

LA POLITICA COMUNITARIA PARA LA CONSERVACION DE LA NATURALEZA

Por
JOSE ANTONIO ERREJON (*)

I. INTRODUCCION

AL abordar el análisis de una proposición como la que incluye el título de este artículo, no parece excesivo comenzar por cuestionarse la existencia misma de algo que se parezca a una política comunitaria de conservación de la naturaleza.

Así como no resulta demasiado aventurado afirmar que entre los móviles o los objetivos esenciales de los padres de Europa (1), es difícil encontrar alguna referencia siquiera sea tangencial a la conservación de la naturaleza y los recursos. El contexto histórico de los años cincuenta no es particularmente propicio para este tipo de problemas.

En forma muy esquemática hay 3 preocupaciones en la base de los Tratados Fundacionales:

1. Crear un mercado común como embrión de un espacio único que ponga coto y evite los perniciosos efectos del proteccionismo en lo económico, la xenofobia en lo cultural y los nacionalismos agresivos en política.

(*) Secretario General del I.C.O.N.A. M.A.P.A.

(1) De una forma indirecta se encuentran preocupaciones derivadas del temor al holocausto nuclear derivado del clima de guerra fría imperante.

— Revista de Estudios Agro-Sociales. Núm. 148 (abril-junio 1989).

2. Contribuir a la estabilidad de las sociedades europeas mediante la atenuación de la polarización política y social y la creación de un estrato sociológico intermedio que reduzca los riesgos de conflicto social y sea en sí mismo garantía de mantenimiento de la producción y el crecimiento económico.
3. Configurar un espacio político económico de dimensión suficiente como para poder competir con las otras potencias por el control de los principales recursos y materias primas y de los ingentes mercados que el despertar de los pueblos de Africa y Asia comporta.

No ha sido ociosa la relación de objetivos principales del fenómeno comunitario. Tiene por misión poner de relieve que, en su lógica inmanente, no hay espacio para la preocupación por los recursos naturales. Antes, al contrario, los mismos son considerados en tanto que meros factores de producción, en algunas ocasiones a coste caro. Más aún, en un contexto de crecimiento económico acelerado y de elevadas tasas de formación de capital es ingenuo esperar una atención por los aspectos cualitativos del bienestar, máxime teniendo en cuenta su prácticamente nula tematización teórica.

Hay que esperar, pues, a la década de los setenta para que la percepción de las disfunciones del modelo económico imperante a que los límites del crecimiento económico (por emplear el título del informe del Club de Roma) sean puestos de manifiesto para que, por un lado aparezca una conciencia social ecológica y por otro las instituciones nacionales y supranacionales incluyan tal problema entre los que ocupan su atención.

Obligado resulta en este breve apunte histórico citar la Conferencia Mundial de Estocolmo, en 1972, en la que se creó el P.N.U.M.A. En el mismo año, la cumbre comunitaria celebrada en París significativamente declara que «*la expansión económica no es un fin en sí misma*».

Tan temprana preocupación no se reflejó, sin embargo, en la instrumentación de acciones comunes que, de una forma efectiva, se enfrentaran a la cada vez más nítida degradación de los recursos. A ello no son ajenos los problemas jurídicos que más

adelante tendremos ocasión de comentar. Pero, sobre todo, debe considerarse que el clima social y político de la época en plena recesión económica con sus secuelas de paro e inflación, es poco propicio a que la política de conservación ocupe un lugar prioritario de los poderes públicos, especialmente si esta prioridad se mide en términos de recursos presupuestarios a ella adscritos.

En su lugar, aparecen un conjunto de directrices y directivas que por la vía de la armonización normativa amparada en el artículo del Tratado persiguen evitar factores que atenten contra la competencia y la libre circulación de mercancías.

Todas ellas enmarcadas en los «Programas de Acción Comunitaria sobre el Medio Ambiente», el último de los cuales, aprobado por Resolución del Consejo de 19 de octubre de 1987, proclama el carácter horizontal de sus determinaciones que deben informar la totalidad de las acciones sectoriales de la Comunidad.

En realidad, la reciente historia política comunitaria demuestra que las más eficaces acciones en defensa de la conservación, entendida esta en el sentido de los principios de Estrategia Mundial para la Conservación de la Naturaleza, han sido emprendidas «por vía indirecta» y especialmente el marco de la mejora de las estructuras agrarias y la P.A.C.

Todo el proceso de reforma institucional de la C.E.E. y sus hitos fundamentales (el Libro Verde, el Acta Unica, la Reforma de los Fondos Estructurales o el documento de la Comisión «El Porvenir del Mundo Rural») están penetrados de esa idea esencial que es la tesis central de este artículo y que para su mejor comprensión, se desglosa en los siguientes POSTULADOS:

1. Los recursos naturales son la base y a su vez el límite del crecimiento. Su aprovechamiento debe compatibilizar el máximo beneficio para la generación actual sin merma alguna de su potencial para las generaciones venideras.
2. La preservación de la diversidad genética es garantía de un desarrollo sostenido. Como la historia reciente ha demostrado, la superespecialización y el monocultivo resultan económicamente minosos. El empobrecimiento genético y la subsiguiente fragilidad de los sistemas na-

turales está en la base de los graves procesos de retroceso económico de algunos países muy dependientes de sus recursos naturales.

3. En el ámbito comunitario con un medio natural muy antropizado, la gestión de los recursos naturales, de acuerdo con los principios arriba mencionados y, en general, con imperativos ecológicos, es una condición indispensable para garantizar:
 - Un desarrollo sostenido orientado por criterios de calidad de vida.
 - El mantenimiento de un sector agrario capaz de abastecer las necesidades de productos alimentarios y generador de excedentes financiadores de las importaciones precisas.
 - Que el mundo rural juega o sigue jugando su papel tradicional revalorizado con la industrialización, de factor de equilibrio y mantenedor de los procesos ecológicos esenciales y de los ciclos vitales.

Estos tres postulados articulan el nuevo modelo de desarrollo que poco a poco va imponiéndose en el ámbito comunitario y que, desde luego, inspira la política de conservación en España.

A continuación se examina brevemente el marco jurídico para una política comunitaria de conservación.

II. EL MARCO JURIDICO PARA UNA POLITICA DE CONSERVACION

Por las razones históricas apuntadas no es posible encontrar en los Tratados constitutivos precepto alguno que prevea la existencia de una política común de medio ambiente y conservación de la naturaleza. La interpretación de un sector de la doctrina que ha querido ver en el artículo 2.º del Tratado de la C.E.E. cuando señala como su misión «*la de promover un desarrollo armónico de las actividades económicas*», un título habilitante para desarrollar la política común de medio ambiente ha sido claramente

rechazada por la práctica política y por la jurisprudencia del Alto Tribunal.

Existen ya hoy precisos análisis sobre esta materia; entre todos, me remito al del profesor López Ramón, incluido en la obra colectiva «Tratado de Derecho Comunitario Europeo». Aunque realizado desde la perspectiva «medio ambiente», más general, por tanto, que la de conservación de la naturaleza, sus análisis son plenamente aplicables al objeto de este epígrafe; ello me ahorra repetir un análisis con resultados, seguramente, más desafortunados.

Interesa, sin embargo, a los efectos de sustentar la tesis central de este artículo, prestar atención a las dos grandes vías que en el análisis del Profesor López Ramón se citan para sustentar una política común de medio ambiente, a saber:

- La derivada de las técnicas de armonización normativa contenidas en los artículos 100, 102 del Tratado C.E.E.
- La contenida en la cláusula general de ampliación de poderes del artículo 235 del mismo Tratado.

Nuestra tesis —como se recordará originariamente política— parte de considerar el mantenimiento del mundo rural europeo de acuerdo a criterios e imperativos ecológicos (2), como la condición indispensable de la conservación de la naturaleza.

Procede, ahora, identificar su amparo jurídico.

Si nuestra hipótesis es cierta, las más eficientes acciones comunes serán aquéllas que enriquezcan una armónica relación entre el tejido socioeconómico y los elementos biológicos que integran el espacio rural. Sin perjuicio de que más adelante se analicen las condiciones socioeconómicas que favorecen este proceso, se pueden resumir aquí las más importantes.

- 1.^a En primer lugar, es necesario el mantenimiento mismo del mundo rural entendido en su amplio sentido y desde luego en el cultural, que excede a su consideración económica.

(2) Criterios e imperativos que resumimos en los propios objetivos de la E.M.C.

- 2.^a No obstante, lo anterior, es indispensable que quienes viven en el mundo rural disfruten de las mismas condiciones de bienestar que el resto de la población. Más aún, habida cuenta de la función social que cumplen los poderes públicos deberían estar dispuestos a incentivar por los medios que fuere, las actividades y ocupaciones agrarias.
- 3.^a Para evitar los negativos efectos de una sobreexplotación desordenada y compensar las pérdidas de renta derivadas de las eventuales limitaciones al uso de determinados factores productivos, es importante estimular la diversificación económica fuera del sector agrario buscando la aportación de rentas y empleos comunitarios a los del sector.

Estas tres condiciones o grupos de condiciones están contenidas en la reforma de la P.A.C. y en especial en el énfasis que la misma ha puesto en la mejora de las Estructuras Agrarias (3).

Es en esta perspectiva que puede situarse el fundamento jurídico de una eficaz política comunitaria de conservación de la naturaleza. Pues aún cuando con todo derecho puede negarse que el Título II del Tratado (artículos 38 a 47) contenga referencia alguna que permita deducir preocupación del legislador por la conservación de la naturaleza, no es menos legítimo deducir que la reforma de la P.A.C., que certeramente ha sido calificada de refundación constitucional, está inspirada también por los principios y criterios de la conservación.

El análisis crítico antes realizado en relación con la vía de armonización normativa del artículo 100 como fundamento de una política de conservación no puede, sin embargo, desconocer la importancia de esta técnica en la normativa existente al día de hoy y en el proyecto en tramitación. Me refiero, fundamentalmente, a la Directiva 79/409/C.E.E. de protección de las aves y al proyecto de Directiva relativa a la protección de los hábitats naturales y seminaturales y de la fauna y flora silvestres.

(3) Ver Reglamento 2052/88, de 24 de junio, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad Estructural y Reglamento 4256/88, F.E.O.G.A.-Orientación.

Han permitido, como era su objetivo, aproximar las legislaciones en la materia y, en algún caso, han acelerado la promulgación de normas hasta entonces inexistentes. El establecimiento además de los procedimientos de queja por infracción y expediente sancionador, aún careciendo de repercusión material alguna, representan un negativo efecto político que los gobiernos no están dispuestos a afrontar.

Ahora bien, reconocido el papel de esta vía en el asentamiento de un Derecho derivado, debe reiterarse su escasa potencia jurídica. Debilidad que en el momento actual puede ser salvada por apelación al ACTA UNICA que en su artículo 130 R establece la obligación de introducir la conservación del medio como un elemento más de las políticas sectoriales comunitarias. Es difícil exagerar la potencia y virtualidad de este precepto. Su desarrollo debe permitir, ya está permitiendo configurar en la práctica un estilo o modelo de desarrollo, una gestión de los recursos naturales adecuado a su conservación para las generaciones venideras.

Pero mientras, y en la vía amparada por el artículo 100 del Tratado, un Proyecto de Directiva relativa a la protección del medio ambiente se halla en tramitación. Si antes se señalaban los límites de los preceptos «constitucionales» del Derecho comunitario para el desarrollo de una política de conservación, no es posible ahora caer en el maximalismo de desdeñar las posibilidades que brindan este tipo de disposiciones, sin duda más débiles que los Reglamentos, pero orientadoras de las legislaciones nacionales y, lo que es más importante, de la propia normativa sectorial comunitaria a los que, explícitamente, pretenden complementar en sus objetivos de conservación del medio natural.

El análisis del proyecto en cuestión y su comparación con la recién promulgada Ley de Conservación de los Espacios Naturales y la Fauna y Flora Silvestres (4) nos permite afirmar categóricamente que el Estado español, desde la vigencia de la citada Ley, estará cumpliendo con antelación los preceptos que el tan citado proyecto de Directiva impone a los estados miembros. Y que desarrolla en forma creativa algunos aspectos que a buen seguro pue-

(4) No es casualidad, en absoluto, la similitud de título con el proyecto de Directiva.

den colocar a nuestro país en la vanguardia de la conservación en Europa.

La afirmación más allá de la legítima satisfacción de quién personalmente ha tenido la honra de ser uno de los redactores de la Ley tiene una consecuencia políticamente fuerte. Con ella, con los preceptos de esta Ley se sientan las bases para la elaboración práctica de un modelo de desarrollo sostenido en nuestro país. A probar tan aventurada afirmación van destinados los siguientes comentarios.

Los aspectos más reseñables de la Ley son los siguientes:

1. En primer lugar, el *planeamiento y ordenación de los recursos naturales*.

Concebidos como la concreción de la primacía de la política preventiva, están basados en una concepción de la planificación como un proceso dinámico a través de un sistema de evaluación permanente y la formulación de análisis y diagnósticos que permitan establecer una zonificación del territorio en función de su distinto grado de conservación y, por consiguiente, sus diferentes limitaciones de uso y diferenciados regímenes de protección. Suponen la superación de la visión aislada de la protección de los espacios naturales y las especies amenazadas, dominante hasta la fecha. La protección de ecosistemas se aplica así a un espacio continuo con diferentes niveles de protección.

Son también destacables dos rasgos adicionales de los planes:

- El régimen de prevalencia de sus determinaciones sobre las del resto de los planes sectoriales.
- El carácter orientador respecto de los planes y programas sectoriales en el ámbito territorial que comprende.

2. En materia de Espacios Naturales Protegidos la Ley presenta una tipología de regímenes de protección graduados en intensidad y cuya declaración se somete a un procedimiento que pretende garantizar, por un lado, una
-

dotación de recursos que los haga viables y, por otro, el máximo de participación de los intereses sociales afectados de forma que se eviten los conflictos entre conservación y actividades económicas que en el pasado han amenazado algunos Parques Naturales.

En el mismo sentido se instituye un régimen de beneficios en las áreas de influencia socioeconómica con el fin de establecer un régimen de compensaciones por las limitaciones de renta derivadas del régimen de protección.

3. Con el fin de hacer efectivo el objetivo de la Estrategia para la conservación tendente a preservar la diversidad genética, se consagran en ésta, por primera vez en nuestro ordenamiento con el máximo rango, normas destinadas a proteger y conservar el patrimonio genético. La gestión de las mismas, en general y los aprovechamientos cinegéticos y piscícolas en particular, pueden ser realizados si no están sometidos a alguna de las prohibiciones genéricas o específicas contenidas en este Título.

El cambio de filosofía es radical con relación a lo dispuesto en la normativa vigente.

En esa perspectiva, y con el fin de reducir la presión venatoria a través de un mejor conocimiento de las especies, se instituye el examen del cazador cuya ejecución y control se atribuye a las CC.AA.

Con carácter general, la técnica seguida para proteger a las especies de los riesgos potenciales que las amenazan ha sido clasificarlas en alguna de las categorías previstas, lo que implica su inclusión en el correspondiente Catálogo y la aplicación de un específico régimen jurídico. Régimen jurídico esencialmente basado en:

- Un conjunto de limitaciones y prohibiciones genéricas y específicas.
 - Un plan de gestión orientado a detener, reducir y, en su caso, eliminar los factores de riesgo, a través de la protección del hábitat de la especie y primando las medidas *in situ* sobre las *ex situ*.
-

4. La más racional gestión de los recursos naturales demanda óptimos grados de coordinación entre las distintas instancias sociales e institucionales que participan en la misma. En consecuencia, y habida cuenta de que los principios de solidaridad y cooperación informan la totalidad del entramado constitucional, se instituye al máximo rango dispositivo un ámbito de encuentro, colaboración y diseño de políticas entre el Estado y las CC.AA. que permitirá, además, asentar una práctica común y previa al recurso jurisdiccional en los posibles conflictos competenciales.
5. Por su importancia objetiva se destaca, en fin, el papel capital que la participación social está llamada a jugar en el bloque normativo que esta Ley pretende inaugurar. Superadora de los tradicionales trámites de audiencia e información pública de nuestro Derecho Administrativo, esta nueva concepción de la participación la configura como una auténtica garantía de eficacia en la gestión y del cambio de pautas de conducta a que anteriormente se aludía y que constituye el requisito indispensable para una efectiva política de conservación.

III. DIAGNOSTICO SOBRE EL ESTADO DE LA CONSERVACION (O DE LA SITUACION DE LOS RECURSOS NATURALES) EN ESPAÑA

Muchas y en ocasiones excelentes aproximaciones se hacen con frecuencia creciente en torno al estado de conservación de los recursos naturales.

Es difícil encontrar ya un documento de planificación o programación económica con vocación de integrado que no contenga o comience con un capítulo dedicado a los recursos naturales. Es esta una saludable tendencia que pone de relieve el creciente grado de conciencia de los poderes públicos sobre la relevancia de los recursos naturales para el desarrollo económico. Por decirlo de alguna manera y al margen del mayor o menor rigor con el que se hagan algunas aproximaciones, todo planificador es *po-*

líticamente consciente de que los recursos naturales no son «bienes libres» en el sentido que los manuales de Teoría Económica clásica definían.

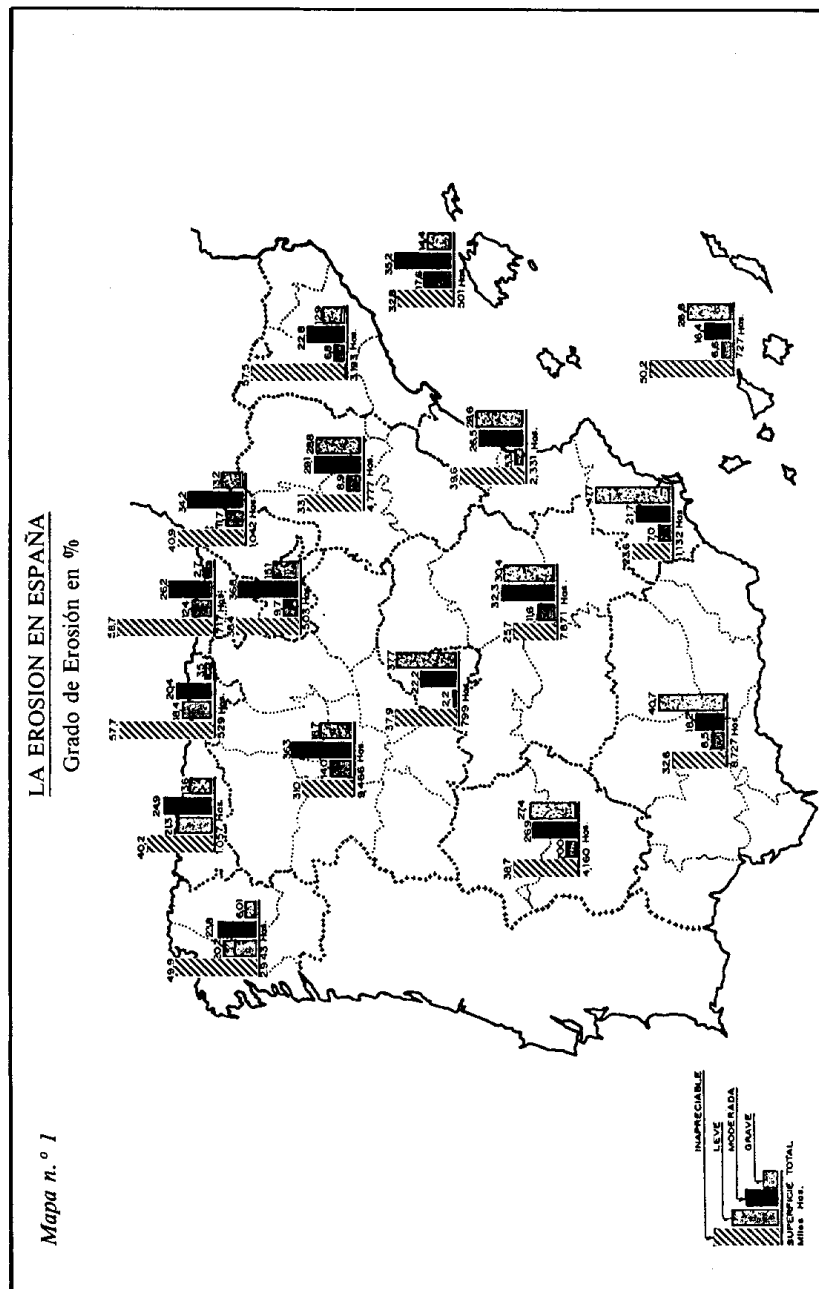
Se conoce, pues, con bastante aproximación cual es el estado de conservación en nuestro país. Son conocidos por archirepetidos los principales rasgos que definen nuestro medio físico: la gran diversidad climática y orográfica (climas atlánticos húmedos y climas áridos mediterráneos, cadenas montañosas «viejas» y estabilizadas junto a sistemas geológicamente nuevos y afectados por procesos erosivos) y sus efectos sobre la vegetación y los ecosistemas, la irregularidad en el régimen de precipitaciones, la enorme riqueza del patrimonio genético que alberga este medio físico, etc. Sobre este soporte físico una peculiar historia nacional ha escrito sobre el territorio unos trazos que unidos a los rasgos antes mencionados conforman una realidad del medio físico ciertamente preocupante por el conjunto de factores que potencialmente le amenazan. Para no hacer enojosa la descripción de esos factores centraremos nuestra atención aquí en tres recursos críticos por su situación y, por tanto, condición y límite para un desarrollo sostenido: el suelo, el agua y la vida silvestre.

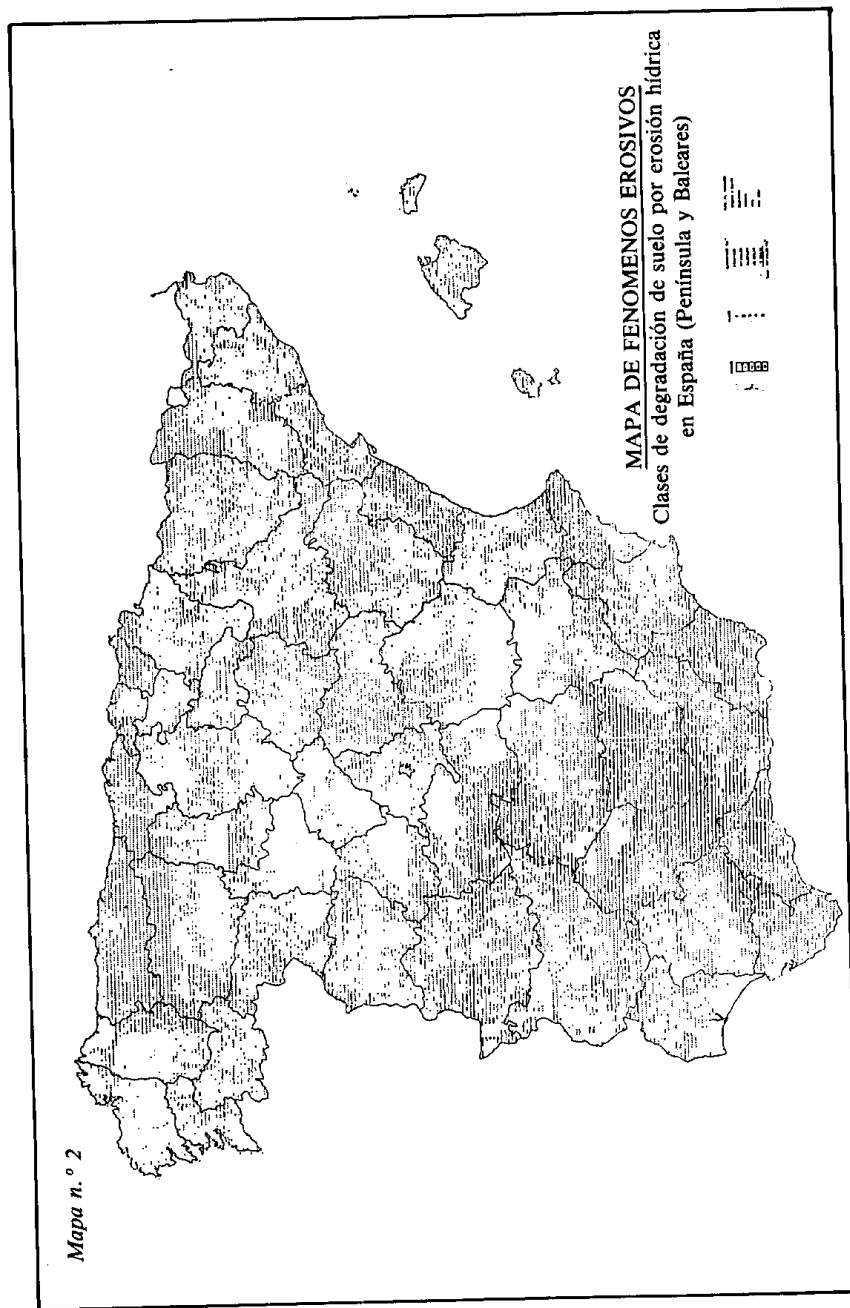
Suelo (5)

El nivel de conocimiento relativo a la situación del recurso suelo está mejorando en forma acelerada en los últimos años como consecuencia de la implementación del sistema ARC INFO y de las posibilidades de las técnicas de teledetección. Las estimaciones que oficialmente se consideran del final de la pasada década califican a un 10,8% de la superficie con procesos leves de erosión, un 27,6% medianos y un 25,6% graves.

Estimaciones quizás algo groseras pero que aportan una visión aproximada de la importancia del problema erosivo en España. El Mapa n.º 1 pretende representar la distribución territorial y su importancia en España; en el Mapa n.º 2 y de forma mucho más precisa se representan las intensidades diferenciales del fenómeno.

(5) El lector interesado en profundizar el conocimiento de este recurso encontrará en este mismo número un estudio más detallado sobre los procesos erosivos, su evolución y su conocimiento actual.





La distribución de los usos del suelo en su orden de dimensión significativos es como sigue.

- El uso agrícola que afecta en más de 20 millones de Ha es el que comporta mayores riesgos de erosión hídrica. Las malas prácticas agrícolas, y en los últimos años la intensificación en el uso de determinados factores (energía, abonos nitrogenados, pesticidas, etc.) han traído como consecuencia la continua pérdida de fertilidad y capacidad biológica de los suelos. Por lo demás, las bajas productividades de la mayor parte de las explotaciones agrarias, comportan niveles de presión crecientes sobre tierras marginales o en procesos de marginalización en una espiral que indefectiblemente culmina en el abandono de cultivos, el despoblamiento y la pérdida de riqueza biológica.
 - Los terrenos de uso ganadero (6,6 millones de Ha) y los eriales aparte (3,5 millones) no representan, en términos generales, graves riesgos de procesos erosivos por intensificación de producción. Antes, al contrario, las políticas comunitarias tendentes a reducir los productos excedentarios (extensificación, *set-aside*, zonas sensibles) reducirán aún más la contribución de este subsector a la pérdida de cubierta vegetal. Su papel puede cambiar radicalmente de signo (en relación con lo que tradicionalmente ha supuesto en España la presión ganadera) articulándolo en explotaciones de carácter extensivo y complementario con los forestales y los espacios naturales protegidos.
 - Los terrenos forestales (15,6 millones de Ha) pueden estar afectados por procesos erosivos por dos tipos de factores de origen antrópico:
 - En superficies maderables de frondosas o coníferas de crecimiento rápido, por la explotación intensiva de los suelos para la extracción de materia prima para las grandes industrias transformadoras.
 - En los montes abiertos y leñosos (en total casi 9 millones de Ha), su escasa rentabilidad los somete a la pre-
-

sión de la competencia de otros usos, al abandono y a la agresión en forma respectiva de plagas e incendios forestales.

Junto a estos, y en todo caso, el déficit forestal existente en general, y en las cabeceras de cuencas hidrográficas, en particular, favorece la aparición de una erosión laminar, modificaciones del curso de los ríos, arrastre de sólidos y aterramiento y colmatación de los embalses.

La tendencia, no cabe ignorarlo, es enormemente preocupante. Más allá de la posible impresión de los datos con que actualmente contamos (y que van a ser a corto plazo corregidos confirmando si no aumentando la tendencia), lo cierto es que además del casi millón y medio de hectáreas improductivas, se han perdido, en los últimos años, más de un millón más de hectáreas entre agrícolas y ganaderas, sin que se pueda afirmar inequívocamente el signo del balance neto con la superficie reforestada en el mismo período.

Agua

La criticidad de este recurso en nuestro país deriva no tanto de su cantidad (una precipitación media en torno a los 600 mm) como del negativo balance de precipitaciones, evapotranspiración y de la irregularidad de las precipitaciones en el tiempo y el espacio, efectos ambos determinados por las condiciones del medio físico, relieve y clima.

Por lo que al primer factor se refiere (diferencias de hasta 850 mm en Canarias y el Sur de la Península), al concentrarse durante el período vegetativo condiciona el desarrollo de la vegetación natural y la hace particularmente sensible a usos y actividades poco considerados con su fragilidad.

La irregularidad temporal de las precipitaciones además de obligar a la regulación anual e interanual de su uso, produce un acusado carácter torrencial en la red hidrográfica, siendo frecuentes las avenidas e inundaciones de carácter catastrófico que causan daño en infraestructuras, poblados, vegas, etc.

El fuerte deterioro sufrido por las cubiertas vegetales ha pro-

ducido la deforestación de amplias zonas en las cabeceras de las cuencas, dando lugar a procesos de erosión hídrica acelerada, de tal modo que aumenta la inestabilidad del complejo suelo vegetación, lo que aumenta la irregularidad en el régimen de caudales y la frecuencia e intensidad de las avenidas e inundaciones al tiempo que aumenta el aporte de sedimentos y por consiguiente el aterramiento de los embalses.

Un balance hídrico tan desfavorable comporta elevados niveles de presión sobre los acuíferos subterráneos con los consiguientes riesgos para la pervivencia de algunos ecosistemas húmedos de especial interés ecológico, o riesgos que se acentúan en el litoral por efecto de la salinización derivada de la entrada creciente de agua del mar.

Esta progresiva utilización del agua produce una alteración creciente en el régimen de circulación natural de las aguas con una drástica disminución de los caudales, lo que plantea serios problemas de dilución y autodepuración de vertidos, de mantenimiento y estabilidad de ecosistemas de ribera y de la población piscícola y de aumento de la inestabilidad y torrencialidad de los alveos. Se trata, en definitiva, de la puesta en peligro de sistemas vitales que tienen condicionada su existencia al ciclo natural de las aguas, tanto superficiales como subterráneas.

Vida Silvestre

El estado de situación de los recursos faunísticos está bien resumido en el cuadro adjunto elaborado con las categorías de la UICN. A la vista de la información que contiene no parece exagerado la ya tópica calificación de España como «depósito genético de Europa» que se complementa con el atributo de ser hábitat esencial para buena parte de las especies migradoras en alguno de los momentos de su vida vital.

El estado de conservación de este enorme depósito genético es, sin paliativos, alarmante. De muy diversa índole son los factores que amenazan su supervivencia; todos ellos tienen, no obstante, un común denominador que es la simplificación y el empobrecimiento ecológico que resulta del fomento de actividades que presentan una rentabilidad en el corto y medio plazo apa-

rentemente muy superior a la de las actividades tradicionales del medio en cuestión. Sabemos en la actualidad que ello resulta, en última instancia, de una concepción económica que no toma en consideración los costes y beneficios de los recursos naturales.

Muy sintéticamente pueden ser agrupados los factores de amenaza, agresión para la vida silvestre y sus hábitats de la forma siguiente:

- *Explotaciones agrarias intensivas* en la utilización de algún factor productivo, lo que implica la desaparición de algunos recursos bióticos esenciales para la estabilidad de los ecosistemas o, por el contrario, el crecimiento desproporcionado de alguna especie que invade o coloniza el hábitat del resto, reduciendo la diversidad genética.
 - *Grandes infraestructuras* para el transporte, la energía, la regulación de los recursos hídricos, etc. Con frecuencia suponen importantes modificaciones del medio natural, rompiendo los complejos y delicados conjuntos de interrelaciones que caracterizan los sistemas naturales que albergan la vida silvestre. Efectos negativos que se acentúan como consecuencia de la desaparición de algunos mercados regionales o subregionales y sus estructuras socioeconómicas subyacentes, aumentando la simplificación del espacio económico y social y, por ende, haciendo más dependientes a las poblaciones locales de los bienes y servicios de fuera del entorno.
 - Aumento de las *zonas urbanizadas* en zonas y áreas tradicionales en la actividad agraria como consecuencia del notable incremento en la demanda de espacios naturales por una población urbana en la que el aumento en los niveles de exigencia en calidad de vida es proporcional al deterioro que sufre ésta en las áreas urbanas. Los efectos negativos son similares a los descritos en los anteriores factores; aparece, además, un efecto añadido que resulta de la introducción en el medio rural del complejo cultural urbano hegemónico y, por tanto, destructor de los restos de cultural rural que, de alguna forma, funcionan como un baluarte defensivo de la estabilidad de los sistemas naturales.
-

IV. EFECTOS REGIONALES DE LA POLITICA DE CONSERVACION

Las tendencias objetivas que se derivan de la perspectiva del mercado único y del aumento de la cohesión económica y social apuntan a un incremento en la valorización de los recursos que garantice el indispensable incremento de la demanda para la realización de los excedentes. Desde ese punto de vista y en términos estrictamente de mercado, existen escasas posibilidades para el mantenimiento de determinadas explotaciones escasas, por no decir nulumamente competitivas.

El paradigma de la modernización parece exigir una importante reducción en la cifra de activos en el sector agrario, máxime cuando «la necesidad de adecuar la producción agrícola a las realidades del mercado» alienta las políticas de extensificación y retirada de producción. Ese proceso de «selección natural» (¿) operado por el mercado permitiría la configuración de un sector agrario mucho más competitivo, con dimensiones más adecuadas y niveles de productividad y rendimientos por hectáreas superiores. Si tales ventajas económicas se complementan con las derivadas del aumento y la mejora de infraestructuras del transporte, la energía y las comunicaciones (en términos de reducciones de coste y aumento de la productividad por complemento de tecnología y capital), la resultante debiera ser un sector agrario modernizado con mejores niveles de renta y bienestar.

Es posible, sin embargo, preveer la aparición de otros factores de signo opuesto que debieran ser considerados a la hora de adoptar estrategias quinquenales para el desarrollo regional. La aplicación del modelo implícitamente descrito podría encontrarse con algunos *obstáculos o límites* que dificultarían su puesta en práctica y *generar* efectos que pudieran resultar determinantes negativos para otras estrategias de desarrollo y, en última instancia, para la posibilidad misma del desarrollo sostenido. Muy sintéticamente se relacionan ahora los principales límites y efectos externos del modelo de racionalización del sector agrario aludido.

Más del 70% del territorio nacional es zona desfavorecida en el sentido del artículo 3.º de la Directiva 86/466/C.E.E. O lo que es lo mismo, 2/3 partes del espacio rural por su marginalidad en

relación a los indicadores promedios de la C.E.E., deberían ser abandonados en un proceso gradual y con ritmos diversos dependientes de los recursos financieros adscritos a tal fin y de las alternativas viables para sustituir sus actuales vocaciones. De donde se desprenden, a su vez, dos consecuencias.

El 25% restante de la superficie agrícola debería ser capaz de:

- a) Mantener y mejorar, si fuera posible, la tasa de autoabastecimiento de la demanda alimentaria interna.
- b) Mantener y mejorar el volumen de exportación de productos agrarios, a ser posible con una más alta base de Valor Añadido.

El cumplimiento de esas dos funciones implica, obvio es decirlo, la intensificación, el uso de factores productivos, principalmente energía, biocidas y fertilizantes.

Esta intensificación coloca, no obstante, unos límites bien precisos que deben ser considerados. Por lo que hace a la energía en primer lugar, por la más que previsible elevación de los precios del petróleo que supondrá un considerable aumento de los costes por unidad de producto con notables dificultades de repercutir en el precio, si se quiere mantener un mínimo de competitividad.

La utilización intensiva de biocidas y fertilizantes estará, forzosamente, limitada por los crecientes niveles de exigencia de las reglamentaciones ambientales emanadas de la propia C.E.E., con la consiguiente repercusión en coste y dificultades de comercialización de estos productos.

Por otro lado deben ser consideradas las alternativas existentes a ese vaciado del territorio rural. En síntesis pueden citarse:

- En primer lugar la *reforestación*. De acuerdo a la definición de monte de la vigente Ley de Montes el 50% de la superficie nacional tiene vocación forestal por lo que estaría plenamente justificado adoptar una intensa estrategia forestal, acorde por lo demás con la que actualmente es objeto de examen en la C.E.E. tras haberse aprobado por la Comisión COM(88)255 Final.
Es habitual cifrar en 5,7 millones de Ha la superficie susceptible de ser repoblada. De ellas, menos de un millón
-

- tienen una vocación productiva y el resto netamente restauradora y protectora del suelo y las infraestructuras.
- Un segundo destino al territorio retirado de la producción es la asignación de *estatutos de protección* de espacios naturales que contienen ecosistemas o conjuntos biológicos o muestras singulares de elementos representativos. En función de la importancia de nuestro patrimonio biológico que nos convierte en la reserva genética de Europa, se plantean imperativos de protección que conllevan limitaciones a la actividad productiva y a la generación de rentas y empleos.
 - Existe, en fin, un conjunto de actividades económicas alternativas a los usos tradicionales que van desde la agricultura y ganadería extensiva a los programas socioculturales rurales pasando por el artesanado cuyo común denominador es el *fomento de actividades de pequeña dimensión*, que no implican grandes inversiones en capital y energía y *perfectamente compatible con las unidades familiares* que es el modelo postulado en los documentos estratégicos comunitarios.

No existen razones de principio contra la aplicación de estas alternativas que, obvio es decirlo, no son excluyentes sino complementarias. Sin embargo, el esquema territorial resultante presenta algunos aspectos negativos que a continuación se resumen:

1. Siendo indispensable acometer una enérgica política forestal, ella debería estar orientada por objetivos bien precisos y de carácter inequívocamente restaurador. El modelo territorial hegemónico en las instancias comunitarias asigna papeles a las distintas regiones y países de la C.E.E. Por lo que a los productos forestales se refiere, parecería que España debiera especializarse en la cobertura de las demandas comunitarias (especialmente de las industrias papeleras) como contribución a la reducción del déficit en la balanza comercial comunitaria en el rubro forestal. Ello supondría la «puesta en cultivo» de más de un millón de Ha con especies de crecimiento rápido y turno
-

corto. La cuestión fundamental no es, con ser importante, los impactos ecológicos de esas inversiones en el corto y medio plazo, sino las alternativas económicas que los suceden. Existen ya en España experiencias muy negativas de que concluido el turno de estas explotaciones y cuando disminuye la rentabilidad de su explotación intensiva se produce una desviación de la demanda con lo que los terrenos, muy deteriorados por la intensidad de la explotación (y, especialmente, por la alta demanda de recursos hídricos), quedan en la práctica improductivos para otros usos agrarios, contribuyendo así a aumentar el saldo migratorio negativo y la tendencia a la desertización.

En modo alguno esta advertencia crítica puede ser entendida como síntoma de oposición frontal a este tipo de cultivo: se trata simplemente de recordar los perniciosos efectos de la excesiva especialización de cultivos, especialmente en economías dependientes, que son anti-téticos de un modelo equilibrado de estructura regional y, desde luego, de un modelo de desarrollo sostenido con preservación de la diversidad genética.

2. La segunda y tercera alternativa perfectamente complementarias, pueden ser idóneas para regiones con escaso nivel de desarrollo, alto índice de desempleo estructural y elevado déficit de equipamientos e infraestructuras. La potenciación de las actividades que la integran puede ser un poderoso estímulo para la inversión en aquellas infraestructuras desencadenando un efecto de precipitación en otro tipo de inversiones.

Debiera, sin embargo, adoptarse una actitud preventiva contra este tipo de terciarización de algunas regiones (Canarias podría ser el ejemplo) por razones esencialmente similares a las aducidas en el punto anterior. El óptimo de distribución por sectores combinaría junto a este terciario rural, las actividades de una agricultura diversificada de pequeñas explotaciones pero fuertes estructuras (posiblemente cooperativas) de comercialización que garantizara la pervivencia.

V. POLITICA DE CONSERVACION Y REFORMA DE LOS FONDOS ESTRUCTURALES

La perspectiva que inspira estos comentarios es la de que una política eficaz de conservación de los recursos en el ámbito comunitario depende del porvenir del mundo rural en el mismo.

La agricultura europea en el mundo rural se enfrenta, pues, al reto de encontrar un camino que le permita, al tiempo que aumentar en forma acelerada los niveles de renta y bienestar de sus habitantes, garantizar las funciones de equilibrio biológico que tradicionalmente ha venido desempeñando.

En las agriculturas mediterráneas, y en la española en particular, el cumplimiento de esta doble función se enfrenta a dificultades singulares que conviene identificar con vistas a su posterior superación.

- 1) En primer lugar, y puesto que la condición esencial de la agricultura y el mundo rural, de su existencia misma, es la existencia del suelo, auténtico factor limitante del crecimiento económico, es ineludible y prioritario intensificar y racionalizar los esfuerzos orientados a reducir su pérdida. *La lucha contra la desertificación debería constituir, pues, el programa prioritario de la política agraria para los próximos diez años.*
- 2) El anterior postulado atiende, sobre todo, a la infraestructura física (la primera) del mundo rural. En segundo lugar, debe hacerse referencia al aspecto social del mismo, a la *desertificación* del mundo rural. Ello debe exigir una *estrategia global* tendente a:
 - Reducir el éxodo rural y fijar poblaciones.
 - Estimular el asentamiento rural de población joven.Estrategia que debe tener un tratamiento especial para las zonas de montaña por la importancia ecológica que representa, especialmente en países como España.
- 3) La escasa competitividad de las agriculturas mediterráneas en relación con las centroeuropeas (haciendo salvedad, claro está, de los productos horto-frutícolas en que

se tiene una posición aventajada) induce tendencias lógicas a aumentar la productividad de algunos cultivos por la intensificación de algunos factores productivos (energía y capital) o la maximización de la renta de algunas tierras por su especialización en el monocultivo de determinados productos. Tendencias ambas esencialmente dañinas para la conservación a medio y largo plazo de los equilibrios biológicos pero favorecedoras de sustanciales incrementos de rentas de las poblaciones campesinas.

No obstante, lo anterior, los postulados del *set-aside* y la extensificación, deben ser aplicados con algún cuidado. Su instrumentación práctica no debería, en todo caso, hacer abstracción de la viabilidad efectiva de estas explotaciones, muchas de las cuales, aún cuando recibieran ayudas o compensaciones por limitaciones de renta, no conseguirían subsistir en el mercado.

Es, por tanto, indispensable complementar las políticas del *set-aside* y extensificación con medidas tendentes a optimizar la dimensión de las explotaciones. Objetivo que, si puede ser conseguido con el fomento de la agricultura asociativa (ya sea en producción, mera gestión o comercialización) en algunos productos agrícolas, requerirá en otras la *intensificación directa del sector público*, por ejemplo en el subsector forestal.

- 4) La crisis de la política agrícola meramente garantista, especialmente por lo que concierne a sus aspectos financieros, y la instrumentación de las políticas alternativas antes comentadas, podría determinar una división del espacio rural europeo que asignara a nuestro país el papel de suministrador de materias primas forestales y de espacios naturales con finalidad recreativa.

Sin perjuicio de que ambas alternativas sean válidas, una estrategia integral de conservación de los recursos y de desarrollo sostenido, en cuyo marco deben forzosamente considerarse tales alternativas, es incompatible con la reducción de la multiplicidad de usos que el espacio ru-

ral admite. La consecución de los objetivos de la Estrategia para la Conservación y, en especial, el que concierne al mantenimiento de la diversidad genética es radicalmente incompatible con una excesiva especialización del espacio rural.

- 5) La consecuencia del postulado anterior, no puede negarse, es el mantenimiento de agriculturas escasamente competitivas, lo que al exigir financiación de mantenimiento, constituiría un factor negativo ante la tendencia explícitamente manifestada de reducir los recursos asignados al F.E.O.G.A.-Garantía.

Por lo demás, se va afianzando el *concepto de agricultor como mantenedor del territorio, del suelo y del resto de los recursos naturales*.

Eso es particularmente cierto en el caso del agricultor forestal. Pero debe tratarse de eso, de un *agricultor forestal*, no de un propietario de una finca rústica en la que existen árboles y/o arbustos. Pues de otra manera los riesgos de aparición de factores de deforestación aumentaría, pues es claro que la rentabilidad privada, y a corto plazo, del monte es nula.

6. El carácter complementario de los recursos financieros procedentes de los Fondos Estructurales determina una relación de proporcionalidad entre las inversiones realizadas en el Estado miembro y los reembolsos comunitarios. El volumen de las inversiones requeridas para impulsar una efectiva política forestal y de conservación y su prácticamente nula rentabilidad hacen muy difícil su financiación por el sector privado. Y ello es particularmente cierto cuando las inversiones van orientadas y se aplican a contar con la base territorial indispensable para emprender acciones de restauración.

Es evidente que el mercado, en muy contadas ocasiones, asignará usos del territorio orientados a la consecución de los objetivos de la conservación (incluyendo entre éstos, claro está, los de reforestación, incluso con especies maderables). Su función de maximización de los benefi-

cios orientará los recursos hacia actividades potencialmente generadoras de renta, haciendo abstracción de las externalidades que supongan.

Resulta indispensable, entonces, una decidida acción del sector público en el sostenimiento de la acción inversora. La producción de bienes sociales y de interés general, que la iniciativa privada por sí misma es incapaz de acometer, debe ser emprendida o estimulada con recursos de toda índole por los poderes públicos de acuerdo con sus respectivos ámbitos competenciales. Los beneficios derivados de esta intervención, medidos en términos de coste de oportunidad, según la evaluación realizada por la Dirección General de Planificación superarían los 40.000 millones de pesetas/año, solamente en lo que afecta a las inversiones en restauración hidrológico-forestal a través de acciones biológicas en las cabeceras de cuencas hidrográficas. Según la fuente citada y para una relación coste/beneficio entre 1,2 y 1,4, alcanzar el nivel óptimo de gasto público implicaría aumentar entre 28.000 y 33.000 millones de pesetas/año, los recursos actuales, debiendo ser reiterado que la totalidad de ese gasto tiene carácter cofinanciable de acuerdo con la filosofía inspiradora de la reforma de los fondos estructurales y en particular con los principios 1.3 y 5.b del artículo 1.º del Reglamento 2052/88, de 24 de junio, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad Estructural.

- 7) La viabilidad de la ejecución de estas inversiones y la optimización de los reembolsos comunitarios depende, en buena medida, de la capacidad para elaborar *programas y planes operativos*. Por las razones antes comentadas, especialmente la que concierne al escaso atractivo de estas inversiones para el sector privado, sus actuaciones sólo pueden venir de un compendio de medidas coercitivas y de fomento. Las técnicas de planificación son el mejor instrumento para inducir comportamientos adecuados a los fines perseguidos u obligarlos si voluntariamente no son asumidos.
-

En el terreno de la conservación son especialmente ciertas las anteriores afirmaciones. Sólo con una adecuada programación de las actividades a realizar en un ámbito especial y temporal adecuado será posible la obtención de reembolsos comunitarios. Pero, a su vez, esa programación de actividades debería ser realizada en el marco de la *ordenación de recursos naturales instituida por el artículo 4.º de la Ley 4/89, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres*, en la medida en que tal ordenación, de acuerdo con las recomendaciones de la E.M.C. y del informe de la C.M.M.A.A., sea considerada actuación prioritaria a cualquier otra de carácter corrector o restaurador. La tendencia lógica de las administraciones será maximizar la tasa de retorno comunitario por unidad de inversión realizada. Esa tendencia es feudataria de una concepción (que parece aún dominante) de los Fondos y recursos comunitarios como fuentes de ahorro en el gasto público de las administraciones. En el punto siguiente veremos algunos riesgos importantes que se derivan de la aplicación de esta concepción.

- 8) No será suficientemente reiterada la importancia de obtener cofinanciación para inversiones contenidas en planes y programas elaborados conforme a objetivos políticos previos y autónomos y no al revés. Los Fondos Estructurales ahora reformados tienen sus propios objetivos explícitos e implícitos, algunos de los cuales pueden no ser coincidentes, por no decir antagónicos, con los objetivos de la conservación en España. La consecución de los mismos puede ser aplazada, como tantas veces, por ausencia de recursos financieros, y es muy probable que la dotación de algunos programas de conservación pudiera ser reducida o incluso desaparecer, caso de no obtener reembolsos comunitarios. Con todo, mucho más graves, por irreversibles, serían los retrasos derivados de actuaciones erróneas, económicamente viables por el apoyo financiero comunitario.
-

Se ha hecho referencia más arriba a los objetivos implícitos de la reforma de los Fondos Estructurales; entre ellos destaca por su importancia la consecución de una *eficaz división del trabajo* en el espacio del mercado común que se postula para 1992.

Algunas consecuencias de esta división del trabajo son claramente perjudiciales para los objetivos de la conservación en España. Son las que, en forma quizás caricaturesca, fueron anteriormente aludidas como configuradoras de nuestro espacio rural como reserva de ocio y espacios naturales para Europa.

No puede haber rechazo alguno por nuestra parte a que España sea un país clave en la protección de espacios naturales. Pero esa protección debe ser compatible con el mantenimiento de la actividad productiva del sector agrario más allá de la política de sostenimiento de las rentas campesinas. Son exigencias imperativas de la Estrategia Mundial para la Conservación las que rechazan ese modelo territorial en que unos cuantos islotes de conservación están rodeados por la mayoría de espacios improductivos frecuentemente desertizados.

Al calor de la tesis del postindustrialismo en boga, la tan aludida división del trabajo en el mercado común europeo puede conllevar perjudiciales efectos de una *terciarización* artificial que en modo alguno podría ser calificado como síntoma positivo de desarrollo y prosperidad.

El tan deseado aumento de competitividad de la economía europea frente a los grandes centros del poder norteamericano y japonés no puede hacerse sobre la ruina o, lo que es peor, la condena a la desaparición de algunas economías regionales y subregionales. El reto de los próximos años será combinar el desarrollo autocentrado de economías de dimensión adecuada con la construcción de espacios supraracionales en los que puedan producirse inversiones que impliquen una acelerada evolución tecnológica.

La posición del Gobierno orientada a excluir el máximo porcentaje de tierras agrícolas del sistema de abandono

instituido por el Reglamento 1094/88, y por el Real Decreto de 25 de noviembre de 1988, está orientada en el sentido antes comentado. Lo importante ahora es optimizar las posibilidades de desarrollo forestal como alternativa al abandono y en la perspectiva de estimular las explotaciones agrarias integradas.

Del conjunto de esta dinámica se desprende una consecuencia que conviene retener y asumir: *no habrá política forestal y de conservación si no va enmarcada en programas globales e integrados de actuación sobre el territorio.*

El paradigma de hace una década que situaba a la ordenación del territorio como la tarea prioritaria y previa a cualquier estrategia de desarrollo, se sustancia en nuestros días por la adopción de estas metodologías macroscópicas que partiendo de los análisis más generales permiten llegar al diagnóstico más detallado de los problemas y a su tratamiento en la dimensión más adecuada.

A partir de ahora va a ser posible aportar el punto de vista de la conservación en el momento de elaboración de los programas y de adopción de las políticas. La corrección técnica de su ejecución y las prevenciones destinadas a evitar impactos negativos deben venir dadas por el acuerdo en la fase anterior. Es seguro, en todo caso, que resultará más eficaz, por más preventivo, la introducción de las consideraciones ecológicas en el momento de la programación de las inversiones.

Más aún, y de acuerdo con la Declaración, las consideraciones ecológicas deben ser tenidas en cuenta en vista de la consecución misma de los objetivos de la cohesión económica y social y de la lucha contra los desequilibrios regionales. El contenido de este postulado, lejos de ser retórico, supone un cambio esencial en la concepción que subyace a los programas de inversiones y gasto público. Se trata, en definitiva, de que los datos de la realidad ecológica tengan, como mínimo, tanto peso como los criterios de empleo, regionales, etc.

Para la política de conservación supone también un giro drástico. A partir de ahora lo importante no es conseguir más recursos para los programas específicos forestales y de conservación,

sino incluir estos imperativos en la planificación económica general para que sean financiados con los recursos correspondientes. En su sentido más profundo las inversiones destinadas a la gestión de los recursos naturales, de acuerdo con los principios asentados en el artículo 2.º de la Ley de Principios de Conservación, debieran hacer parte del sustancial incremento de inversiones en formación de capital, tanto físico como social, en tasas superiores al 10% de crecimiento interanual, tal y como lo recoge el capítulo de infraestructuras agrarias del Escenario Macroeconómico y Presupuestario 1989-1992.

VI. CONCLUSION

Los próximos cuatro años que faltan hasta 1992 van a ser claves para la política de conservación. La fase expansiva anterior del ciclo económico (1965-75) no coincidió con la etapa de demanda social ambiental; cuando ésta cobró su auge, nuestro país se hallaba ya inmerso en una fase profundamente recesiva. La fase actual iniciada en 1985 debería aprovecharse para superar el importante retraso que nos separa de los países fundadores de la C.E.E. La coincidencia de los crecientes niveles de demanda social de calidad de vida, las favorables perspectivas de crecimiento de la economía española y el cambio de rumbo de la P.A.C. y de los Fondos Estructurales, debe favorecer la realización de un importante esfuerzo para la consecución de los objetivos del artículo 2.º de la Ley 4/89.

RESUMEN

En los inicios de la Comunidad y entre sus objetivos esenciales es difícil encontrar alguna referencia siquiera tangencial a la conservación de la naturaleza y los recursos. Esta preocupación se manifiesta a lo largo de los años setenta y es canalizada especialmente en el marco de mejora de las estructuras agrarias y la P.A.C. El autor analiza el marco jurídico para una política de conservación, ofreciendo un diagnóstico sobre el estado de la conservación y medio ambiente en España, con especial referencia al agua y vida silvestre. Se

contemplan los efectos de esta política y su relación con la reforma de los fondos estructurales.

R E S U M E

Dans les premiers temps de la Communauté et parmi ses objectifs essentiels, il est difficile de trouver une référence, serait-elle tangentielle, se rapportant à la conservation de la nature et des ressources. Ce souci apparaît au long des années soixante-dix et s'oriente tout spécialement vers l'amélioration des structures agricoles en vers la P.A.C. L'auteur de ce travail analyse le cadre juridique permettant une politique de conservation, et il offre un diagnostic sur l'état de la conservation et de l'environnement en Espagne, en se référant notamment à l'eau et à la vie forestière. Il y examine les effets régionaux de cette politique et les rapports entre celle-ci et la réforme des fonds structureaux.

S U M M A R Y

At the start of the Community and in its basic objectives it is difficult to find any reference, even obliquely, to the conservation of nature and resources. Concern with conservation began during the seventies and has been mainly focused within the framework of improving the structure of agriculture and the C.A.P. The author analyzes the legal framework for a conservation policy and offers a diagnosis of the state of conservation and the environment in Spain with special reference to water and wild life. The regional effects of this policy are considered and their relation to the reform of structural funds.
