



COMUNICACIÓN

ASPECTOS TERRITORIALES DEL DESARROLLO RURAL

María Asunción Martín Lou y Javier Martínez Vega
Instituto de Economía y Geografía (CSIC)

Una de las líneas de investigación de nuestro grupo de trabajo en *Nuevas Tecnologías de Información Geográfica* es el Desarrollo Rural desde tres vertientes. Desde la investigación metodológica para profundizar en el conocimiento territorial, cuestión básica para establecer posteriormente medidas que minimicen los problemas de este espacio rural. En segundo lugar, desde la investigación aplicada a territorios concretos, a través de diferentes modelos de planificación o de ordenación del territorio en los que estamos trabajando. Finalmente, desde una tarea formativa a través del *Máster en Desarrollo Local* que estamos desarrollando en el Instituto de Economía y Geografía del Consejo Superior de Investigaciones Científicas en colaboración con la Fundación INFODAL. Está destinado a profesionales implicados en el desarrollo de los territorios rurales. Son estos actores los que han de poner en práctica estas posibles medidas que, desde la Administración o desde la iniciativa privada, se ponen en marcha para solucionar las limitaciones del territorio o poner de relieve las fortalezas del mismo.

Es en este sentido, de debilidades y fortalezas del territorio, en el que se centra la comunicación que presentamos. Queremos reflexionar sobre algunos condicionantes físicos, socioeconómicos y medioambientales del Desarrollo Rural pero, como antes hemos señalado, desde una doble vertiente: negativa –debilidades– y positiva –fortalezas–. Y, precisamente, corrigiendo unas y poniendo en valor otras creemos que está el camino a seguir para llevar a estos extensos territorios rurales de España hacia un desarrollo sostenible.

Para obtener una visión sintética de los factores condicionantes del medio rural deberíamos repasar los condicionantes físicos que impone la orografía, el clima, la disponibilidad de agua, suelos, vegetación y los socioeconómicos relacionados con la población y poblamiento, la estructura de las explotaciones, el sistema productivo, las actividades no agrarias, los equipamientos e infraestructuras, la accesibilidad y las políticas con incidencia en el medio rural. Sin embargo, considerando el tiempo disponible para la comunicación y teniendo en cuenta que algunos de los factores enumerados ya han sido abordados en anteriores comunicaciones y jornadas temáticas específicas, no vamos a hacer un análisis exhaustivo del tema. Nos limitaremos a presentar, de la forma más ordenada y sintética posible, algunos indicadores estadísticos elocuentes y la distribución espacial de algunas variables básicas para ilustrar, desde el punto de vista territorial, la influencia de una selección de factores físicos, socioeconómicos y medioambientales.

Las políticas de Desarrollo Rural y de Ordenación Territorial que puedan implantarse en los territorios del Estado o autonómicos deberían conocer a fondo estos condicionantes, compensar las limitaciones geográficas, climáticas o económicas, valorar las potencialidades y corregir las desigualdades de condiciones de vida de los ciudadanos con el fin de alcanzar un desarrollo

equilibrado de los territorios rurales. Dada la diferencias físicas, socioeconómicas y ambientales que tienen los distintos espacios rurales, parece recomendable que se consideren estrategias diferenciadas según los territorios sobre los que se tenga que actuar.

1.- ALGUNOS CONDICIONANTES FÍSICOS DEL DESARROLLO RURAL

Entre los principales condicionantes físicos, es evidente que los factores topográficos constituyen verdaderas y, en ocasiones, insalvables limitaciones al desarrollo competitivo de la agricultura. En la Figura 1 observamos la distribución territorial de los intervalos altimétricos. Los macizos montañosos de la Cordillera Cantábrica, Pirineos, la Ibérica, el Sistema Central, los macizos montañosos antiguos de Castilla-La Mancha, Extremadura y Andalucía y las Béticas, que superan las altitudes de 1.000 metros, ocupan casi una quinta parte del territorio español. Junto a ellos, las altiplanicies, mesetas y piedemontes pirenaicos y béticos significan otro 40% del territorio nacional.

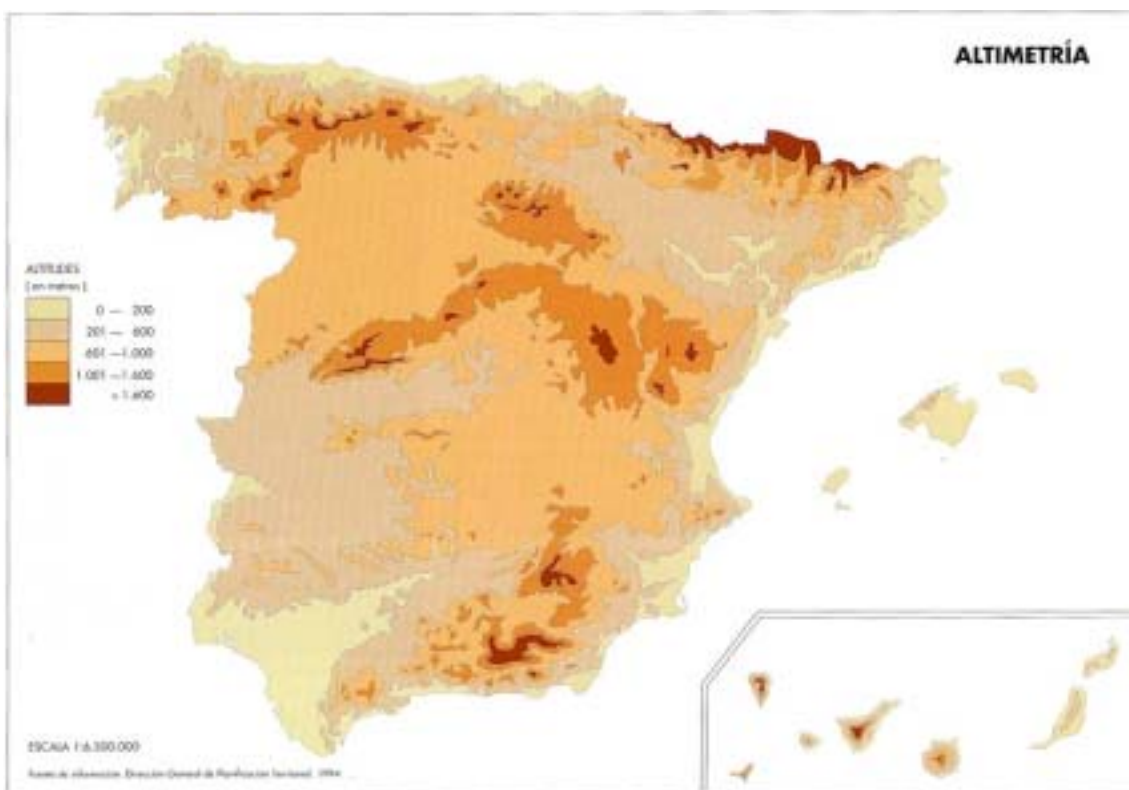


Figura 1: Distribución espacial de los intervalos altimétricos en España
Fuente: Atlas Nacional de España, IGN (1995).

En resumen, más del 60% del territorio se encuentra condicionado por la topografía y por las características climáticas que conllevan estos ambientes. De ello, se derivan otros problemas como las pendientes elevadas que superan, frecuentemente, el umbral del 15% de pendiente que marca la frontera entre el medio agrícola y forestal. La presencia de suelos delgados y poco evolucionados en estos territorios es claramente condicionante de un medio propicio para los sistemas agrarios mixtos en los que coexisten las actividades ganaderas y forestales.

Otros factores físicos influyen negativamente en el desarrollo agrícola y, sobre todo, manifiestan desequilibrios territoriales importantes en España. En la Figura 2, tomada de la base de datos CORINE, se observa la distribución de los suelos en España. Frente a suelos muy fértiles como los fluvisoles de las principales llanuras aluviales y de la orla litoral o de los vertisoles de la depresión del Guadalquivir, observamos la importante superficie que ocupan suelos con cualidades físico-químicas bastante limitadas –escasa profundidad útil, en unos casos, pedregosidad, en otros, condiciones xéricas, etc– que imponen, obviamente, limitaciones a la capacidad de uso del territorio. Apreciamos la gran extensión de los ranker en el oeste asturiano y leonés y en los macizos galaicos y los litosuelos que están muy presentes o son muy abundantes en Extremadura y el norte de Andalucía o los xerosoles de la Depresión del Ebro y del sudeste peninsular.

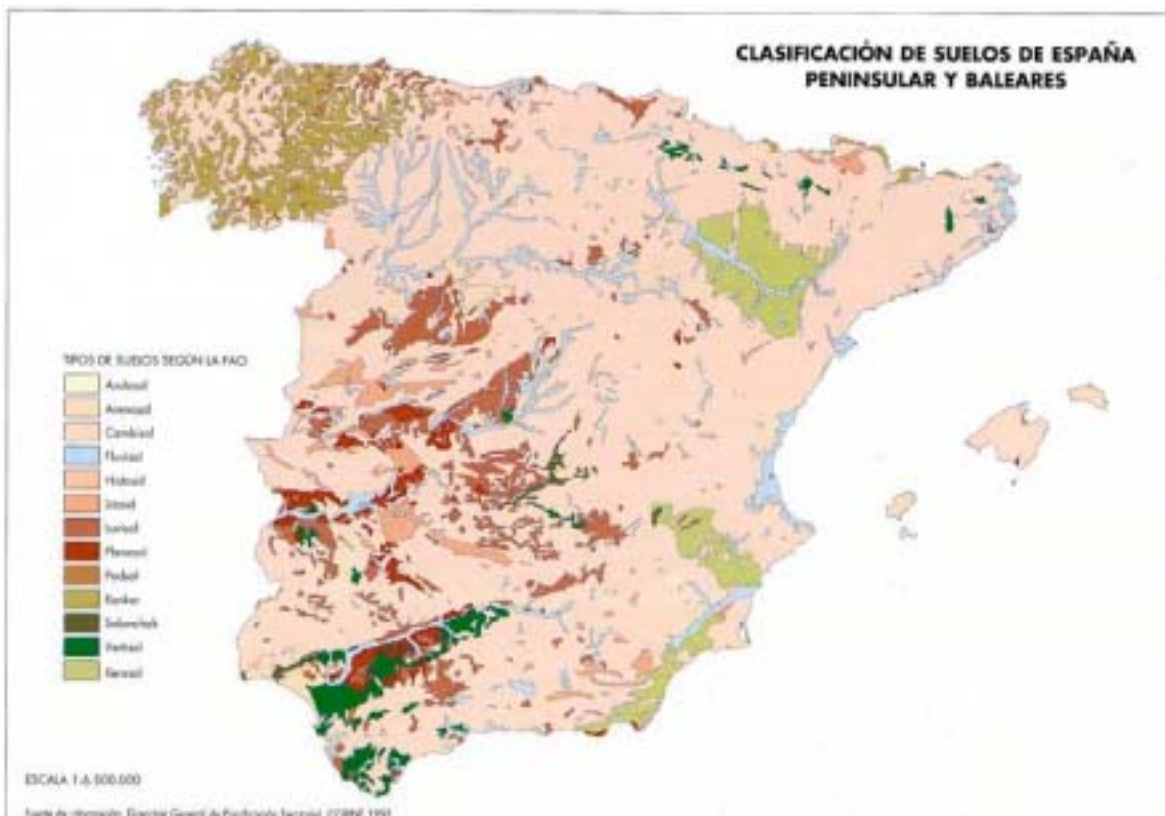


Figura 2: Mapa de suelos de la España peninsular y de Baleares
Fuente: Atlas Nacional de España, IGN (1995).

Desde el punto de vista climático, se evidencian las diferencias territoriales entre la España Húmeda y la España Seca, que ocupa más de dos terceras partes. Es palpable el gradiente pluviométrico existente entre las zonas cantábricas y atlánticas, en las que se recogen más de 1.500 mm anuales de media, y las zonas áridas del sudeste peninsular o Canarias, en las que el volumen de agua recogido es inferior a 200 mm anuales (Figura 3). Si, además, consideramos la distribución temporal de esas precipitaciones, se imponen unos condicionantes físicos todavía más negativos. Los episodios de torrencialidad son bastante frecuentes en todo el litoral mediterráneo, por lo que se agrava esa situación de desigual reparto espacial y estacional de las precipitaciones (Martín Vide, 1994).

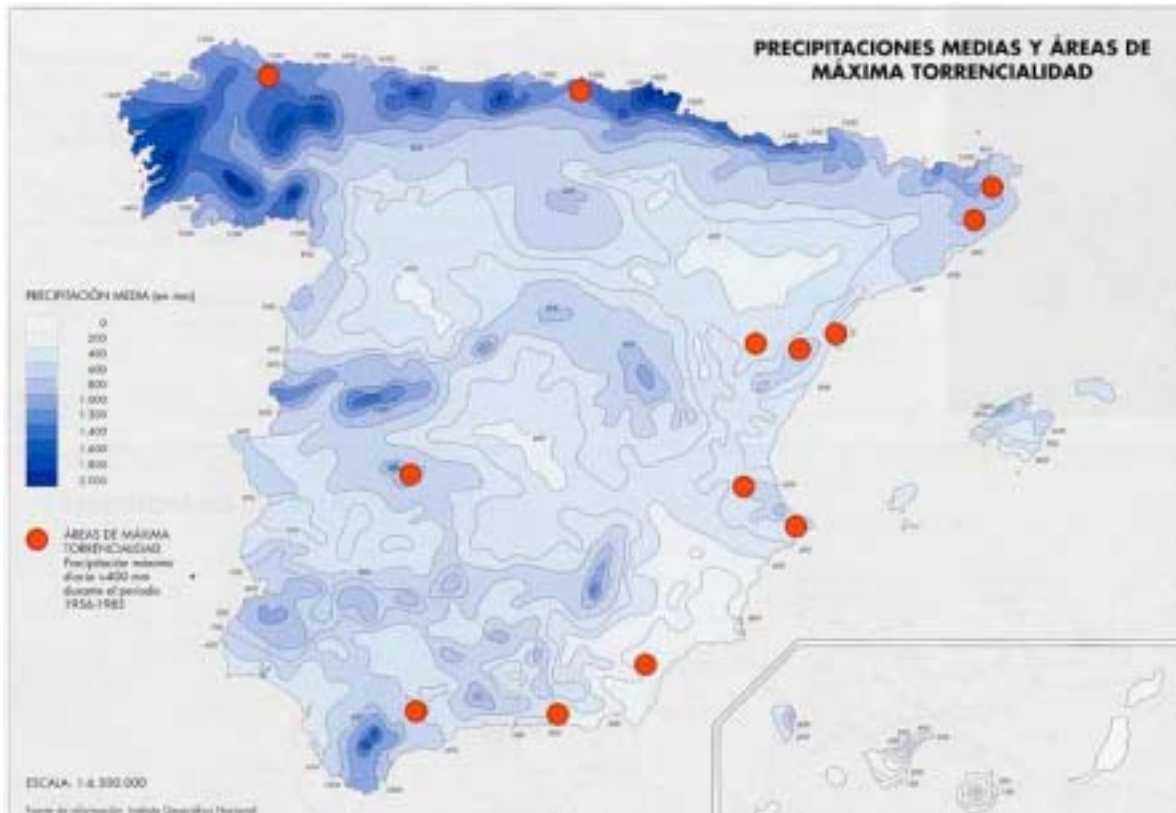


Figura 3: Mapa de precipitaciones medias anuales y zonas de máxima torrencialidad
Fuente: Atlas Nacional de España, IGN (1995).

Si consideramos la clasificación climática de Köppen, podemos observar la localización de los tipos climáticos desérticos (BW), desde el sur de Tenerife, la orla litoral de Gran Canaria, Fuerteventura y Lanzarote hasta la costa almeriense (Figura 4). Los climas esteparios, tanto cálidos (BSH) como fríos (BSk), ocupan una buena parte del sur de Andalucía, del sudeste peninsular e incluso de la Depresión del Ebro. La aridez condiciona tanto la agricultura como el desarrollo de otro tipo de actividades aunque se trata de limitaciones franqueables mediante la aplicación de nuevas tecnologías y la puesta en marcha de nuevas prácticas agrícolas – invernaderos, riego por goteo, nuevos cultivos, etc.– En Almería, otras zonas del litoral andaluz, Murcia y Canarias se practica una agricultura muy productiva que mantiene un tejido social y económico dinámico aunque a costa de un impacto ambiental severo –sobreexplotación y salinización de acuíferos, contaminación y degradación de suelos, etc.–.

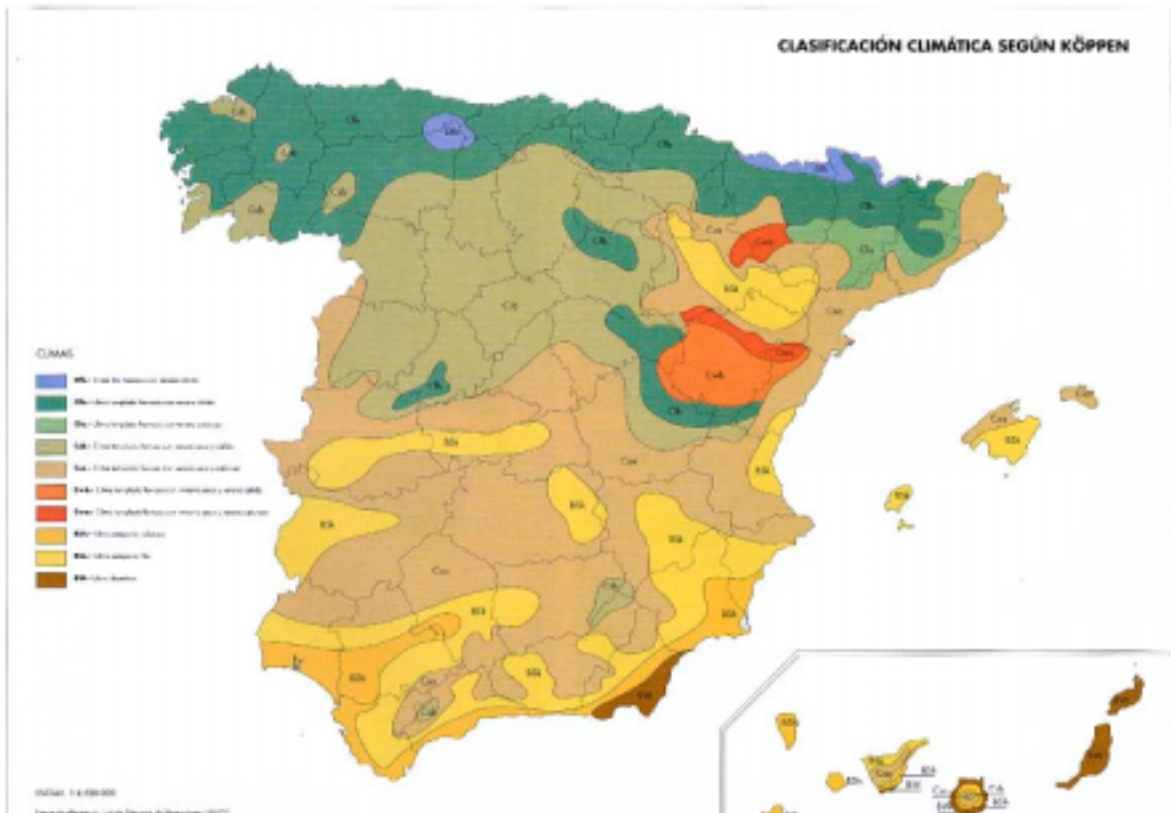


Figura 4: Mapa de tipos climáticos en España, según la clasificación de Köppen.
 Fuente: Atlas Nacional de España, IGN (1995).

La Figura 5 muestra la distribución de los recursos hídricos superficiales que, igualmente, presenta una desigual distribución en España entre las cuencas septentrionales, la mayor parte de ellas excedentarias, y las cuencas del sudeste que son, fundamentalmente, deficitarias. Precisamente, en estas últimas se concentra la mayor demanda de agua para usos agrarios. Las cuencas del Segura, levantinas y del Ebro, son las que –en metros cúbicos por hectárea de superficie total– concentran las mayores demandas relativas. Esta desigual distribución de los recursos hídricos superficiales se atenuará con la puesta en marcha de las obras hidráulicas –trasvases, especialmente– que contempla el Plan Hidrológico Nacional.

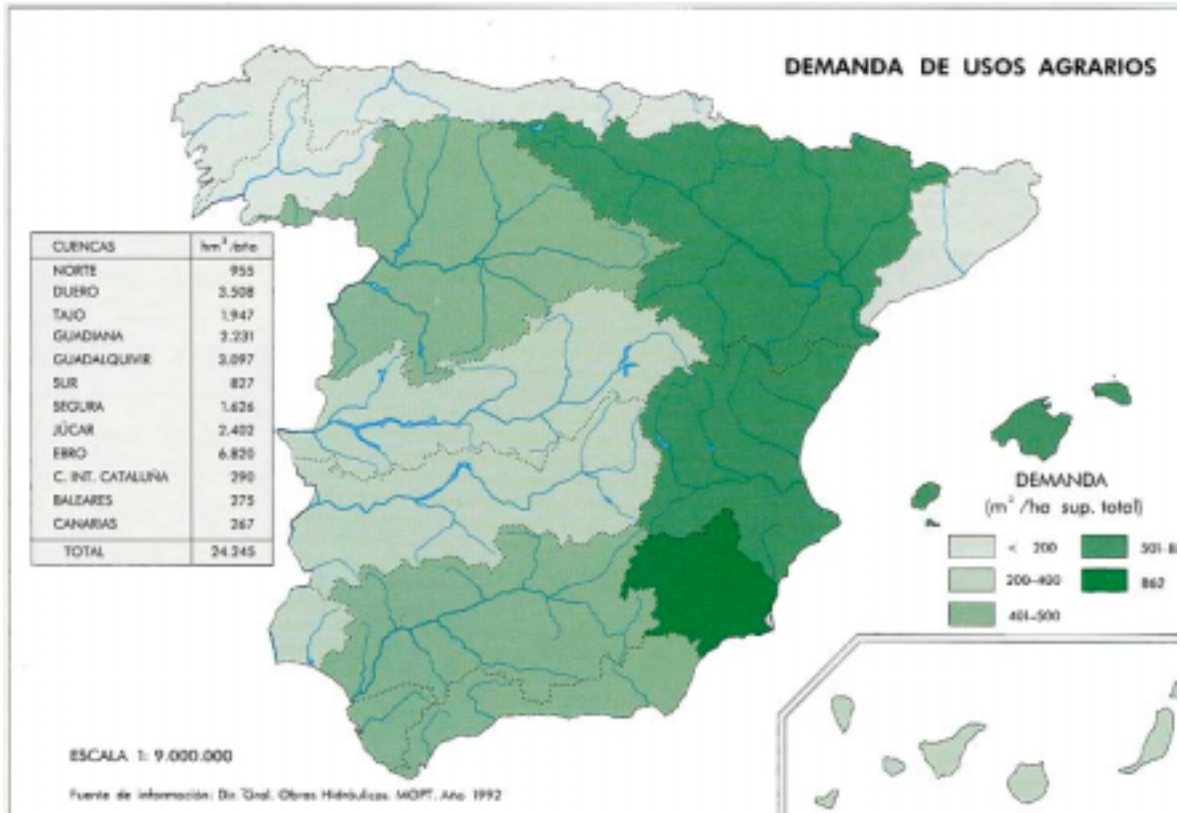


Figura 5: Demanda hídrica para usos agrarios por cuencas.
Fuente: Atlas Nacional de España, IGN (1995).

La Figura 6 presenta la disponibilidad de recursos hídricos subterráneos que albergan acuíferos de distinta categoría: detríticos, calcáreos y volcánicos. Es digna de reseñar la gran superficie de España que se encuentra sobre acuíferos de distinta naturaleza. Así pues, las aguas subterráneas entrañan una potencialidad importante, especialmente para la agricultura, sobre todo si se gestionan de forma combinada con las aguas superficiales que son las más explotadas.



Figura 6: Mapa de zonas acuíferas.
Fuente: Atlas Nacional de España, IGN (1995).

A pesar de que la disponibilidad de estos recursos es una de las fortalezas importantes, también es cierto que regímenes de extracción de agua intensivos y desordenados provocan impactos ambientales severos como los ocasionados por la puesta en regadío de grandes extensiones en el acuífero 23, en la cuenca alta del Guadiana (Martínez Vega et al., 1995). Éste es uno de los acuíferos declarados definitivamente sobreexplotados por la Confederación Hidrográfica del Guadiana, disponiendo de un régimen de explotación vigilado. Otros acuíferos, especialmente los del litoral levantino y balear, tienen problemas de intrusión de agua marina por un exceso de extracciones. En todos ellos, se constata que las extracciones son mayores que las recargas o que la situación de sobreexplotación está próxima (Figura 7).

Por el contrario, aún hay territorios en los que todavía no están suficientemente explotados esos recursos hídricos. En el interior peninsular, especialmente en las cuencas del Duero, Ebro y Júcar, entre otras, los recursos hídricos subterráneos se encuentran subutilizados. En opinión de expertos en la materia (Llamas, 1994) se ha puesto el acento tradicionalmente en el aprovechamiento de las aguas superficiales, prestando poca atención a las subterráneas. Una gestión sostenible del agua debería incidir sobre un uso combinado de ambas. Obviamente, ésta es una potencialidad importante, tanto para el desarrollo de la agricultura como para otro tipo de actividades.

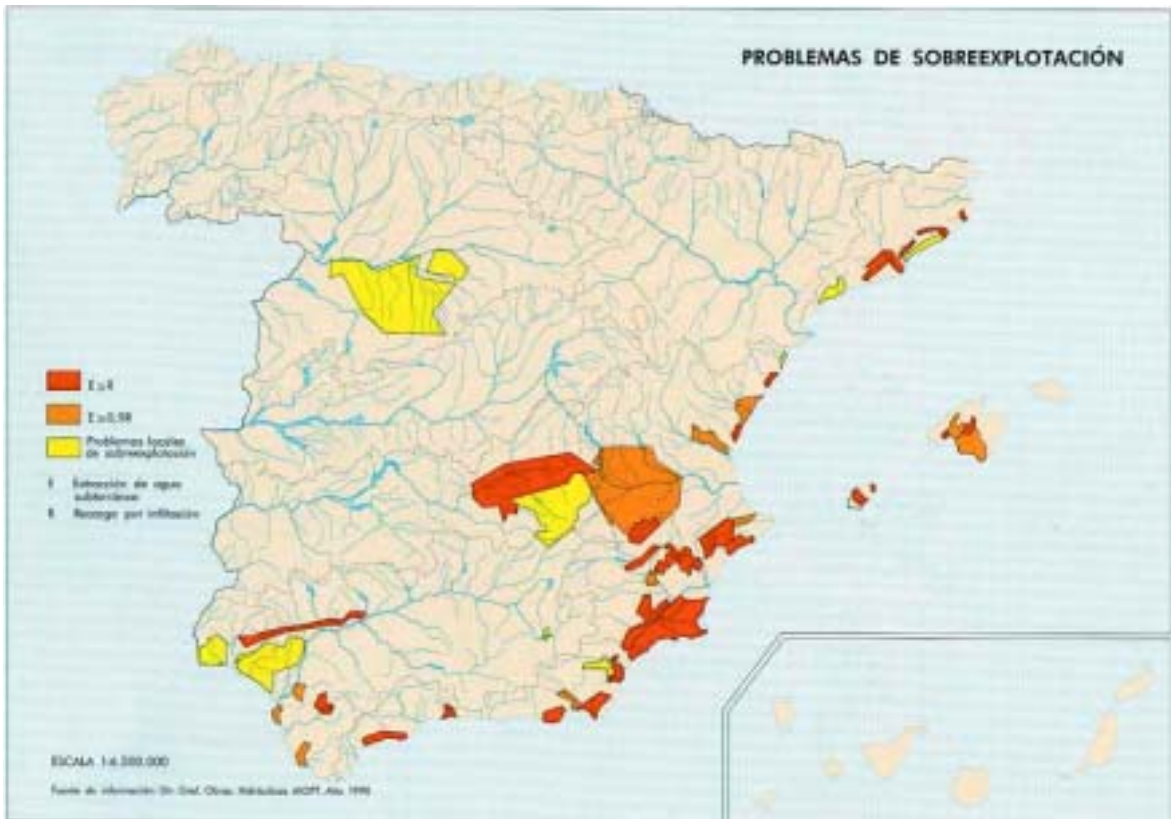


Figura 7: Problemas de gestión de los recursos hídricos subterráneos
Fuente: Atlas Nacional de España, IGN (1995).

La convergencia de todos estos factores físicos limitantes –topográficos, agroclimáticos y edáficos– sobre determinados territorios obligaron a definir, a principios de los años 80, las llamadas Zonas de Agricultura de Montaña que se muestran en la Figura 8. Territorialmente ocupan una superficie de 20.784.000 ha, lo que significa un 41% de la superficie total española y un 23,9% de la Superficie Agrícola Utilizada. Como su nombre indica, se encuentran localizadas sobre los principales macizos montañosos de España (Cordillera Cantábrica, Pirineos, la Ibérica, el Sistema Central, Montes de Toledo, sierras de Extremadura, Sierra Morena, las Béticas, la Tramontana balear y buena parte de las islas Canarias). La ley 25/1982, de 30 de junio, de agricultura de montaña, surgida como consecuencia de la Directiva 268/75/CEE y del mandato constitucional derivado del artículo 130.2 de la Constitución Española, marcó los criterios que habrían de considerarse para la delimitación de estas zonas (Gómez Benito et al., 1987). Los criterios principales fueron topográficos –el 80% de la superficie de cada municipio debía tener una altitud superior a 1.000 m y una pendiente media igual o superior al 20% o bien poseer una altitud superior a 600 m. en el 80% del municipio y una pendiente superior al 10% en todo el término municipal–, agroclimáticos –el índice medio anual de potencialidad agroclimática de Turc debía ser inferior a 4– y económicos –el porcentaje de población activa agraria debía superar el doble de la media nacional–.



Figura 8: Distribución de las Zonas de Agricultura de Montaña en España
 Fuente: Atlas Nacional de España, IGN (1995).

En resumen, se trata de una combinación de condiciones que imponen una notable limitación de las posibilidades de utilización de las tierras y un aumento de los costes de trabajo. Como se aprecia, buena parte del territorio español se encuentra condicionado por unas limitaciones físicas indiscutibles que frenan el desarrollo agrario tradicional y que explican la pérdida de vitalidad de esos espacios rurales.

Sin embargo, algunos de estos aspectos físicos mencionados pueden ser apreciados como fortalezas u oportunidades, especialmente desde el punto de vista escénico. Al valorar la calidad visual del paisaje, son muchos los autores que investigan sobre las preferencias paisajísticas de la población (Álvarez et al., 1999; Gallardo et al., 1989; González Bernáldez, 1981; Rochefort, 1974; Shafer et al., 1969). Estos estudios muestran las preferencias por paisajes en los que el agua es un elemento principal y donde dominan los elementos verdes frente a zonas más secas, las formaciones arbóreas frente a las arbustivas, las zonas de topografía accidentada frente a las superficies llanas y la diversidad o mosaico paisajístico frente a la monotonía de paisajes homogéneos.

La elevada calidad visual o calidad escénica de los paisajes de montaña explica la preferencia de estas zonas por parte de los promotores para la ubicación de un gran número de urbanizaciones de residencias secundarias, especialmente en zonas periurbanas próximas a las grandes ciudades. Éste es uno de los fenómenos que ha causado una impronta territorial específica en la Comunidad de Madrid durante los últimos 50 años. Por otra parte, es frecuente que las zonas montañosas sean consideradas como destinos habituales de las actividades relacionadas con el turismo rural o el turismo basado en la naturaleza (OCDE, 1994a). Las áreas de montaña concentran la mayor parte de los espacios naturales protegidos del Estado Español y son depositarias de la mayor diversidad biológica de España y de la Unión Europea. También centran

la atención de los que practican deportes de invierno –tales como el esquí en las pistas de Pirineos, Valdezaray, Cordillera Cantábrica, Sistema Central y Sierra Nevada– u otros deportes de aventura –senderismo, escalada, ciclismo de montaña, rafting, piragüismo, cañones, etc.–

Así pues, puede potenciarse el desarrollo rural mediante actividades alternativas o complementarias de la agricultura, fomentando la pluriactividad de los habitantes. No cabe duda de que estas actividades proporcionan nuevos yacimientos de empleo y contribuyen a una tímida revitalización de estos espacios rurales. En algunos casos, ayudan a explicar los ligeros incrementos de población de algunos municipios pequeños de montaña, especialmente en las zonas más próximas a las grandes ciudades que demandan un mayor uso o contacto con la naturaleza.

2.- ALGUNOS CONDICIONANTES SOCIOECONÓMICOS

La definición de espacio rural es variable según los organismos estadísticos de cada país. Sin embargo, suelen establecer un umbral por debajo del cual los núcleos habitados son considerados asentamientos rurales, en contraposición a los urbanos. En España, el INE cifra este límite en 10.000 habitantes. Tanto la OCDE (1994b) como EUROSTAT establecen una metodología distinta para la delimitación de los espacios rurales, basada en la densidad demográfica. Para la primera, las zonas rurales son aquéllas que registran menos de 150 hab/Km², mientras que EUROSTAT utiliza el umbral de 100 hab/Km². Nosotros emplearemos el criterio del INE más adaptado, en nuestra opinión a las características de nuestro país.

Según datos del Padrón de 1998 puede cifrarse la población rural española en 9.683.303 habitantes, es decir algo más del 24% de la población total. De las 61.198 entidades de población existentes en España, 56.086 entidades, es decir el 91,6% del total, son lugares, aldeas y caseríos, con una morfología y función netamente rurales, según el Padrón de 1996. Del total de municipios españoles (8.098) tan sólo 293 (el 3,6%) poseen más de 20.000 habitantes cada uno.

La falta de infraestructuras, el aislamiento en el que han vivido muchos pueblos, comarcas y regiones y el declive de la economía agraria, entre otras causas, ha motivado la pérdida del principal activo de los ámbitos rurales: sus gentes. La pérdida de población del mundo rural ha sido una sangría constante desde la década de los años sesenta provocando una desertización de nuestros territorios rurales. Por contraste, el éxodo rural ha producido grandes concentraciones demográficas en torno a las grandes capitales de la periferia española y de Madrid, dando lugar a la formación de áreas metropolitanas, conurbaciones y otras aglomeraciones urbanas.

La Figura 9 representa la variación de la tasa de densidad demográfica entre el censo de población de 1960 y la revisión del padrón municipal de 1998, tomando como base 100 el año 1960. Las provincias periféricas más urbanizadas –el arco mediterráneo, la cornisa cantábrica oriental– junto a los espacios más desarrollados del interior –Madrid y el eje del Ebro– son los focos de atracción de la población durante los últimos cuarenta años. Por el contrario, las zonas rurales del interior son los focos expulsivos de la población, como consecuencia, entre otros factores, de la pérdida de peso del sector agrario sobre el conjunto de la economía. Son significativos los casos de algunas provincias del interior –Soria, Cuenca, Teruel, Zamora, Ávila y Cáceres–, en las que la superficie forestal es importante, que han perdido entre un 25% y un 40% de la población censada en 1960.

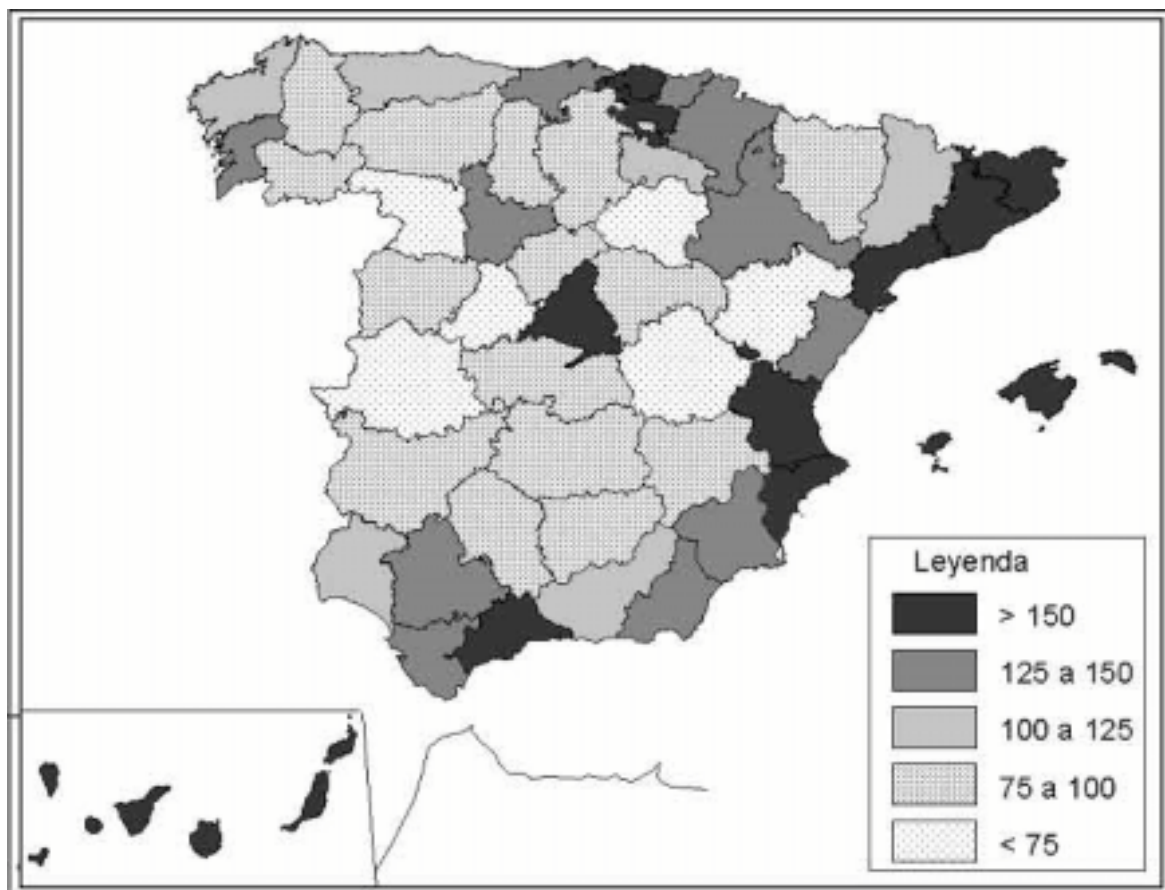


Figura 9: Variación de la densidad demográfica entre 1960 y 1998 en España
 Fuente: Sancho Comíns et al., 2002.

Considerando la tasa de ruralidad¹ de las provincias españolas en 1998 (Figura 10) observamos que las provincias en las que se enclavan las principales zonas montañosas del Sistema Central, Montes de Toledo, Serranía de Cuenca y Albarracín y Zamora, son las que poseen tasas de ruralidad mayores del 60%. Las provincias pirenaicas y algunas provincias gallegas del interior registran tasas entre el 50 y el 60%. Frente a esta España significativamente rural se encuentran los territorios donde están ubicadas las grandes ciudades, más dinámicas, más industrializadas, que tienen tasas de ruralidad inferiores al 30%. Es necesario subrayar este desequilibrio desde el punto de vista territorial.

¹ Como contraposición a la tasa de urbanización, la ruralidad se ha calculado como el porcentaje de población que reside en núcleos menores de 10.000 habitantes respecto al total.

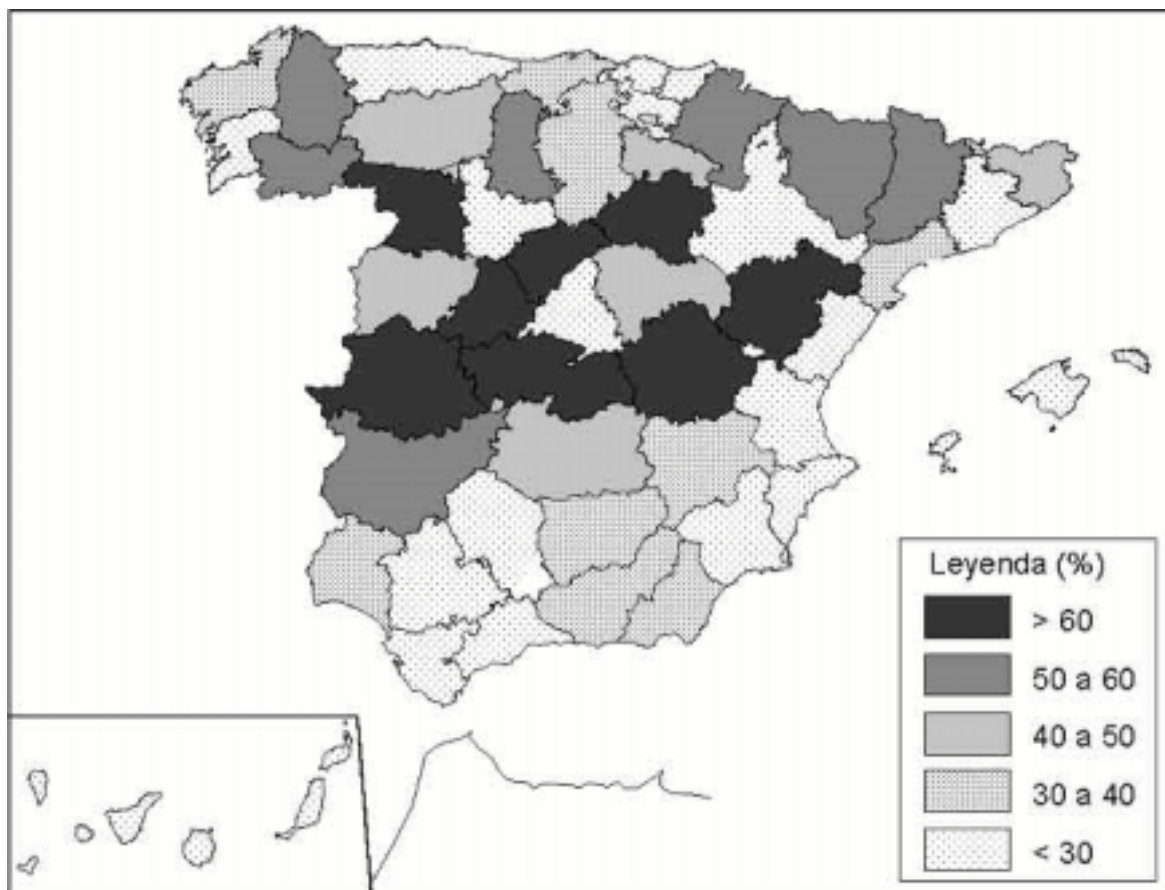


Figura 10: Tasa de ruralidad de las provincias españolas en 1998
Fuente: Sancho Comíns et al., 2002.

Si se calcula un coeficiente de correlación entre la tasa de ruralidad de las provincias españolas en 1998 y el índice de variación de la tasa de densidad demográfica ocurrida entre el censo de 1960 y el padrón de 1998, el resultado es $-0,80$. En otras palabras, ambas magnitudes se encuentran altamente correlacionadas de forma inversa. Las provincias donde la población es más rural son las que han registrado las mayores pérdidas de población (valores más bajos del índice de variación).

El prolongado éxodo rural hacia las urbes ha provocado, entre otros efectos indeseados, un serio desequilibrio estructural de la población rural. El envejecimiento es uno de los hechos más señalados que dificulta la innovación en el mundo agrario. En España, el 58 % de los empresarios agrarios eran mayores de 55 años, según el último Censo Agrario. Por otro lado, los activos agrarios jóvenes, menores de 40 años, representaban el 39% de la población activa agraria mientras que entre la población activa total de España, ese mismo grupo de edad representa casi el 60%. En 1997, 9 de las 17 comunidades autónomas españolas poseían un predominio de los empresarios agrarios mayores de 55 años, al igual que Italia y gran parte de Grecia. Ello comprometerá la formación, la capacidad de iniciativa y la vitalidad de las organizaciones agrarias, entre otros aspectos, aunque no en todos los países de la UE existe un panorama tan inquietante en este sentido (Figura 11).

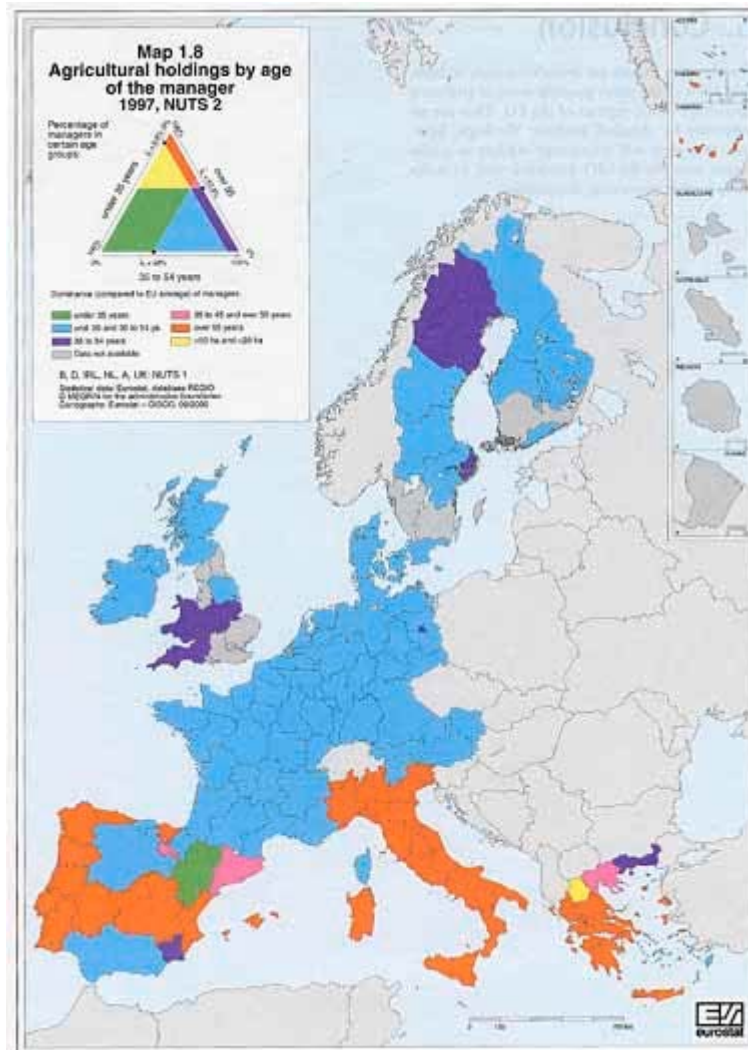


Figura 11: Estructura de los empresarios agrarios de la UE según la edad en 1997 (NUTS 2)
Fuente: Sancho Comíns et al., 2002.

Antes hablábamos de las Zonas de Agricultura de Montaña como resultado de la incidencia territorial de una serie de limitantes físicos sobre las actividades agrarias. Si a esas áreas – recordemos que significan un 41% de la superficie total de España– agregamos las zonas con limitaciones específicas, principalmente de tipo físico –localizadas en las áreas de clima estepario y desértico de Andalucía, Murcia y el Valle del Ebro– y las zonas con riesgo de despoblamiento, por tanto condicionante socioeconómico –ubicadas en Galicia, las dos Castillas, Extremadura y Aragón– el resultado es un mapa de las Zonas Desfavorecidas en España (ZDE). Territorialmente, las ZDE (Figura 12) afectan al 80,4% de la Superficie Agrícola Utilizada y al 76,3% de los municipios españoles.



Figura 12: Localización de las Zonas Desfavorecidas en España
Fuente: MAPA (2001)

Además de los condicionamientos demográficos, queremos apuntar la incidencia de otros problemas socioeconómicos de tipo estructural. Se trata de la accesibilidad. En la comunicación que presenta la Comisión de Municipios Rurales de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP, 2002) se hace hincapié en la necesidad de concebir la red viaria provincial como elemento básico en los procesos de articulación y desarrollo del territorio. Se trata de uno de los ejes de actuación básicos como elemento previo a cualquier planteamiento de desarrollo.

La Figura 13 muestra un mapa de accesibilidad de la España peninsular que se realizó en el marco del proyecto europeo MEGAFIREs con el propósito de evaluar el riesgo de incendio asociado a las carreteras de primero orden. Se representan los corredores de proximidad a este tipo de carreteras en intervalos de un Km. Como puede apreciarse, existen grandes espacios aislados, tanto en Pirineos como en Galicia, en las dos Mesetas, Extremadura y Andalucía, coincidiendo en la mayoría de los casos con las zonas montañosas.

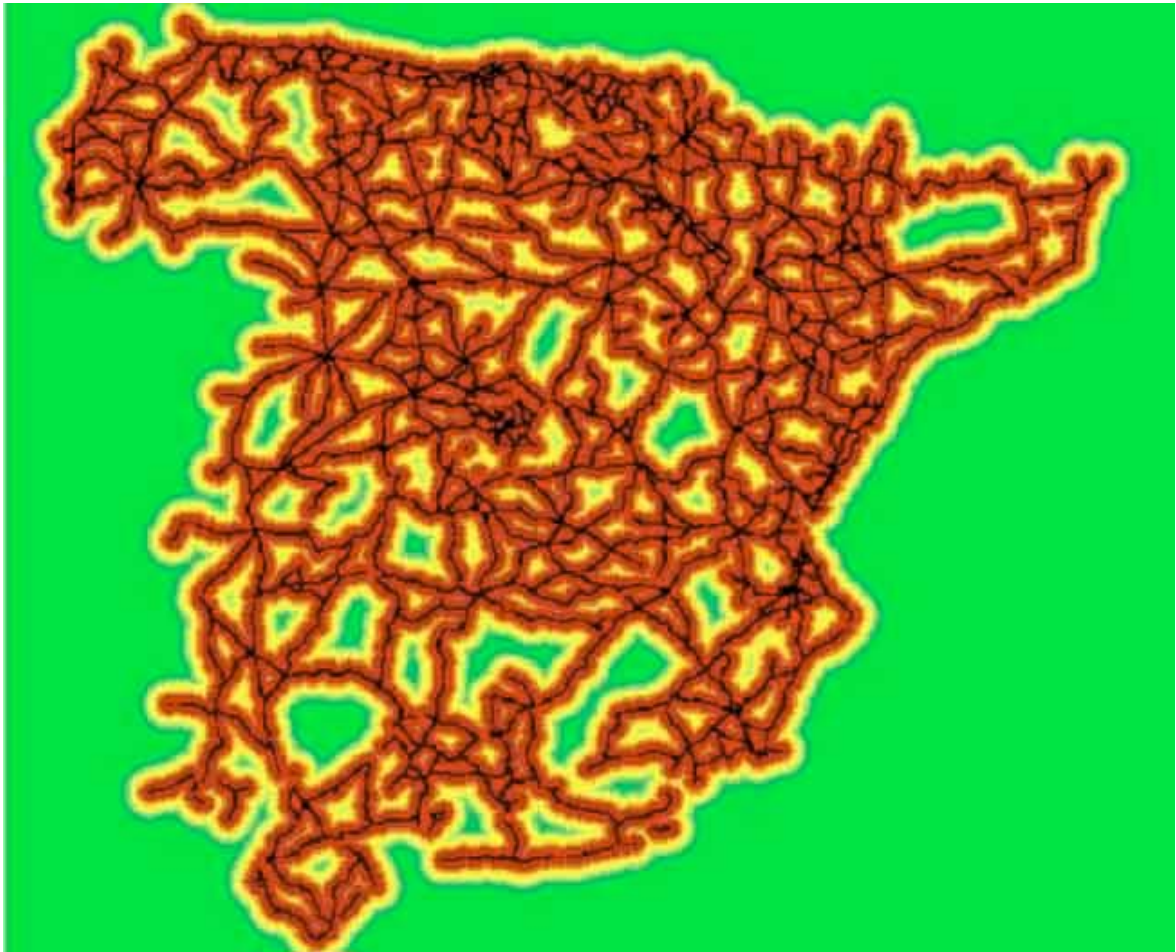


Figura 13: Mapa de distancias a carreteras de 1º orden en la España peninsular
Fuente: MEGAFIReS: Remote Sensing of Large Wildland Fires in the European Mediterranean Basin (ENV4-CT96-0256)

La infraestructura viaria, junto a la falta de equipamientos y servicios, es un pilar fundamental que debería afrontar de manera decidida cualquier política de desarrollo rural para aminorar ese efecto negativo, de tipo estructural, sobre el mundo rural. Es de sobra conocido que la inaccesibilidad, la deficiente conectividad con el resto de nodos del sistema de ciudades y la falta de equipamientos y servicios adecuados se convierten en factores de expulsión de la población que percibe una escasa calidad de vida en el medio rural comparativamente con la que disfrutaban los habitantes de los sistemas urbanos.

3. INCIDENCIA TERRITORIAL DE LA GESTIÓN AMBIENTAL

No nos vamos a fijar ahora en los impactos ambientales que provocan la agricultura, la ganadería, los usos forestales u otro tipo de actividades rurales. Solamente vamos a reflexionar sobre la incidencia de la red de Espacios Naturales Protegidos (ENP) y la red Natura 2000, en tanto que son espacios que, lógicamente, tienen una implantación territorial y que pueden suponer tanto limitaciones al desarrollo de actividades no sostenibles como proporcionar oportunidades importantes para el desarrollo de otras actividades no agrarias, dinamizando así la economía de este mundo rural.

Haremos un enfoque positivo puesto que el tradicional paradigma de la conservación de la naturaleza basada en una conservación no activa, fundamentalmente restrictiva y museística no tiene cabida en el momento actual. La idea más antigua de actuar sobre espacios aislados ha evolucionado hacia una visión más global de las relaciones entre los seres vivos y su entorno. Actualmente se interpretan los espacios naturales protegidos como “las zonas de mayor grado de naturalidad en un gradiente de intensidad de explotación, donde el ideal es que exista un núcleo o área de reserva. Su papel tiene relevancia en cuanto que piezas de un mosaico territorial diferenciadas por el uso que reciben y que tienen sentido por sus interacciones con el resto de la matriz” (Gómez-Limón et al., 2000).

Algunos de los objetivos que propone el documento “*Parques para la vida*” (UICN, 1994), resumidos por Gómez-Limón et al. (2000, p. 9), son los siguientes:

1. Integrar las áreas protegidas en la planificación territorial y en las políticas sectoriales de agricultura, silvicultura y turismo que deberían ser favorables para el medio ambiente.
2. Cubrir el territorio constituyendo una red interconectada que incluya en Europa los principales ecosistemas naturales y seminaturales, las áreas de elevada singularidad paisajística y las especies amenazadas.
3. Planificar y gestionar los espacios naturales protegidos para hacer compatibles la agricultura tradicional y el turismo con la conservación de la naturaleza y el paisaje.
4. Conseguir el apoyo y participación de las comunidades locales, de los gobiernos y de los usuarios.

Así pues, se comienza a reconocer la integración de los ENP en su entorno rural del que forman parte activa y del que no pueden ni deben desligarse. Tanto el diagnóstico como las medidas recogidas en la Estrategia Española para la conservación y el uso sostenible de la Diversidad Biológica (MMA, 1999), se basan en las relaciones entre el hombre y el medio natural que se realizan, fundamentalmente, en el medio rural. Por ello, el profundo cambio que se está operando en éste justifican la necesidad de aplicar las medidas sobre conservación de la biodiversidad.

Desde la aprobación de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de espacios naturales y de la flora y fauna silvestres y de otras leyes similares aprobadas por los parlamentos autonómicos –como la ley 2/1989 por la que se aprueba el inventario de espacios protegidos de Andalucía– el número de ENP declarados se ha incrementado de forma importante.

En el momento actual existen 732 espacios naturales protegidos que ocupan 4.046.190 ha, el 8% del territorio nacional (EUROPARC-España, 2002). La figura de protección más relevante, tanto desde el punto de vista numérico como territorial, son los Parques Naturales y otros que puedan ser equiparables, Parques Regionales y Rurales. En el momento actual hay 121 Parques

Naturales en España que ocupan 2.953.640 ha, el 73% de la superficie protegida total. En la Figura 14 se muestra la distribución espacial de ENP que existían en 1994, desde los Parques Nacionales de entonces hasta las zonas húmedas Ramsar de importancia internacional, pasando por las Zonas de Especial Protección de Aves hasta entonces declaradas.

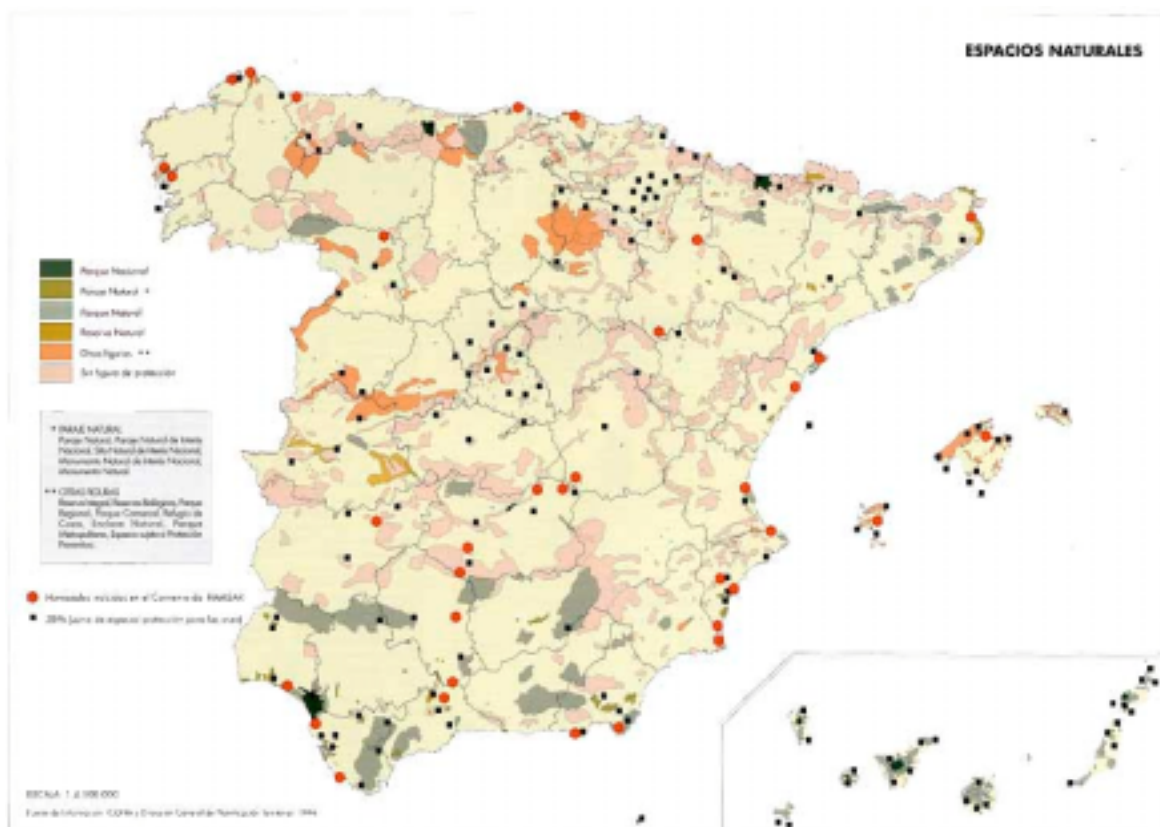


Figura 14: Mapa de Espacios Naturales en España en 1994
Fuente: Atlas Nacional de España, IGN (1995).

Como ya hemos indicado, los ENP, además de esa función de conservación de la naturaleza y de protección de la diversidad biológica, están cumpliendo otras funciones económicas compatibles que dinamizan la economía rural de sus áreas de influencia. La Figura 15 demuestra la tendencia creciente del número de visitantes a los 12 Parques Nacionales que existen en España, entre 1989 y 2000. En ese corto periodo se ha pasado de 3.526.602 visitantes a 10.253.159 de visitantes al año, según datos del INE. Esta tendencia supone un incremento del 191% global o, lo que es lo mismo, un aumento promedio del 17,4% anual. De forma complementaria, según datos de EUROPARC-España (2002), se estima que en el conjunto de los 732 espacios naturales protegidos del Estado Español se reciben más de 30.000.000 de visitantes cada año.

Número de visitantes a los Parques Nacionales de España entre 1989-2000

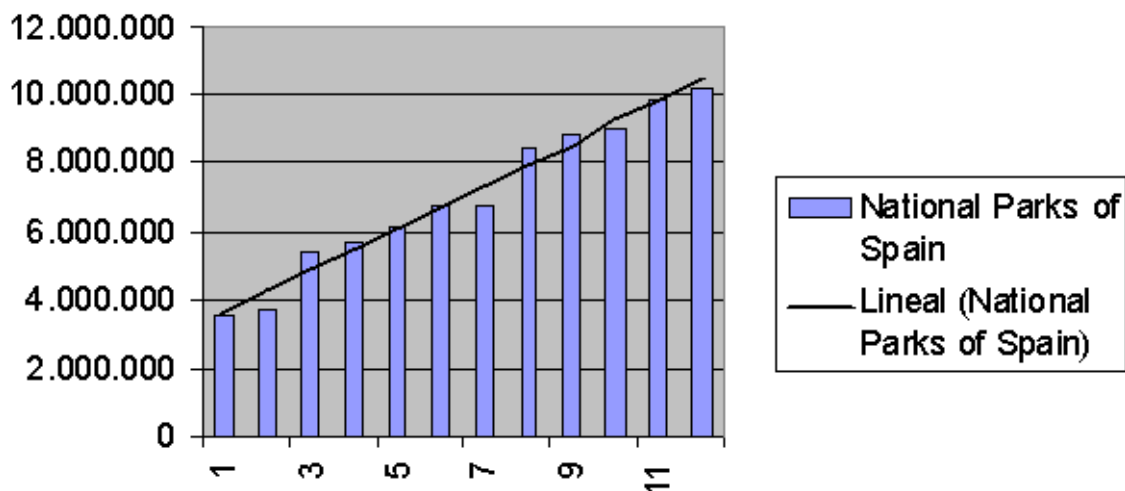


Figura 15: Evolución del número de visitantes a los Parques Nacionales españoles
Fuente: Instituto Nacional de Estadística (www.ine.es)

Estas cifras proporcionan una idea clara del potencial del turismo rural y, más concretamente, del llamado Turismo basado en la Naturaleza, TBN (Reynolds y Braithwaite, 2001). Somos conscientes de que para materializar ese potencial aún quedan muchas acciones por realizar. García Sanz (2002) comenta que la oferta de alojamientos rurales ha crecido considerablemente en los últimos años y que su ocupación apenas alcanza el 25%. Seguramente, una parte importante de las visitas a los espacios naturales son visitas que se realizan en viajes de ida y vuelta en un día desde el domicilio de los visitantes, por lo que no están acompañados de pernoctaciones en establecimientos hoteleros. Así se demuestra en las encuestas que se han hecho en algunos Parques Nacionales (Júdez, 2000) como el de las Tablas de Daimiel. Sin embargo, también es cierto que han supuesto cierta dinámica social y económica en las zonas rurales de influencia mediante el consumo de servicios de restauración, la compra de productos artesanales y alimenticios de calidad, típicos de la zona, etc.

Por otra parte, las Directivas 79/409/CEE y 92/43/CEE, comúnmente denominadas Directivas Aves y Hábitats, proporcionan un marco para las políticas de conservación de la naturaleza de la Unión Europea. El objetivo de la primera es preservar, mantener o restablecer una diversidad y una superficie suficiente de hábitats con el fin de proteger las aves. De esta manera, se ha promovido la delimitación territorial de Zonas de Especial Protección de Aves (ZEPA) en aquellos espacios donde existen aves que posean importancia internacional para su conservación. Según el barómetro Natura 2000 (Comisión Europea, 2002), hasta el 18 de marzo de 2002 se han declarado 2.885 ZEPA que abarcan 232.062 km² en el conjunto de la Unión. En España, existen 303 y ocupan 61.832 km², el 12,3% del territorio nacional. Es el país miembro que más contribuye territorialmente a la red de ZEPA (algo más del 26% de la superficie total de la UE designada como ZEPA). La Directiva 92/43/CEE persigue la protección de los hábitats y de otras especies de interés. Según el boletín Natura 2000, se han propuesto 14.912 Lugares de Interés Comunitario (LIC) en toda la Unión con una extensión de 436.887 km². España ha propuesto 1.219 LIC que ocupan 115.636 km², es decir el 23% del territorio español. Asimismo, vuelve a ocupar un papel relevante en el conjunto de la Unión.

Conviene hacer notar que varios espacios naturales pueden haber sido propuestos bajo ambas Directivas, bien en parte o en su totalidad, por lo que no sería correcto sumar las cifras antes indicadas. Asimismo, muchos espacios naturales actualmente protegidos bajo diversas figuras, bien sea por la Ley estatal 4/1989 o por sus homólogas autonómicas, están propuestos como Lugares de Interés Comunitario (LIC) para formar parte de *Natura 2000* por lo que igualmente sería incorrecto sumar las cifras de los Espacios Naturales Protegidos del Estado Español a las ahora expuestas.

Para conseguir los objetivos descritos en la Directiva Hábitats, se creará la Red *Natura 2000* en la cual se incluirán las ZEPA y los LIC (Figura 16). Las primeras formarán parte automáticamente de la red. Las segundas serán integradas tras un proceso de evaluación y selección de las propuestas nacionales de Lugares de Interés Comunitario (Orella et al., 1998). Estos últimos, una vez aprobada la lista definitiva de lugares, se convertirán en Zonas de Especial Conservación (ZEC). El cronograma previsto inicialmente no se ha cumplido. No obstante, el pasado 28 de diciembre de 2001 la Comisión Europea ha aprobado la lista de LIC de la región macaronésica y se espera que a finales de 2003 estén aprobadas el resto de las listas correspondientes al resto de las regiones biogeográficas, tanto europeas como españolas.

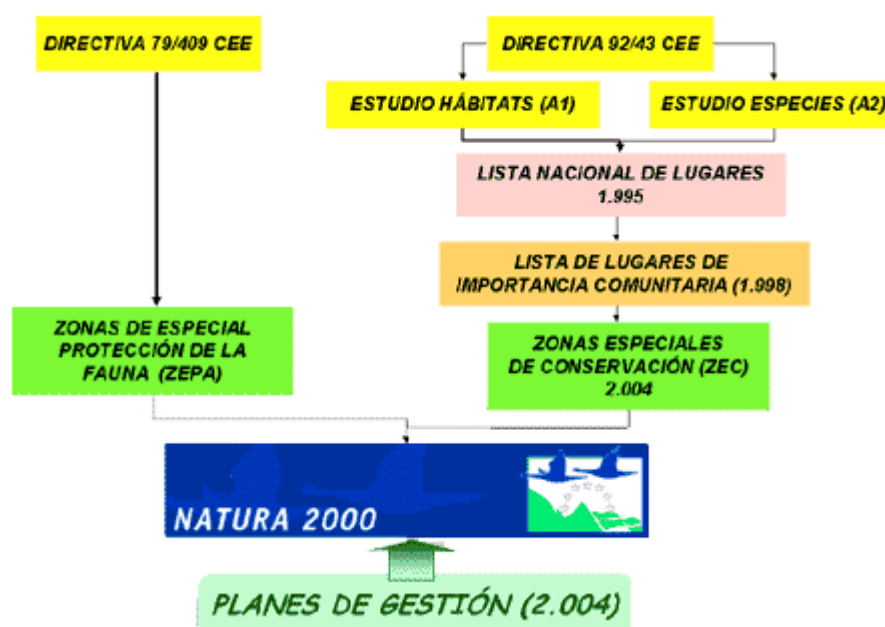


Figura 16: Proceso de formación de la Red Natura 2000
Adaptado de Orella et al., 1998.

En resumen, esta imposición de redactar instrumentos de gestión de estos espacios naturales y la recomendación de enmarcar aquéllos en planes comarcales más amplios es, a nuestro juicio, una de las principales implicaciones de la red *Natura 2000* en el desarrollo rural de España. Además, el desarrollo rural de las áreas de influencia puede estar condicionado, en el futuro, a estos instrumentos de gestión en tanto que las actividades desarrolladas fuera de los espacios protegidos influyan negativamente en la conservación de sus recursos naturales. En estos supuestos se reconoce la capacidad de decisión a los gestores de los espacios naturales para actuar como proceda para garantizar su conservación. Por último, esta red ecológica debe facilitar la integración de las actividades de conservación en el resto de las políticas sectoriales y en el desarrollo del mundo rural.

Finalmente, comentamos el programa propuesto por BirdLife International y, en España, por la Sociedad Española de Ornitología (SEO). Este programa forma parte, junto a otros –Especies mundialmente amenazadas, Biodiversidad, Especies dispersas–, de la Estrategia de Conservación de BirdLife International. Su objetivo principal es la identificación de las áreas prioritarias, a nivel internacional, para las especies ornitológicas más amenazadas y promueve acciones para su conservación. Las áreas importantes para las aves –*Important Birds Areas (IBA)*– son consideradas herramientas prácticas para la conservación de la diversidad biológica. Son seleccionadas con criterios estandarizados y acordados internacionalmente (Viada, 1998). El inventario de IBA en España ha sido actualizado recientemente y se considera que es una herramienta multiobjetivo de interés, especialmente para los planificadores y gestores del territorio en orden a establecer prioridades de conservación. En España se han incluido en el inventario un total de 391 IBA, 67 más que en el inventario de 1989. Ocupan una superficie de 15.862.576 ha, lo que significa un 32% de la extensión total de España. En la Figura 17, se puede observar la distribución espacial de las ZEPA integradas en la Red Natura 2000 y, adicionalmente, las IBA que no han sido declaradas ZEPA.

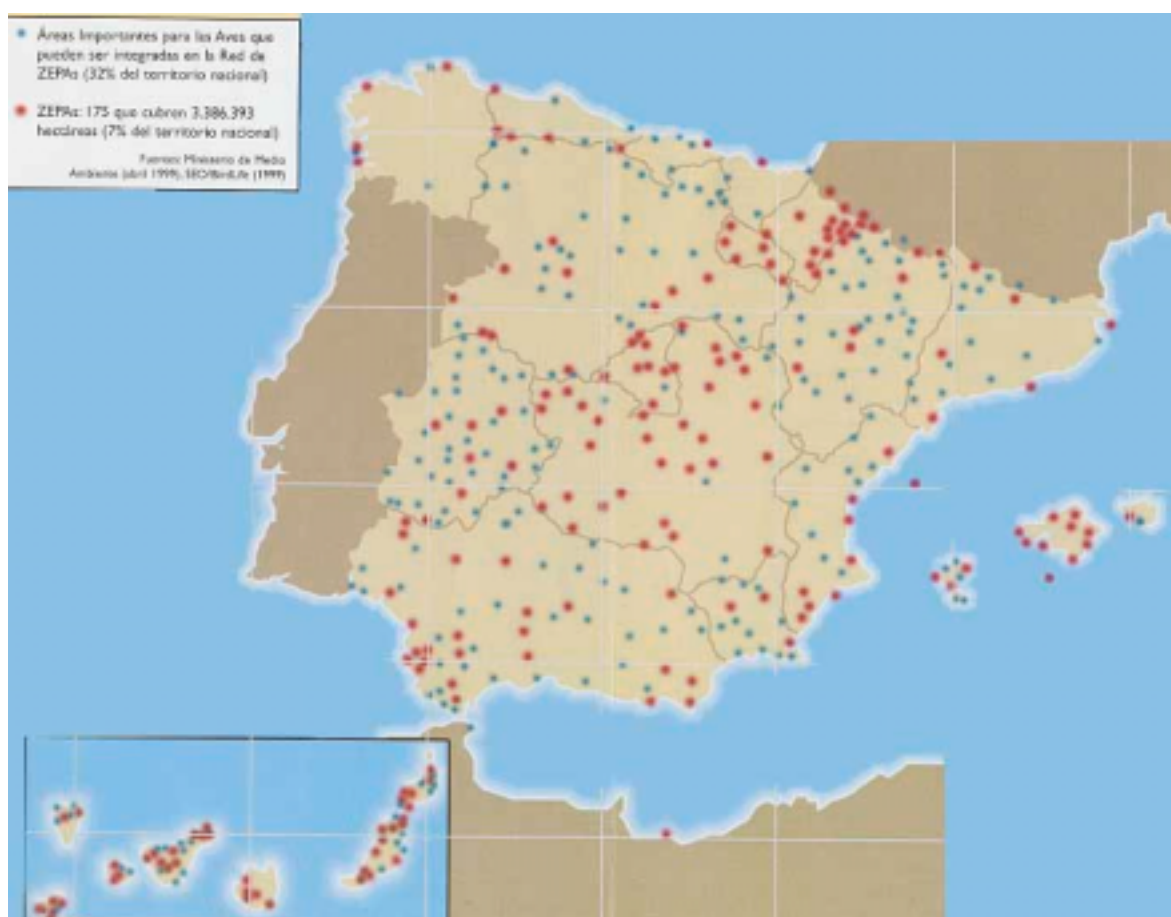


Figura 17: Distribución espacial de las ZEPA e IBA en España
Fuente: SEO/BIRDLIFE, 2000

En resumen, los espacios naturales protegidos por las distintas leyes y directivas plantean una serie de ventajas y de inconvenientes. Reseñaremos tan sólo las principales para no alargarnos.

Entre las primeras, podemos decir que los espacios naturales aseguran la conservación del patrimonio natural, promueven la diversificación de la economía de las áreas de influencia mediante otras actividades no agrarias como el turismo rural o el turismo basado en la naturaleza, proporcionan nuevos yacimientos de empleo y fijan población rural. Entre los inconvenientes, destacan las limitaciones que los gestores imponen a determinados usos y actividades en algunas zonas concretas. En otros casos, los proyectos de construcción de infraestructuras –autopistas, vías férreas, urbanizaciones, parques eólicos, campos de golf, nuevos regadíos, etc– reciben evaluaciones de impacto ambiental negativas por lo que dichos espacios protegidos generan rechazo social. A pesar de la distinta casuística existente, en términos generales, creemos que son mayores las ventajas que las externalidades negativas por lo que podemos afirmar que los espacios naturales protegidos son eficaces instrumentos de desarrollo rural, siempre que su gestión se adecue al nuevo paradigma de conservación.

4.– CONCLUSIONES

Tras la somera exposición hecha hasta aquí de la influencia de los condicionantes físicos, socioeconómicos y ambientales sobre el Desarrollo Rural en España, creemos que queda demostrada la gran diversidad de territorios que poseen unas cualidades, características, debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades muy diferentes. Por este motivo diferencial, entendemos que cualquier actuación que se diseñe o ejecute en materia de Desarrollo Rural desde la Administración del Estado o desde las administraciones autonómicas tiene que considerar este hecho diferencial y tratar de administrar esos territorios rurales implementando medidas y acciones adecuadas a cada caso.

Entendemos que es necesaria una Ley Básica de Ordenación Agraria y Desarrollo Rural (Sancho et al; 2002) que, por una parte, establezca las directrices generales en la materia y, por otra, armonice las leyes autonómicas que ya se han publicado y, sobre todo, que contemple esas singularidades territoriales de las que hemos hablado.

¿Cómo pueden contemplarse esas singularidades territoriales? Existen distintas propuestas. La propuesta de COAG (2000) se basaba en una zonificación de España en cuatro territorios con paisajes agrarios diferentes que exigen actuaciones diferentes (Figura 18)–agricultura de baja productividad frente a la agricultura productiva, divididas en dos subgrupos cada una–.



Figura 18: Espacios agrarios de España según COAG.
Fuente: COAG, 2000

Esta propuesta responde a estos requerimientos que estamos comentando, pero quizá sea un poco simple a la hora de fijar los límites de las cuatro zonas. Al respetar los límites autonómicos, cada zona puede albergar señalados desequilibrios intrarregionales. En otras palabras, no son zonas homogéneas. Por ejemplo, en Andalucía no pueden tratarse por igual las zonas de montaña que sus zonas litorales. Tienen comportamientos distintos y, por tanto, esa propuesta de zonificación tendría que perfilarse o definirse con mayor detalle.

Cualquier otra propuesta de zonificación más fina implicaría definir, de forma consensuada, unos criterios para delimitar comarcas rurales con tipologías distintas, favoreciendo así una intervención específica y singular.

La propuesta que hacen Sancho et al. (2002) para considerar esas singularidades territoriales, es recurrir a una nueva figura jurídica llamada *Acuerdo Territorial Concertado*. Es un acuerdo territorial que tiene carácter de contrato, entre el agricultor y la Administración. Un contrato firmado y suscrito libremente por las dos partes, sin ningún tipo de presión ni condicionamiento y que, evidentemente, tiene una base territorial. De esta manera, cada titular de explotación puede suscribir un contrato, considerando un abanico muy amplio de compromisos, ya sean ambientales,

productivos o de cualquier otro tipo, dependiendo de cuáles sean las características territoriales de la explotación en la que está ubicada.

La propuesta de COAG (2000) también se basa en el *Contrato Social* como instrumento de Desarrollo Rural. Este modelo de agricultura contractual exige, según COAG, tener en cuenta las características de la zona y de las explotaciones, con la finalidad de adaptar los contratos a los objetivos y necesidades de cada territorio.

Otras leyes ya implantadas en territorios de nuestro entorno, tanto la *Loi d'Orientation Agricole* francesa como la Ley 75/2001 de Italia o la Llei 18/200, de 31 de diciembre, *d'Orientació Agrària* de la Generalitat de Catalunya, recurren a esa figura del contrato territorial. Además, de forma complementaria, estas leyes han sido acompañadas de otras leyes en materia de ordenación territorial por la necesidad de tratar las singularidades territoriales. Es significativo el esfuerzo del legislador italiano para definir, antes de aprobar la ley de desarrollo rural, lo que han llamado *Distretti*, con objeto de que fueran éstos la base territorial sobre la que se deberían implantar esos acuerdos territoriales.

5.- BIBLIOGRAFÍA

Álvarez, M., Otero, I. y Solana, J. 1999. "Valoración y análisis de preferencias sociales de los distintos conjuntos paisajísticos de la R.N.C. de los Ancares (León y Lugo)". En Otero, I. (Ed): *Paisaje, Teledetección y SIG. Conceptos y aplicaciones*. Madrid. Fundación Conde del Valle de Salazar, pp. 81 - 158.

COAG, 2000. *Síntesis del estudio-propuesta para la elaboración de una Ley Básica de Agricultura y Desarrollo Rural*. Madrid. COAG.

EUROPARC-España, 2002. *Plan de acción para los espacios naturales protegidos del Estado Español*. Madrid. Fundación Fernando González Bernáldez.

FEMP, 2002. *Aportaciones de la Comisión de Municipios rurales de la FEMP al Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*. Jornada temática sobre el Mundo Rural. Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. MAPA.

http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jtematica/mundo_rural/pdf/comunicaciones/femp.pdf

Gallardo, D., González Bernáldez, F., Ruiz, J.P. y Abello, R.P. 1989. Paysages préférés: divergences des jeunes en Espagne. *L'Espace Géographique*. 1: 27-37.

García Sanz, B. 2002. *Sociedad rural y desarrollo: aspectos generales*. Jornada temática sobre el Mundo Rural. Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural. MAPA. http://www.libroblancoagricultura.com/libroblanco/jtematica/mundo_rural/ponencias/garcia_sanz/garcia_sanz.pdf

Gómez Benito, C., Ramos Rodríguez, E. y Sancho Hazak, R. 1987. *La política socioestructural en zonas de agricultura de montaña en España y la CEE*. Madrid. MAPA.

Gómez Limón, J, De Lucio, J.V. y Múgica, M. 2000. *Los Espacios Naturales Protegidos del estado español en el umbral del siglo XXI. De la declaración a la gestión activa*. Madrid. EUROPARC-España.

González Bernáldez, F., 1981. *Ecología y paisaje*. Madrid. Blume Ediciones.

IGN, 1995. Ocupación del territorio y urbanismo. *Atlas Nacional de España*. sección V. grupo 15. Madrid. Instituto Geográfico Nacional.

Júdez, L. de Andrés, R., Pérez Hugalde, C., Urzainqui, E. e Ibañez, M. 2000. Influence of bid and subsample vectors on the welfare measure estimate in dichotomous choice contingent valuation: evidence from a case-study. *Journal of Environmental Management*. 60: 253-265.

Llamas, M.R. 1994. El agua en España: problemas principales y posibles soluciones. *Papeles de Instituto*. 2: Instituto de Ecología y Mercado.

MAPA, 2001. *Hechos y cifras del sector agroalimentario español, 2000. I: Marco físico de la agricultura*. MAPA–Secretaría General Técnica.

Martín Vide, J. 1994. Diez características de la pluviometría española decisivas en el control de la demanda y el uso del agua. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*. 18: 9-16

Martínez Vega, J., Navalpotro, P., Cebrián, J.A. y Romero, R. 1995. Repercusiones de la sobreexplotación de acuíferos y de la PAC en la sustentabilidad de la agricultura manchega. *Estudios Geográficos*. 219: 337-369.

MMA., 1999. *Estrategia española para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica*. Madrid. Ministerio de Medio Ambiente.

OCDE, 1994a. *Tourism strategies and rural development*. París. OCDE.

OCDE, 1994b. *Creating rural development indicators for shaping territorial policy*. París. OCDE.

Orella, J.C., Simón, J.C., Vaquero, J., Cuadrado, A., Matilla, B., Garzo, M.A. y Sánchez, E. 1998. La lista nacional de Lugares de la Directiva Hábitats 92/43 CEE. Metodología y proceso de elaboración. *Ecología* 12: 3-65.

Reynolds, P.C. y Braithwaite, D. 2001. Towards a conceptual framework for wildlife tourism. *Tourism Management*. 22(1): 31-42.

Rochefort, R. 1974. La perception des paysages. *L'Espace Géographique*. 3: 205-209.

Sancho Comíns, J, Martínez Vega, J. y Martín Lou, M.A., Eds. 2002. *Necesidad de un marco jurídico para el Desarrollo Rural en España*. Madrid. CSIC. Monografías: 24.

SEO/BIRDLIFE, 2000. *ZEPAS, beneficios para las aves y las gentes*. Madrid. SEO/BIRDLIFE.

Shafer, E., Hamilton, J. y Schmidt, E. 1969. Landscape preferences: a predictive model. *Journal of Leisure Sciences*. 1:1-19.

UICN, 1994. *Parques para la vida. Plan de acción para las áreas protegidas de Europa*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza–ICONA. Madrid.

Viada, C. 1998. *Áreas Importantes para las Aves en España*. Madrid. SEO-BIRDLIFE.