasen tipos y niveles de actividad forestal muy diversos en áreas colindantes [Soul (1986)]. El nivel de explotación de cada zona sería decidido de manera descentralizada por los poseedores de los derechos de explotación, en principio, sin ningún tipo adicional de limitación. A fin de desarrollar una gestión más racional y homogénea de las áreas forestales, sería necesaria una planificación previa que determinase la tipología de servicios que debe ofertar cada área forestal. Como veremos más adelante, esta necesidad de planificación previa no limita la creación de un sistema de licencias, aunque obliga a introducir cambios en la definición tradicional de las mismas.

Los servicios o actividades que un área forestal puede ofertar se engloban en tres categorías: económica, ecológica y recreativa. Algunas de estas actividades pueden desarrollarse simultáneamente y tienen una naturaleza complementaria, otras son claramente contradictorias. Una función ecológica, como la preservación de la biodiversidad, no está generalmente reñida con una actividad recreativa controlada. Pero sí entra en contradicción con la explotación intensiva de las masas forestales.

Cada una de estas actividades puede desarrollarse con diferentes grados de intensidad, generalmente la intensidad con la que se ejerzan determinará el nivel de incompatibilidad que se establezca entre ellas. Por ejemplo, la explotación comercial de la madera, una actividad económica, puede llevarse a cabo intensivamente, o sosteniblemente. La incompatibilidad con el desarrollo de una función ecológica aparecerá sólo en el primer caso.

La delimitación de las actividades permitidas y la intensidad con la que éstas pueden llevarse a cabo debe ser clara y estricta, pues el tipo de licencias y el valor que estas alcancen en el mercado dependerá de estas limitaciones. Por ejemplo, no es sólo importante determinar si la madera de un área puede ser explotada o no con finalidades económicas, sino también cómo se va a llevar a cabo esta explotación, si intensivamente o sosteniblemente.

La delimitación de estas actividades determina, de hecho, una asignación de derechos. Por ejemplo, la designación de un área como parque nacional generalmente implica una prohibición de todo tipo de actividades ganaderas. Acotar el número y la intensidad de las actividades permitidas en un

área, puede como consecuencia, limitar los derechos de los usuarios tradicionales de la zonal (10). Es entonces el momento de plantearse si es posible preservar el nivel de actividad deseado sin despojar a la comunidad de los derechos ancestrales de que venía disfrutando. En este artículo sugerimos que esta cuestión tiene una respuesta positiva. En la siguiente sección veremos cómo se puede compatibilizar esta doble función a través de un sistema de licencias negociables.

3. LA CREACIÓN DE UN MERCADO DE LICENCIAS NEGOCIABLES

El hacer que las licencias sean *negociables* implica la creación de un mercado. Tal creación requiere de: i) una definición y asignación inicial de las licencias, ii) la existencia de una oferta de tales licencias y iii) la existencia de una demanda de las mismas. Cada uno de estos puntos plantea problemas de aplicación práctica que deberán ser resueltos. A continuación abordamos su estudio.

3.1. La asignación inicial de derechos

Es posible diseñar innumerables asignaciones iniciales de licencias. La forma menos problemática de llevar a cabo una asignación de este tipo es conservando el «*status quo*». Es decir, repartir gratuitamente las licencias a los agentes que hasta ahora han disfrutado de los derechos a que estas autorizan (11). Así se reconocerían los derechos de las comunidades que tradicionalmente han explotado los recursos agrícolas y naturales del área bajo consideración.

(10) En el caso de la ordenación de explotaciones agrícolas la planificación previa no es necesaria pues la propiedad privada de la tierra fértil constituye un reparto de derechos que autoriza a los agricultores a desarrollar la actividad productiva de su elección.

(11) Hahn y Noll (1982); y Spofford *et al.* (1984) comentan las ventajas de diversos sistemas de reparto. Existen dos alternativas básicas, las subastas o el reparto inicial gratuito. En un sistema de subastas, las licencias no son asignadas gratuitamente. Creemos que este tipo de asignación sería inviable pues comunidades que han venido disfrutando de derechos ancestrales deberían pagar para poder seguir disfrutando de los mismos.

La creación de un sistema de licencias no implica la limitación de los derechos de estas comunidades, ni tampoco la extensión de los mismos. La diferencia fundamental con la situación actual, no es la formalización de estos derechos ancestrales (aunque ésta se dé) sino el hacer que estos derechos sean negociables y transferibles a terceros por un período de tiempo (12).

Si la preservación del medio natural permitiese la continuidad del «*status quo*» no sería necesaria la limitación de los derechos tradicionales de explotación. Desafortunadamente, por el contrario, la preservación del medio natural implica, generalmente, la limitación de estos derechos de uso tradicionales. Una situación de estas características aparece, por ejemplo, con la creación de un parque nacional. A menudo, la creación de este tipo de parque conlleva una limitación total de los derechos de explotación. ¿Cómo hacer entonces compatibles la preservación de los derechos de uso que ciertas comunidades han disfrutando históricamente y simultáneamente preservar el área protegida?

Este difícil equilibrio se puede lograr con un sistema de licencias negociables. Las comunidades afectadas se deberían dotar de licencias negociables que autorizasen al ejercicio de sus derechos «*ex situ*». Los depositarios de los derechos de uso ancestrales no podrían llevar a cabo las actividades tradicionalmente realizadas en esta área pero las podrían llevar a cabo en otras zonas no consideradas de interés natural. Con este sistema no se despoja ni de sus derechos ni de su propiedad a los usuarios tradicionales de las áreas protegidas, sólo se limitan las actividades que en ellas se pueden llevar a cabo. De esta manera áreas de especial belleza o interés biogenético podrían ser preservadas en su estado natural sin privar a sus propietarios de sus derechos tradicionales.

(12) Por ejemplo, es plausible que los núcleos de población que se benefician de la explotación maderera de bosques comunales estén interesados en la explotación intensiva y eficiente del bosque; y los ecologistas, por su parte, es probable que aboguen por una gestión sostenible del área, o incluso por la ausencia de todo tipo de intervención humana en la gestión del bosque. Si las licencias no fueran negociables e inicialmente fueran asignadas a las empresas madereras éstas explotarían el área con el objetivo de maximizar beneficios. Bajo tal asignación de derechos nada podrían hacer los ecologistas para impedir la explotación intensiva del bosque. Si por el contrario todos los derechos fueran asignados a los grupos ecologistas estos tendrían potestad de prohibir cualquier tipo de intervención en el área afectada.

Actualmente existen condiciones que incrementan la factibilidad de este tipo de solución en España. Las políticas de aforestación de la Unión Europea incentivan la expansión de las superficie arboladas (13). Tierras agrícolas se están convirtiendo en plantaciones de árboles para la explotación intensiva del bosque. Esta situación, puede facilitar la redefinición de usos de ciertas áreas. Aquéllas que por sus características ecológicas poseen mayor valor podrían ser clasificadas como no explotables económicamente y sus derechos de explotación deberían ser transferidos a otras áreas. La diversidad genética de estas nuevas áreas forestales será menor que la de los bosques de crecimiento antiguo. Por tanto resultará eficiente trasladar las actividades madereras y ganaderas de un bosque con gran valor ecológico a un bosque con valor ecológico menor.

Este tipo de política obliga a los poseedores de los derechos tradicionales de explotación de los bosques de crecimiento reciente a compartir sus derechos con los poseedores de las licencias negociables. Este inconveniente puede solucionarse autorizando, en las zonas de bajo valor ambiental, una tasa de explotación superior a la que tradicionalmente se haya venido realizando. En ciertos casos, los poseedores de ambos tipos de derechos serán los mismos, por ejemplo en áreas de montaña donde exista propiedad comunal de la tierra.

3.2. Creación de la oferta de licencias

La oferta de licencias se crea al asignarlas y hacerlas negociables. Cada licencia autoriza a llevar a cabo una actividad precisa durante un período de tiempo en un área determinada. Se deben definir tantos tipos de licencias como actividades sean reguladas en el área protegida. Las licencias se otorgarían a los poseedores de los derechos tradicionales de explotación del área a preservar. En ellas se les autorizaría a llevar a cabo en otro lugar las actividades restringidas en el área prote-

(13) Una descripción de la política de aforestación de la Unión Europea se puede encontrar en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 19 de julio de 1991, titulada «Desarrollo y Futuro de la PAC - Propuesta de la Comisión», COM (91) 258 final. Una reproducción de la misma se puede encontrar en Papeles de Economía Española, suplemento 60/61: pp. 55-56.

gida. Por tanto, las licencias autorizarían a sus propietarios a ejercer sus derechos tradicionales «*ex situ*».

Los propietarios de las licencias podrán escoger entre ejercer los derechos «*ex situ*» o desprenderse de los mismos a través de su venta. Comprar una licencia equivaldrá a pagar para que la actividad restringida no se lleve a cabo ni siquiera «*ex situ*». Por ejemplo, si las licencias que autorizasen al pastoreo fueran vendidas, no se podría llevar a cabo ningún tipo de actividad pastoril.

3.3. Creación de la demanda de licencias

El funcionamiento de un mercado de licencias requiere la existencia de demanda de las mismas. Aunque no es difícil imaginar que ciertas organizaciones ecologistas actúen como demandantes de licencias, es poco plausible que su participación genere una demanda capaz de proporcionar los incentivos suficientes para gestionar el bosque de manera sostenible. Por ello es necesario que se incentive la creación de esta demanda por parte de los poderes públicos.

En primer lugar se podría incentivar la participación de las empresas otorgándoles exenciones por la adquisición de licencias para la preservación de los espacios naturales o el desarrollo de una agricultura ecológica. Otra vía para aumentar la participación de las empresas sería el intercambio de licencias por publicidad. También sería factible intercambiar la adquisición de licencias a cambio de contaminación. Por ejemplo, en casos en que la instalación de equipos de depuración resultase muy oneroso a corto plazo, y resultase deseable desarrollar planes de viabilidad a largo plazo, en el período intermedio y hasta que no se alcanzasen los mínimos de contaminación considerados deseables, se podría enmendar este comportamiento con la compra de licencias. Si una empresa genera CO₂ una manera de compensar la contribución que la contaminación generada por la empresa hace al efecto invernadero sería plantando árboles en un volumen determinado.

También se podría facilitar la posibilidad de pagar las multas ecológicas a través de inversiones en licencias para la protección de la naturaleza. Con ello se aseguraría que el dinero recogido en concepto de multas medioambientales revertera

en el medio ambiente, evitando así que fuera a completar otras partidas del erario público. Asimismo se incentivaría la demanda de licencias si se hiciera posible que su posesión permitiese llevar a cabo, en las áreas autorizadas, explotaciones más intensivas que las permitidas sin la posesión de las mismas.

Este tipo de participación no debería reducirse al territorio español, sino que se podría llevar a cabo a nivel europeo. Lo que en principio podría resultar beneficioso para España siendo este uno de los países de la Unión Europea que encierra mayor diversidad biológica y que podría beneficiarse de las compras de permisos por parte de empresas localizadas en otros países miembros. El estado o los diversos poderes públicos también podrían contribuir directamente a la financiación comprando permisos. La compra de estos permisos de hecho supondría retribuir a las poblaciones rurales por las funciones que desarrollan y no como ahora por el mero hecho de ser agrícolas.

3.4. Otras posibles aplicaciones de un sistema de licencias

126

Aunque nos hemos concentrado en la descripción del sistema de licencias para potenciar la gestión forestal sostenible, este sistema se podría aplicar a otros casos de contaminación.

Se puede utilizar para impulsar un tipo de agricultura más acorde con las necesidades medio ambientales. El uso de herbicidas, fertilizantes y otros productos químicos podría ser formalizado a través de licencias negociables. Los agricultores que optasen por venderlas perderían la autorización a usar esos productos pero podrían percibir unas rentas adicionales por llevar a cabo la actividad agrícola de una manera más acorde con la preservación del medio ambiente. En este caso, la emisión y venta de licencias podría incentivar una gestión agrícola en armonía con la protección del medio ambiente.

Un sistema de licencias negociables como el descrito anteriormente también se podría utilizar para solucionar situaciones conflictivas. Como por ejemplo, el contencioso que mantienen varios municipios situados alrededor del Coto de Doñana. Debido al nuevo plan Territorial del Entorno de Doña-

na (14) ciertos municipios han visto limitadas sus posibilidades de llevar a cabo urbanizaciones turísticas en sus términos municipales. Otros por el contrario han sido autorizados a ello. Es fácil comprender que los municipios donde no se han autorizado construcciones se sientan discriminados. Se podrían emitir licencias que autorizasen a los propietarios de los terrenos afectados a desarrollados «*ex situ*» en otros municipios. De hecho el valor que los apartamentos alcancen en los municipios con suelo urbanizable va a depender no sólo del Coto de Doñana sino también de las restricciones a la construcción de complejos turísticos en localidades próximas.

Veamos, a continuación, cuáles son las ventajas de un sistema de licencias negociables y bajo que circunstancias será preferible a otros sistemas de regulación, también estudiaremos sus limitaciones.

4. VENTAJAS E INCONVENIENTES DE UN SISTEMA DE LICENCIAS NEGOCIABLES

Para que un sistemas de licencias transferibles sea eficiente es necesario que el mercado de licencias sea competitivo [Tietenberg (1985)]. Para que las características del mercado competitivo prevalezcan es necesario que los agentes involucrados sean numerosos y que se minimicen las posibilidades de comportamientos estratégicos por grupos de agentes. Por ejemplo, la manipulación de precios o los intentos de control del mercado de la madera a través del mercado de permisos [Lyon (1980)]. Por tanto, para facilitar la existencia de estructuras competitivas sería recomendable que se creasen mercados a nivel europeo.

El sistema de expropiaciones al ser eminentemente público no permite a la sociedad expresar sus preferencias. Con un sistema de licencias se solucionaría esta limitación. El valor que las licencias alcancen en el mercado será reflejo del valor que se asigna a las funciones ecológicas y recreativas que podría realizar un área natural protegida.

Además conseguir una gestión agrícola y forestal más acorde con las necesidades medio ambientales a través de expropiaciones y subsidios tendería a encarecer el coste presump-

(14) Ver, por ejemplo, El País página 30 de 3 de noviembre de 1996.

tario de la PAC corroborando así la preocupación expresada por la comisión de las Comunidades Europeas (15). Un sistema de licencias negociables es un sistema descentralizado que requiere de una mínima intervención pública y por tanto su gestión resultará menos onerosa al erario público que la gestión de un sistema de expropiaciones.

Como es bien sabido la mayoría de actividades agrícolas y ganaderas que se desarrollan en la Unión Europea están subvencionadas. En algunos casos a través de subsidios de precios y otras con transferencias directas de renta a las familias [Potter (1994)]. La existencia de excedentes agrícolas y la situación de paro que se vive en la mayoría de sectores económicos hace de difícil justificación la política actual de sostenimiento de la renta agraria. No parece ético mantener la renta de los agricultores por el solo hecho de serlo. Con un sistema de licencias negociables se podría retribuir a las familias rurales por los servicios que generan, como por ejemplo, la preservación del medio ambiente, la preservación del paisaje agrícola tradicional y de la diversidad tanto biológica como cultural.

El funcionamiento de un sistema de licencias de mercado se pondría en entredicho si se permitiesen actuaciones fraudulentas, por ejemplo la venta simultánea de permisos y las prácticas agrícolas intensivas. Cabe señalar que éste no es un inconveniente exclusivo de la regulación a través de licencias, cualquier tipo de regulación que pretenda alcanzar el objetivo de la preservación medioambiental deberá llevar aparejado un sistema de multas que desincentiven el fraude [Segerson y Tietenberg (1992)]. Por tanto los grupos ecologistas podrían contribuir a la preservación de la naturaleza no sólo comprando estos permisos sino vigilando que las restricciones se cumplieran [Naysnerki y Tietenberg (1992)].

5. CONCLUSIONES

Con la creación de espacios naturales protegidos los habitantes de las zonas rurales pueden sentirse desposeídos de sus maneras tradicionales de subsistencia y ver en la creación de

(15) Esta preocupación ha sido expresada anteriormente en este artículo. Ver página 6 o nota número 7.

estos espacios una instigación al despoblamiento del campo. En un paisaje como el europeo en el que la huella del hombre se ha dejado sentir desde tiempo inmemorial, el paisaje agrícola tiene también valor, cuanto menos intensiva es el tipo de explotación agrícola mayor es la valuación que alcanzará este tipo de paisaje [Brunstad *et al.* (1995)]. La creación de un sistema de permisos como el expuesto en este artículo podría ayudar a complementar las rentas rurales y fomentar la realización de tareas agrícolas de forma sostenible ecológicamente.

Un sistema de licencias negociables también podría utilizarse para retribuir los servicios que, con características de bienes públicos y externalidades, son facilitados por las comunidades rurales independientemente de sus actividades productivas agrícolas. Estos servicios no tienen por qué ser exclusivamente bienes medioambientales. Las ventajas de tener población en áreas remotas son mucho mayores que sus desventajas. Si existe un mínimo de población en las áreas rurales la prestación de ciertos servicios públicos como sanidad y educación se abarata representando un ahorro para el estado. Además, estas comunidades preservan no sólo la diversidad biológica sino también la cultural. La financiación proveniente de la venta de licencias no sólo aumentaría la corriente de financiación hacia estas zonas sino que también serviría para evaluar el valor asignado por la sociedad a los diversos servicios prestados por las comunidades rurales. □

BIBLIOGRAFÍA

- BRUNSTAD, R. J.; GAASLAND, I. y VARDAL, E. (1995): «Agriculture as provider of public goods: a casa study for Norway». *Agricultural Economics*, n.º 13: pp. 39-49.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES Europeas (1991): «Desarrollo y Futuro de la PAC - Propuesta de la Comisión». COM (91) 258 final. Publicado en *Papeles de Economía*. Suplemento, 60/61: pp. 21-63.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1991): «Evolución y Futuro de la PAC Documento de Reflexión de la Comisión». COM (91) 100 final. Publicado en *Papeles de Economía*. Suplemento, 60/61: pp. 5-17.

- CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): Directiva del Consejo 92/43 (Directiva Hábitats). DOCE L217 de 27/7/1992.
- HAHN, R. W. y NOLL, R. G. (1982): «Designing an Efficient Permits Market,» in G. R. Cass, *et al.*, eds. *Implementing Tradeable Permits for Sulfur Oxide Emissions: A Case Study in the South Coast Air Basin*, vol. II. Report prepared for the California Air Resources Board by the California Institute of Technology (june): pp. 102-134.
- LYON, R. M. (1980): «Auction and Alternative Procedures for Allocating Pollution Rights,» *Land Economics*, vol. 58, n.º 1 (february): pp. 16-32.
- NAYSNERSKI, W. y TIETENBERG, T. (1992): Private Enforcement, in T. Tietenberg ed., *Innovation in Environmental Policy*. Edward Elgar Publishing Limited, Brookfield.
- NORDHAUS, W. D. (1991): «The cost of slowing climate change: A survey». *Energy Journal*, n.º 12: pp. 37-66.
- PANAYOTOU, T. (1994): «Conservation of Biodiversity and Economic Development: The Concept of Transferable Development Rights.» *Environmental and Resource Economics*, n.º 4: pp. 91-110.
- PIGOU, A. C. (1932): *The Economics of Welfare*. 4th edition. London Mcmillan.
- POTTER, C. (1994). «La reforma medioambiental de la PAC: análisis y crítica del paquete MacSharry». *Agricultura y Sociedad*, n.º 71: pp. 51-72.
- SEGERSON, K. y TIETENBERG, T. (1992): Defining Efficient Sanctions, in T. Tietenberg ed., *Innovation in Environmental Policy*. Edward Elgar Publishing Limited, Brookfield.
- SEDJO, R. A. (1991): «Towards a Worldwide System of Tradeable Forest Protection and Management Obligations», *Resources For the Future*, Washington, D.C.
- SOUL, M. E. (1986): *The effects of fragmentation*. En Soul ed.: *Conservation Biology. The science of scarcity and diversity*: pp. 233-236. Sinauer Associates. Sunderland, Massachusetts.
- SPOFFORD, W. O.; RUSSELL, C. S. y PAULSEN, C. M. (1984): *Economic Properties of Alternative Control Policies: An Application to the Lower Delaware Valley*. Resources for the Future. Washington, D.C.
- TERBORGH, J. (1992): *Diversity and the Tropical Rain Forest*, Scientific American Library, New York.

- TIETENBERG, T. (1985): *Emissions Trading. An Exercise in Reforming Pollution Policy*. Resources for the Future. Whashington D.C.
- TRACY, M. (1994): «El espíritu de Stresa». *Suplemento Papeles de Economía* 60/61: pp. 150- 159.
- VILADOMIÚ, L. (1994): «Diez años de reforma de la política agraria comunitaria». *Agricultura y Sociedad*, n.º 70: pp. 9-31.
- WHITMORE, T. C. (1990): *An Introduction to Tropical Rain Forest*. Claredon Oxford.

RESUMEN

Las licencias negociables: Un instrumento para la conservación de los recursos ambientales

En este artículo se argumenta que los sistemas de licencias negociables pueden ser utilizados como instrumentos de regulación medioambiental permitiendo que los beneficios externos generados por la creación de nuevos espacios naturales sean internalizados por las comunidades cercanas a los mismos. La creación de un parque natural conlleva no sólo unas externalidades positivas, de las que se benefician amplios sectores de la sociedad, sino además unos costes de oportunidad que generalmente recaen en las comunidades cercanas a las nuevas áreas naturales. La asignación de licencias negociables a las comunidades depositarias de los derechos tradicionales de explotación de estas áreas permite que éstas sean compensadas económicamente sin merma económica ni de los derechos de explotación adquiridos por estas comunidades.

PALABRAS CLAVE: Licencias negociables, biodiversidad, política agraria y forestal, usos alternativos tierra.

RÉSUMÉ

Les licences négociables: Un instrument pour la conservation des ressources environnementales

Le présent article soutient que les systèmes de licences négociables peuvent être utilisés comme des instruments de ré-

gulation environnementale et permettre de la sorte que les bénéfices extérieurs générés par la mise en place de nouveaux espaces naturels soient internalisés par les communautés les plus proches. La création d'un parc naturel implique non seulement des externalités positives, qui bénéficient des secteurs très larges de la société, mais aussi des coûts d'opportunité qui sont assumés en général par les communautés situées à proximité des nouvelles aires naturelles. La concession de licences négociables aux communautés titulaires des droits traditionnels d'exploitation de ces aires permet de compenser celles-ci économiquement sans perte financière ni diminution des droits d'exploitation acquis par lesdites communautés.

MOTS CLÉF: Licences négociables, biodiversité, politique agricole et forestière, utilisations alternatives terre.

SUMMARY

Negotiable licences: A tool for conserving environmental resources

This article maintains that negotiable licence systems may be used as environmental regulation tools, allowing the external benefits of newly-created natural spaces to be internalised by nearby communities. The creation of a natural park does not only bring positive externalities benefitting large segments of society: it also gives rise to opportunity costs which are generally borne by the communities which are close to the new natural areas. By granting negotiable licences to the communities traditionally entitled to using those areas such communities can be compensated financially without undermining their economy or their historic rights of using the areas.

KEYWORDS: Negotiable licences, bio-diversity, agricultural and forestry policy, alternative land uses.