

# **ENFOQUES REGIONALES**



# POLÍTICAS PÚBLICAS, TERRITORIO RURAL Y SOSTENIBILIDAD: UNA VISIÓN DESDE EL NORTE DE ESPAÑA

**Manuel Corbera Millán**  
Universidad de Cantabria

## RESUMEN

Tanto las políticas de desarrollo rural, de conservación de la naturaleza y ordenación del territorio, como las prácticas ganaderas, industriales o turísticas en el medio rural, parecen pretender hoy avanzar en la vía del desarrollo sostenible. El artículo pretende indagar sobre el verdadero alcance de la sostenibilidad en dichas políticas y prácticas rurales en la región cantábrica.

**Palabras clave:** desarrollo sostenible, rural, región cantábrica.

## SUMMARY

As much the policies of rural development, nature conservation or land management, as the practices of the cattle raising, the industry or the tourism in the countryside, seem to want today to advance in the sustainable development way. The article seeks to investigate on the true reach of the sustainability in this policies and practical rural in the Cantabrian region.

**Key words:** sustainable development, rural, Cantabrian region.

## I. SOBRE EL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE: A MODO DE IMPRESCINDIBLE INTRODUCCIÓN

Cuando los miembros de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo presidida por Gro Harlem Brundtland hicieron público su informe «Nuestro Futuro Común»

---

Fecha de recepción: noviembre 2004.

Fecha de aceptación: enero 2006.

en 1987 eran, por supuesto, conscientes de dos cosas: primero de que el nuevo modelo de «desarrollo sostenible» que proponían como alternativa iba a tener un eco importante, ya que era evidente e indiscutible que el modelo de desarrollo que se mantenía era insostenible social y ecológicamente, y segundo que su aplicación resultaba enormemente difícil ya que se trataba de una alternativa global y, por tanto, dependía de una gran cantidad de factores y actitudes hasta el momento incontrolables de forma global.

Definido como el desarrollo que permite satisfacer *las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras* (COMISIÓN, 1987, 29), el concepto ha sido frecuentemente criticado por su ambigüedad, derivada, sobre todo, de la dificultad que supone la adopción de un acuerdo sobre «las necesidades», que evidentemente hoy no son entendidas de la misma manera en Occidente que en el mundo subdesarrollado. Una diferencia de concepción que, por otro lado, tendría que mantenerse, pues como ya había reconocido el Informe «Global 2000» realizado por un grupo de científicos a iniciativa del presidente estadounidense Jimmy Carter en 1980 *«no es extensible a todo el mundo el estilo de vida de las sociedades desarrolladas, ya que ello supondría una amenaza para la pervivencia de la vida humana en el planeta»* (Alonso Mielgo y Sevilla Guzmán, 2000, 49).

Por otro lado, el modelo de desarrollo sostenible propuesto en el Informe Brundtland sigue confiando en el crecimiento económico capitalista como el principal —por no decir único— remedio para alcanzar el objetivo de satisfacer las necesidades de la población mundial: *«Lejos de querer que pare el crecimiento económico, (el desarrollo sostenible) reconoce que los problemas de la pobreza y el subdesarrollo no pueden ser resueltos si no se instaura una nueva era de crecimiento en la que los países desarrollados desempeñen un papel importante y recojan grandes beneficios»* (Comisión, 1987, 63). Posiblemente en esta última afirmación reside buena parte de su éxito, al tiempo que descubre también su debilidad y en última instancia su falacia. Quince años antes, el Informe Meadows (1972) del Club de Roma llegaba a la conclusión de que el crecimiento no podía ser ilimitado teniendo en cuenta los recursos del planeta, y propugnaba un crecimiento cero para los países desarrollados. Las fuertes críticas por parte de quienes consideraban dicha opción inaceptable, propiciaron la aparición de un segundo informe del prestigioso Club (realizado esta vez por Mesarovic y Pestel) en el que se proponía un crecimiento orgánico, es decir, limitado, de la misma manera que ocurriría con cualquier organismo vivo (Bermejo, 2000, 69). El Informe Brundtland venía, por fin, a conciliar el crecimiento económico ilimitado de los países desarrollados y la capacidad del planeta para soportarlo.

Así se utiliza habitualmente en los discursos institucionales y en los textos de las distintas políticas. Toda intervención, en prácticamente cualquier materia, lleva el calificativo de «sostenible». Pero por arte de birlibirloque el desarrollo sostenible del que se habla acababa siendo sinónimo de crecimiento sostenido; lo primero es mantener el crecimiento y de forma secundaria procurar que ello afecte lo menos negativamente posible al medio ambiente. Se justifica mediante el mensaje de que sólo manteniendo el crecimiento económico se garantizarían los medios necesarios para solucionar los problemas ambientales.

Ahora bien, es cierto que el concepto de «desarrollo sostenible» debe también parte de su éxito —en este caso entre los ecologistas y progresistas— por lo que implica —o debería implicar— de ética de la moderación al consumo y despilfarro e, incluso, de redistribución. La filosofía que parece subyacer detrás del mismo invita a adoptarlo como meta, una meta que no puede, por supuesto, entenderse más que desde la utopía, no en su acepción más

corriente de «lo imposible de alcanzar», sino en la de proyecto que implica la transformación total de un sistema identificado en sus formas de organización y funcionamiento con el modelo de desarrollo anterior (Loperana, 2003).

Está claro que el desarrollo sostenible no es un auténtico modelo acabado de desarrollo alternativo al modelo capitalista imperante y también está claro que el sistema capitalista se encuentra en una nueva fase de su desarrollo —la era de la globalización— caracterizada por su tendencia a la desregulización y a la instauración del imperio absoluto del mercado, que eleva la ley del máximo beneficio hasta cotas jamás alcanzadas. Sin embargo, la sensibilidad social en materia medioambiental y la incuestionable insostenibilidad del sistema obligan a tomar medidas aunque sean parciales. El Informe Brundtland, la Cumbre de Río (1992) y la mayor parte de los discursos políticos y textos legislativos, pero también las voces no institucionales, ecologistas y progresistas, entienden que la transformación total del sistema actual constituye un objetivo muy lejano —cuando no quimérico— al que sólo podremos aproximarnos lentamente a nivel global, acordando principios y direcciones que sirvan de referencia, intentando levantar instituciones mundiales cuyas normativas sean respetadas de forma obligada por los Estados, las empresas y los individuos; autoridades mundiales imprescindibles puesto que el modelo de desarrollo sostenible no puede ser entendido sino como global. Pero dado que la autoridad —al día de hoy y al parecer por mucho tiempo— reside en los Estados que defienden sus propios intereses y que las únicas instituciones mundiales que funcionan son las económicas (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Organización Mundial del Comercio) que impulsan una trayectoria que cabría calificar de «desarrollo insostenible», ¿qué camino queda? ¿cómo se puede avanzar hacia el objetivo final?

Son muchos los que piensan honradamente que la única respuesta a estas preguntas es una suerte de pragmatismo que se traduciría en un ir transformando el modelo actual localmente, regionalmente, sectorialmente, a través de políticas y comportamientos «sostenibles», aplicando el principio de «pensar global y actuar local». Es decir, como se planteaba en la Cumbre de Río de 1992, entender la sostenibilidad como proceso, de tal modo que el objetivo del desarrollo sostenible ofrecería la oportunidad de desarrollar una estrategia a largo plazo, aunque ello pudiera entrañar algunos costes de ajuste (Programa, 2002, 10). Ahora bien, ese planteamiento que en principio puede resultar correcto, deja excesivo margen al abuso del calificativo de «sostenible». La cuestión está en saber cuándo dicho calificativo responde exactamente a su significado y no es un simple maquillaje de una política que profundiza en el modelo de desarrollo productivista o incluso en el modelo de crecimiento especulativo. Y aún suponiendo que la política en cuestión —o la práctica empresarial— no utilicen un doble lenguaje y realmente se proponen ser sostenibles, ¿contribuyen realmente al desarrollo sostenible global?

Para que sobre todo esta segunda pregunta pueda ser contestada debemos alcanzar una serie de acuerdos sobre el significado de la «sostenibilidad», que —a mi modo de ver— se ha ido diluyendo y rebajando como consecuencia de su abuso. Muchos de los que emplean el término —tanto políticos como teóricos y, aún peor, técnicos diseñadores de planes de conservación o de ordenación— lo traducen simplemente como aquellas políticas y prácticas de «desarrollo» que se proponen ser respetuosas con el medio ambiente, y más frecuentemente como lo que no tiene un excesivo impacto ambiental. Constituye así una cualidad del crecimiento que no parte de una orientación previa dirigida a replantear ciertas actuaciones «desarrollistas», sino que siguiendo el mismo modelo se proponen realizarlas con el mínimo coste

ambiental. No se renuncia así, por ejemplo, a continuar construyendo y ampliando la red de carreteras y autopistas, ni se establece un plan dirigido a cubrir las necesidades tratando de racionalizar al máximo el gasto social y el consumo y despilfarro de energía y espacio, sino que siguiendo en este sentido el modelo «productivista» tratan, en el mejor caso, de reducir su impacto y, más frecuentemente, de maquillar su imagen.

Otra de las cualidades intrínsecas de la sostenibilidad, la que hace referencia a su componente social, suele silenciarse en las referencias institucionales. En informe Brundtland, sin embargo, establecía —siempre desde la concepción global— tres frentes interconectados en el nuevo modelo de desarrollo que proponía: el económico, el social y el ambiental. El desarrollo sostenible se define como un modelo de desarrollo solidario entre las generaciones presentes y futuras, pero también dentro de la misma generación; hasta tal punto que si no se cumple esta segunda condición difícilmente podrá lograrse la primera. La clave está en definir cuáles son las necesidades del presente que el desarrollo sostenible debe cubrir. El informe se pronuncia con claridad a este respecto, el desarrollo sostenible debe cubrir las necesidades básicas de la población mundial (vivienda, alimento, ropa, trabajo) y advierte que en los países desarrollados *muchos de nosotros vivimos por encima de los medios ecológicamente aceptables* (Comisión, 1987, 68). De ello deberían desprenderse dos cuestiones, primero que resulta imprescindible un cambio en los modelos de consumo de los países occidentales y, segundo, que ello debe venir acompañado de una redistribución de la riqueza. Ellas deberían ser cualidades imprescindibles de la sostenibilidad si se pretende avanzar hacia un modelo alternativo.

El objeto de este trabajo —que tiene como ámbito territorial la región cantábrica— es precisamente el de tratar de descubrir en que medida las políticas rurales que se califican como «sostenibles» contribuyen realmente al avance hacia un modelo de desarrollo alternativo y sostenible, revisando no únicamente el contenido de dichas políticas, sino también la dinámica de los propios espacios rurales y las tendencias que se manifiestan.

## II. POLÍTICA AGRARIA Y EVOLUCIÓN GANADERA EN LA REGIÓN CANTÁBRICA

Una región tan especializada en la producción de ganado vacuno (leche y carne) como la cantábrica no podía por menos de verse fuertemente afectada por las medidas reguladoras de la PAC, que desde sus primeras reformas han ido imponiendo (sobre todo en el caso de la leche) restricciones en la producción u obligando a adoptar criterios de competitividad que excluían a buena parte de los pequeños ganaderos.

El efecto más fulminante se ha producido en el sector lácteo y sobre todo después de la reforma de 1992. El sistema de cuotas, los planes de abandono y el Fondo o banco de cuotas, las ayudas a la modernización y las propias condiciones de competitividad, han impulsado la concentración acelerada de explotaciones y el aumento de su tamaño y capacidad productiva. Entre 1992 y 1997 el número de explotaciones en las cuatro Comunidades Autónomas de la España Atlántica que entregaban leche a la industria vino a disminuir entre el 5,2% y el 6,7% anual (Calcedo, 1999, 23) y su ritmo de caída ha mantenido una intensidad importante. Reducción que se ha acompañado —aunque no en igual medida en las cuatro CC.AA.— de la del efectivo del censo bovino de orientación lechera y también de la producción de leche. Es la consecuencia de la ya mencionada reestructuración de las explotaciones. En Cantabria, por ejemplo, las explotaciones con cuotas superiores a los 200.000 Kg pasaron de suponer el

4,3% en 1996 al 16% en 2001, pero mientras en la primera fecha concentraban el 25% de la cuota total en la segunda concentraban ya el 45,8%. Y en Galicia, las explotaciones con más de 30 vacas de leche que en 1993 sólo suponían el 2,3% de las explotaciones lecheras y producían el 17% de la leche; seis años más tarde eran ya el 9,5% y producían el 35,5% (IGE). Concentración de la producción en explotaciones mayores que constituye una tendencia propia del sistema productivista, pero que se ha visto acelerada y amplificada por la PAC que ha favorecido la capitalización e intensificación de las explotaciones lecheras.

Es decir, la PAC ha impulsado un modelo de producción intensiva. Porque dicha concentración de los medios de producción se han referido, sobre todo, al ganado, los equipamientos y las instalaciones, pero no —o no en la misma medida— a la tierra. De hecho, la disponibilidad de superficie forrajera en la explotación disminuye al aumentar la cabaña. En Galicia, las explotaciones con menos de 10 vacas disponen de 1,5 Ha de superficie forrajera por vaca, mientras las de más de 50 vacas sólo cuentan con 0,5 Ha (IGE, Enquisa de bovino, 2001), insuficiente totalmente para mantenerlas —sobre todo si se quiere obtener rendimientos importantes por vaca—, lo que hace imprescindible el recurso a los piensos y forrajes importados. Existen distintas razones que explican dicha intensificación del modelo. En primer lugar, la carestía de la tierra, que tiene su razón de ser en la competencia de usos y sobre todo en la expectativa urbanizadora. En segundo, en el impulso que otorgan a dicho modelo instituciones e industria transformadora y que se justifica en un falso patrón de competitividad que sólo tiene en cuenta el incremento de la producción y de la productividad, entendida ésta última como el rendimiento por animal. Hoy la industria transformadora absorbe casi la totalidad de la producción; en el País Vasco la leche entregada a las centrales e industrias ha pasado de suponer el 60,3% en 1990 al 90,8% en 2001, y en Galicia del 89,3% en 1993 al 93,6% en 1999. Ello le permite jugar un papel fundamental en el impulso del modelo concentrado e intensivo, otorgando primas a la cantidad, es decir, pagando más a quienes más entregan, con la justificación de que ello supone un ahorro en transporte.

Pero para incrementar los rendimientos los ganaderos necesitan enriquecer la dieta de sus vacas, lo que supone gastos adicionales en piensos y forrajes exteriores. Ello sin duda favorece el comercio de proteínas vegetales, en manos de multinacionales estadounidenses (soja) y europeas (cebada); sin embargo, no queda en absoluto claro que favorezca a los propios ganaderos, por cuyas manos cada vez pasa más dinero sin que el beneficio se incremente; más bien tiende incluso a disminuir. Un estudio realizado con motivo de un curso de formación en el País Vasco en 1996 así parece demostrarlo.

#### COMPARACIÓN DE LA RENTABILIDAD DE DISTINTOS TIPOS DE EXPLOTACIONES LECHERAS EN EL NORTE DE NAVARRA

	<b>Explotación en base a la hierba de la propia explotación</b>	<b>Explotación intensiva en base a piensos y maíz forrajero externo</b>
Producción (litros/vaca y año)	5.600	7.900
Precio de venta (pts/litro)	43	48 (43+primas de cantidad)
Margen de ganancia (pts)	21	9

Fte. Llona, 2001, 117.

En definitiva, este modelo de producción láctea concentrado e intensivo lo es todo menos sostenible. Se trata de un modelo con alto consumo de energía, que favorece la movilidad innecesaria de recursos y que incrementa la cantidad de residuos (en buena parte estiércol que no puede reciclarse por no disponer de tierra para ello) obligando a su eliminación mediante la creación de plantas especializadas (que dicen contribuir al desarrollo sostenible) que crean nuevos problemas ambientales. Ello además de contribuir a la desaparición de numerosas explotaciones pequeñas y medianas y de las consecuencias sociales y ambientales que conlleva.

Las alternativas a ese sistema de producción de leche son, hoy por hoy, francamente difíciles. La raza frisona, productora por excelencia, se muestra demasiado delicada y apenas podría subsistir sin antibióticos, mucho más teniendo en cuenta que existen muy pocos veterinarios especializados capaces de garantizar tratamientos homeópatas (Corbera, 1998, 211). Por otro lado apenas existen industrias lácteas y canales de distribución especializados que garanticen un sistema ecológico de producción y comercialización. A pesar de todo, existe alguna experiencia aislada y muy reciente, que han recurrido a colectivos particulares de consumidores y a pequeñas industrias para garantizar la comercialización, pero por el momento no resultan más que anecdóticas.

La segunda orientación de la ganadería bovina presenta características bastante diferente. En principio, la OCM de la carne se ha regido por los mismos criterios que otras. Para cada campaña anual se fijan los *precios de intervención* sobre las canales, se protege el mercado interior mediante aranceles fijos y el *prélèvement* y se apoyan las exportaciones mediante las *restituciones*. Hasta 1992 y como las otras OCMs, incentivaba sobre todo la producción sin primar para nada la calidad o el respeto al medio ambiente. No es de extrañar que a nivel europeo y también español la producción se fuese concentrando en cebaderos industriales intensivos que, junto a su eficacia en el engorde rápido, han acabado demostrando —con la aparición de la Encefalopatía Espongiforme Bovina— la peligrosidad de sus métodos. En la reforma de 1992 de la PAC —que no respondía ni mucho menos a estos potenciales peligros sino a las exigencias liberalizadoras de la comercialización de productos agroganaderos de la ronda Uruguay— se introdujeron algunas novedades: una reducción progresiva de los precios de intervención, el establecimiento de cantidades máximas intervenidas también en progresiva reducción y la desprotección progresiva en los intercambios exteriores (aranceles y restituciones). Como forma de compensación se establecieron ayudas al almacenamiento privado y una serie de primas a las vacas nodrizas y a los machos. Disminuyó, por tanto, el incentivo a la producción, porque además las primas se condicionan a una densidad máxima en la explotación de 2 UGM/ha, pudiendo complementarse con otra prima de extensificación si dicha densidad es inferior a 1,4 UGM/ha.

En la región cantábrica la reforma de 1992 favoreció la orientación cárnica, pero los resultados han sido muy limitados. Hasta entonces la producción de carne en la región tenía una importancia desigual entre las cuatro CC.AA y procedía principalmente de dos sistemas: en primer lugar del propio sector lechero, que proporciona, además de los animales de abasto para matadero (vacas de desecho), los terneros recién destetados (de menos de un mes) que eran vendidos —sin apenas valor añadido— a los cebaderos especializados generalmente castellanos, aragoneses o catalanes. En segundo lugar de la ganadería extensiva de montaña, que proporcionaba a los mismos cebaderos terneros de 5 y 6 meses para que fueran engor-

dados hasta los 12 ó 14 meses (baby-beef o añojos) en que eran sacrificados (es la carne preferida en todos los países de Europa). El mayor rigor en la aplicación de la cuota láctea a partir de 1992 y el sistema de primas a las vacas nodrizas y machos y a la extensificación, así como la aplicación de algunas de las medidas agroambientales (razas autóctonas, pastos, etc.) y la implantación de Indicaciones Geográficas Protegidas (Ternera Gallega, Ternera Asturiana, Carne de Cantabria y Carne de Vacuno de Calidad Vasca), ha dado lugar a una tímida reconversión que además de reorientar algunas explotaciones ha introducido también cambios en los sistemas de producción (Delgado, 1998). Pero es necesario subrayar que su alcance, aunque desigual, está siendo muy limitado. La tan citada reorientación cárnica de las explotaciones ganaderas cantábricas debe relativizarse. Ni siquiera parece mantener una tendencia progresiva. Su desencadenamiento, resultado de la reforma de la PAC de 1992, tiene mucho de coyuntural, de adaptación a una situación crítica que durante un tiempo permitía simultanear subvenciones y primas, que condujo a nuevas prácticas como el cruce de frisónas con toros de aptitud cárnica permitiendo resistir a explotaciones mal situadas que con el tiempo desaparecieron (Puente, 1996, 346).

Por otro lado, si es evidente que el sistema de primas introduce una serie de mejoras ambientales en la producción, se encuentra lejos de constituir un sistema sostenible. Al margen de la exigencia de la densidad, los criterios del baremo parecen favorecer más bien la capacidad empresarial de la explotación, valorando sobre todo aspectos que hagan de esas explotaciones empresas competitivas que aseguren su continuidad en ese sistema altamente competitivo.

#### BAREMO DE PUNTUACIÓN PARA LA CONCESIÓN DE LOS DERECHOS INDIVIDUALES A LAS PRIMAS GANADERAS (Real Decreto 1839/1997)

Nº	Situación	Puntos
1	Explotación prioritaria	4
2	Agricultor profesional	3
3	Haber recibido ayudas oficiales	3
4	Ser agricultor joven	2
5	No ser titular de derechos	2
6	Tener una explotación calificada sanitariamente	2
7	Pertenecer a una SAT o cooperativa de carne	1
8	Tener el 60% de reproductoras inscritas en Libro Genealógico	1
9	Estar integrado en alguna organización de promoción de carne de vacuno de calidad	2
10	Tener acreditado una densidad ganadera inferior a 1 UGM/Ha	2

Otra cosa supone la creación del label de calidad (Identificación Geográfica Protegida). Resulta una iniciativa interesante en la medida que parece orientarse hacia un sistema de

producción más racional e integrado, que exige ciertas condiciones de producción más cuidadosas desde el punto de vista ambiental. Lo más importante es que establece ciertas condiciones en la alimentación del ganado que garantiza al consumidor su calidad: exige un periodo mínimo de lactancia (Galicia 2 meses, Asturias 5, Cantabria 3) y una alimentación procedente sobre todo de los recursos de la explotación (pastos, hierba, nabos, etc.) complementada durante el engorde con concentrados de cereales autorizados por el Consejo Regulador, prohibiéndose todas aquellas sustancias que puedan alterar el ritmo normal de crecimiento del animal. Las condiciones sanitarias y la comodidad de las instalaciones son igualmente exigencias del sistema, al igual que las condiciones de las salas de sacrificio. El Consejo Regulador tiene que garantizar la trazabilidad de los animales —desde el nacimiento y su registro hasta el despiece, envasado y etiquetado de la carne—, controlando las condiciones de producción (alimentación, bienestar animal, etc.), el transporte, el matadero y la comercialización.

Se trata, por tanto, de un sistema más o menos integrado, aunque admite (ganado exótico de aptitud cárnica) e incluso exige recursos externos complementarios (piensos concentrados). Pero rompe con el sistema de venta de los terneros a los grandes cebaderos nacionales, garantiza su cría, engorde y sacrificio en el propio territorio, incrementando el valor añadido al tiempo que asegura unas condiciones de control de calidad. Más allá de este sistema, la producción ecológica de carne de vacuno exige muy poco más esfuerzo en las comunidades cantábricas. Así, el consejo regulador de Cantabria sólo impone como obligaciones —además de las exigidas por la IGP— que únicamente utilicen abonos orgánicos, que los piensos complementarios estén avalados por un consejo regulador como ecológicos (por ejemplo el de Jaén) y que la desparasitación sea por aplicación bucal. Tal facilidad ha animado a algunos ganaderos de áreas marginales (como Polaciones en Cantabria) que explotaban de forma tradicional una ganadería extensiva, a inscribirse en el CRAE, lo cual ha sido favorecido también por la instalación en la región de uno de los primeros carniceros ecológicos de España.

En todo caso, la difusión de estos modelos de producción resulta problemática. A pesar de que en la región cantábrica, como se ha dicho, los esfuerzos de adaptación a los mismos no son demasiado grandes, las áreas que ofrecerían mayores facilidades son las que hoy tienen un tejido social más envejecido y deteriorado. Por eso, la aplicación de estos nuevos sistemas —que debería permitir la cría, engorde y sacrificio de los terneros en las explotaciones cantábricas— apenas es perceptible. Al menos hasta 1999 el cambio en este sentido no había sido significativo y sobre todo era muy desigual. Mientras Galicia y Cantabria habían aumentado mucho el número de toros (añojos) sacrificados en sus mataderos (Galicia un 54,7% entre 1993 y 1998 y Cantabria un 39,7%), en Asturias y el País Vasco había disminuido considerablemente (un 12% y un 29,4% respectivamente). Ciertamente se trata de datos un poco antiguos, que pueden estar cambiando precisamente con el incentivo de estos label de calidad, que fueron reconocidos por la UE a finales de ese periodo. Pero todo hace pensar que en las actuales condiciones, es decir bajo el signo de la globalización, el avance de estos sistemas de calidad sólo se produciría si se ampliasen los canales de promoción y distribución, o lo que es lo mismo si se creasen nuevos mercados, amplias redes de comercialización en las que se ofreciese —en los puntos habituales de compra— a los clientes que pudiesen permitirse pagarlo, una mayor garantía de calidad del producto. Sin embargo, dicha ampliación u organización de la distribución conlleva —como ya está sucediendo en otros países de

Europa y en EE.UU.— una concentración de capital que afectaría también a los medios de producción (ganado, piensos ecológicos, equipamientos), pasando cada vez más el control de dichos sistemas a grandes empresas —incluso multinacionales— intermediarias. Y todo ello para no cambiar realmente el viejo sistema de producción industrial, que deberá seguir produciendo barato con destino a la mayor parte de la población, cuyo nivel adquisitivo no les permite consumir de continuo carne con denominación ecológica. De esa manera, la posible sostenibilidad de esos sistemas de producción de carne queda totalmente hipotecada, primero porque sus posibilidades se basan en una amplia red de distribución altamente consumidora de energía y contaminante (movilidad de los recursos y productos a distancias considerables) y segundo porque hoy sólo puede ser concebida como minoritaria y complementaria del sistema de producción de carne industrial.

### **III. POLÍTICA DE DIVERSIFICACIÓN DE LA ACTIVIDAD AGRARIA Y SOSTENIBILIDAD DE LAS ACTIVIDADES VINCULADAS A LA FUNCIÓN RECREATIVA DE LOS ESPACIOS RURALES CANTÁBRICOS**

Como es bien sabido, en el año 1988 el informe de la Comisión Europea «El futuro del mundo Rural» inauguraba una nueva política rural, menos sectorial y más atenta a las condiciones territoriales. Su objetivo principal, sólo a medias explícito, era paliar los efectos esperados por los ajustes de la PAC. Por eso, uno de sus principales ejes era el de promover la diversificación de actividades en el medio rural, ofrecer nuevas alternativas de empleo, para lo que se crearon programas e iniciativas comunitarias (PRODER y LEADER) que han subvencionado la creación de nuevas empresas no agrarias o con orientación agropecuaria nueva, distinta a la excedentaria y sometida a reconversión. La revisión de dichos programas se ha abordado suficientemente en otras ocasiones (Corbera, 1999). Baste aquí recordar que con mucha frecuencia se les calificó de programas de desarrollo integrado, endógeno y sostenible.

En Europa, en España y en la mayor parte de la región cantábrica la alternativa de empleo rural que se impulsó con más decisión fue el turismo. Con anterioridad a la implantación de esta política el turismo rural apenas tenía relevancia en la región cantábrica, a excepción del regreso vacacional de emigrantes a sus pueblos (Bote, 1988) y de algunos cazadores y excursionistas. Se limitaba a algunas casas que alquilaban habitaciones, algunos pequeños hoteles en áreas próximas al Parque Nacional de la Montaña de Covadonga (eje Cangas de Onis-Arenas de Cabrales) y a Picos de Europa en general (Potes-Fuente Dé), a la Reserva Nacional de Caza del Saja en Cantabria y las estaciones de esquí y algunos albergues y alojamientos en el Camino de Santiago por lo demás todavía muy poco animado. Algunas iniciativas como la de Taramundi en Asturias se adelantaban a su tiempo y marcaban una orientación que pronto sería seguida e incentivada por las ayudas, en otras muchas áreas rurales acogidas a programas de desarrollo rural.

Durante los años noventa y los primeros años del siglo XXI la expansión del turismo rural en la región cantábrica ha sido verdaderamente notable; las ayudas al establecimiento de alojamientos rurales han multiplicado considerablemente esa oferta, al tiempo que intensas campañas de promoción (gran cantidad de folletos, videos, programas en televisiones locales, etc.) el desarrollo y puesta en funcionamiento de nuevas actividades —muchas de

las cuales necesitan de guías o de alquiler de equipo y vehículo (senderismo, rutas a caballo, en bicicleta, en quads, en todoterreno, descenso de barrancos, descensos en canoas, piragüismo)— y de nuevos equipamientos —en la mayor parte de los casos financiados con dinero público (campos de golf, acondicionamiento de espacios de recreo, de espacios de acampada, museos etnográficos, etc.)— han permitido incrementar la demanda de forma muy significativa, si bien ésta aparece aún marcada por una fuerte estacionalidad en esta región.

La inversión en turismo rural y el interés de las instituciones públicas en ampliar su radio de acción, han conseguido incorporar áreas nuevas, inicialmente poco demandadas. Tal es el caso de muchas de las áreas LEADER y PRODER y el de otras a las que se añadieron nuevos incentivos, como la declaración de espacios protegidos. En todo caso ello no ha supuesto un reparto equilibrado en el territorio. El turismo rural ha tenido su mayor difusión en los municipios litorales o prelitorales —lo que en parte explica ese gran éxito en una región con casi 2.000 kilómetros de costa— y en aquellos donde ya presentaba un desarrollo incipiente antes la puesta en marcha de los programas de desarrollo rural (en torno a los Picos de Europa, al camino de Santiago, a las estaciones de esquí). Así, en Galicia la provincia de Orense ha quedado bastante marginada con respecto a las tres restantes provincias litorales (La Coruña cuenta con 83 establecimientos de alojamiento rural, Pontevedra con 88, Lugo con 98 y Orense tan sólo con 44) y el País Vasco y Cantabria concentran en el área litoral el 48,1% y el 51% de los establecimiento de alojamiento rural, siendo dicho porcentaje un poco menor en Asturias (37,6%); sin embargo, en esta última comunidad autónoma el 51,4% de dichos establecimientos se localizan en los municipios próximos a Picos de Europa (de Llanes-Ribadesella hacia el sur), al igual que en Cantabria el área Saja-Nansa y Liébana reúnen el 45,5% de los mismos.

El tipo de alojamiento es bastante variado. Predominan, en el conjunto de la región las casas rurales, que mantienen más o menos la arquitectura rural y ofrecen un trato más o menos personalizado; se alquilan por habitaciones o completas. En menor número se ofrece alojamiento en casonas (Cantabria y Asturias) o en pazos (Galicia) o en hoteles rurales. Salvo aquellos que presentan dimensiones importantes, son atendidos por sus propietarios (generalmente las mujeres en las casas rurales) con ayudas familiares y algún contrato temporal y por horas. El agroturismo, entendido como casa rural integrada en una explotación agraria, tiene poca importancia, salvo en el País Vasco donde supone casi el 70% de los establecimientos.

El alojamiento de turismo rural y la oferta de actividades de turismo activo no han sido las únicas manifestaciones del rápido crecimiento de la demanda de espacios rurales como espacios de ocio. Hay que añadir un importante incremento del número de establecimientos de restauración vinculado a la promoción y valorización de las gastronomías locales, cuya demanda presentan una menor estacionalidad y desde el punto de vista del empleo —siempre temporal y precario— ofrecen a jóvenes y mujeres más posibilidades. Por otro lado, un capítulo que ha experimentado un auténtico «boom» desde mediados de los noventa ha sido el de la residencia secundaria, favorecido no sólo por la promoción de los espacios rurales como espacios de ocio, sino también por el bajo precio del dinero y el incremento de la renta familiar de un sector medio de la sociedad. Por supuesto, se trata de un fenómeno fundamentalmente urbano, tanto por su naturaleza como por su localización preferente (el 58,4% de las viviendas secundarias existentes en Galicia en el año 2001, el 66,2% de las

asturianas, el 56,5% de las cántabras y el 50,5% de las vascas se localizaban en municipios de más de 10.000 habitantes); la importancia de las localizadas en áreas rurales de baja densidad es bastante desigual entre las cuatro Comunidades Autónomas: mientras las localizadas en municipios de menos de 2.000 habitantes eran el 6,5% y el 7,4% en Galicia y Asturias respectivamente, alcanzaba el 20,3% y el 29,5% Cantabria y el País Vasco, diferencias que tienen seguramente que ver más con la mayor proximidad y facilidad de comunicación y con la promoción y atractivos de las propias áreas rurales, que con los modelos de poblamiento (Ortega, 1999).

Las residencias secundarias han contribuido a la diversificación de actividades en mayor medida que los alojamientos y actividades turísticas. Han incentivado el empleo en la construcción y la aparición de toda una serie de servicios colectivos y personales, favorecidos también por los cambios en los comportamientos de consumo de la propia población rural. No podemos extrañarnos, por tanto, que en lo que se refiere a la distribución de la actividad en las áreas rurales cántabras las cosas hayan cambiado sustancialmente durante la década de los noventa, acelerando de forma vertiginosa las tendencias que ya se mostraban en la década anterior (García Sanz, 1997). Así, mientras en 1991 el porcentaje de activos agrarios en los municipios de menos de 2.000 habitantes superaba aún el 40% en Galicia (48,1%) y Asturias (44,9%) y casi lo alcanzaba en Cantabria (39,3%), quedando el País Vasco como una excepción (16%), en el 2001 el porcentaje de ocupados agrarios<sup>2</sup> rondaban tan sólo la cuarta parte en Galicia (25,2%), Asturias (27,6%) y Cantabria (23,4%) y había caído también significativamente en el País Vasco (9%). Por el contrario, mientras la industria y la construcción han mantenido prácticamente estables sus porcentajes, el sector servicio lo ha incrementado notablemente, pasando de un 24,2% a un 44,3% en Galicia, de un 27% a un 44,3% en Asturias, de un 29,1% a un 43,8% en Cantabria y de un 38,2% a un 50,2% en el País Vasco. Un proceso de terciarización que sin duda ha fortalecido la política de desarrollo rural y que se relaciona con el reforzamiento de la función recreativa del medio rural, pero que no responde sólo a la creación de actividades turísticas y de alojamiento. En la comarca Saja-Nansa (Cantabria), por ejemplo, una parte importante de esos servicios nuevos se relacionan íntimamente con la construcción (alquiler de maquinaria y equipamiento de construcción, promotoras, servicios de propiedad inmobiliaria e industrial, servicios técnicos de ingeniería, de arquitectura, de topografía, de prospecciones geológicas), hasta tal punto que suponen el 35,4 % del incremento de las empresas de servicios durante la década de los noventa. También ha sido importante, sobre todo en los municipios del interior, la creación de servicios agrícolas y ganaderos, forestales y veterinarios, que sin duda tienen que ver con la modernización de las explotaciones y sus mayores exigencias (Corbera, 2003).

En todo caso, los cambios en la distribución del empleo no indica un mejor comportamiento del mismo ni dice nada de su calidad. En principio, el número de parados ha descendido en los municipios de menos de 2000 habitantes en la región cántabra, e incluso el porcentaje que suponían en el año 2001 eran inferior en estos municipios pequeños que en los de mayor tamaño y sobre todo que los urbanos; pero —a excepción del País Vasco— también ha disminuido en ellos considerablemente la población activa y el número de ocupados.

---

1 Todos los datos de población y vivienda corresponden al Censo de Población del 2001 y a las tablas que el INE ofrece en su página de internet. <http://www.ine.es/inebase>.

Por otro lado, esta evolución ha sido posible gracias a una coyuntura económica particularmente favorable y al desarrollo de un sector servicios frágil —en tanto que depende de la demanda turística y de la construcción principalmente— que ha creado un empleo en parte autónomo y temporal y en parte asalariado y precario (Corbera, 2002 y 2003). Además, no han conseguido frenar la tendencia regresiva de las áreas rurales. A excepción de nuevo del País Vasco —en que se ha mantenido estable— la población de los municipios de menos de 2.000 habitantes ha disminuido, si bien es cierto que en proporción reducida. Se trata de una evolución relacionada sobre todo con el envejecimiento, que por supuesto se ha incrementado notablemente, pasando la población de 65 años y más de dichos municipios en Galicia de un 28,6% en 1991 a un 36,2% en el 2001, de un 26,8% a un 31,9% en Asturias, de un 22% a un 26% en Cantabria y de un 18,4% a un 21,2% en el País Vasco. Un envejecimiento que sólo podría ser contrarrestado por una inmigración suficiente de jóvenes a dichos municipios que parece difícil, si bien en las dos últimas décadas los datos de los censos muestran tasas de inmigración superiores en los municipios pequeños a los urbanos, pero sin alcanzar saldos positivos.

En todo caso, esos pequeños cambios en el comportamiento demográfico o en el acceso a empleos alternativos en el medio rural cantábrico no compensan los problemas —tanto ambientales como económicos— que está creando la orientación cada vez más decidida de estos espacios como reservas de esparcimiento y ocio urbano. Quizás el menor de todos sea el deterioro paisajístico producido por las nuevas tipologías de viviendas y su localización; si en un primero momento tanto las residencias secundarias como los alojamientos rurales se establecían en edificios preexistentes que rehabilitaban, cada vez se ha ido más a la construcción de nuevos edificios, primero aislados y en los últimos tiempos estamos asistiendo a la aparición de verdaderas miniurbanizaciones, incluso en lugares insólitos como San Pedro del Romeral en el corazón de la zona pasiega en Cantabria. En otras ocasiones se trata de intervenciones públicas poco afortunadas, unas veces por el fuerte impacto visual de algunas infraestructuras (multiplicación de pistas forestales y ganaderas, por ejemplo), en otros por el criterio claramente urbano adoptado que —dejando de lado consideraciones estéticas— contribuyen a la banalización y uniformización de la imagen de los espacios rurales (ajardinamiento de lugares de especial interés turístico: nacimientos de ríos, miradores, áreas recreativas, etc.) y que paradójicamente se califican de «acondicionamiento ambiental». A veces realizan o apoyan inversiones que habría que calificar de descabelladas por su impacto ambiental, como el caso reciente de la propuesta estación de esquí de San Glorio. En este sentido, debería recordarse el caso de la estación de Brañillín en Asturias cuyo impacto ambiental ni siquiera se ha compensado por la rentabilidad económica, ofreciéndose hoy como alternativa a la estacionalidad la construcción de nuevas urbanizaciones, campos de golf, etc, es decir, profundizar en el deterioro ambiental (Martínez, 2003).

Mucho más importante —en este caso sobre todo desde el punto de vista económico— es el encarecimiento del suelo y de la vivienda, que alcanza niveles claramente especulativos y que condiciona tanto la actividad ganadera (favoreciendo sistemas de producción separados de la tierra) y la instalación de los jóvenes rurales. Además, turistas y residentes secundarios introducen modelos urbanos mucho más consumistas —incluso despilfarradores— de recursos (energía, agua, etc.) y son más exigentes en los acondicionamientos de los núcleos y de sus accesos, de elementos que si bien servirán también a la población rural («a su

comodidad») será a costa inversiones y gastos municipales (a los que apenas contribuyen los turistas y residentes secundarios) por encima de sus necesidades y contribuyendo al deterioro ambiental general. Finalmente, la función recreativa de los espacios rurales, los nuevos hábitos de consumo —que incluyen la cada vez más extendida costumbre en la población rural de comprar en grandes superficies—, la utilización de las pistas forestales y ganaderas por todoterrenos y quads, contribuyen a incrementar el tráfico rodado y por lo tanto las emisiones de CO<sup>2</sup>. A lo que, por cierto, también contribuye la separación entre el lugar de residencia y el de trabajo, que afectaba antes a una población menor. Porque el cambio en la distribución de actividades, el descenso de la población activa agraria y el incremento de los ocupados en otros empleos, ha venido acompañado de una obligada mayor movilidad; así en los municipios rurales más pequeños (de menos de 2.000 habitantes) de Galicia en el año 2001 trabajaban en el municipio en que vivían tan sólo un 53,2% de los ocupados, un 55,8% en Asturias, un 44,3% en Cantabria y tan sólo un 31,8% en el País Vasco, y en todos los casos más del 60% de los ocupados de esos pequeños municipios rurales iba al trabajo en su coche particular.

#### **IV. POLÍTICA DE CONSERVACIÓN Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LA REGIÓN CANTÁBRICA**

Ciertamente, también desde el último cuarto de los años Ochenta del siglo pasado han proliferado las políticas de conservación de los espacios naturales y culturales y de ordenación del territorio. Ahora bien, la pregunta es: ¿han contribuido ellas a corregir los efectos negativos generados por la evolución —principalmente productivista— del sector agropecuario y por las formas de ocupación y las prácticas de uso de los espacios rurales vinculadas al reforzamiento de su función recreativa?

##### **1. Las medidas agroambientales como instrumento para la conservación de la naturaleza y el paisaje**

Las medidas agroambientales (Directiva 2078/92) surgieron también para paliar los efectos negativos —en el plano económico y social— de la reforma de la PAC (Corbera, 1998); sin embargo, desde el principio —y de ahí su propia denominación y orientación— se presentaba como la puesta en práctica de modelos productivos que además de no ser nocivos para el medio ambiente contribuyesen a conservar la naturaleza y los elementos culturales del paisaje rural. Esta función, no sólo correctora sino también regeneradora de la calidad ambiental se ha visto reforzado en la siguiente reforma de la PAC que continúa su trayectoria en el desmantelamiento progresivo del primer pilar (OCM) mientras construye el segundo mediante la concesión de ayudas directas, cuyo acceso condiciona ahora al cumplimiento de compromisos agroambientales. El Reglamento (CE) 1259/1999 establece ya penalizaciones en el conjunto de las ayudas directas si los perceptores no cumplen una serie de requisitos entre los que se señalan: no quemar los rastrojos ni los pastos, mantener el barbecho tradicional, no labrar en dirección a la pendiente, disponer de instalaciones de estabulación, estercoleros, etc. Es decir, respetar una especie de código de buenas prácticas que tiene sobre todo por objeto corregir los daños que esas malas prácticas tenían, limitando, en este sentido,

el carácter voluntario que venía teniendo hasta ahora (Paniagua, 2000). Pero en lo que hace a las propias medidas agroambientales, el afán conservador y regenerador va más allá; el *DECRETO 213/2000 sobre ayudas para el establecimiento de medidas y compromisos agroambientales en la Comunidad Autónoma del País Vasco*, plantea entre sus objetivos conservar y mejorar los ecosistemas y paisajes agrarios mediante la conservación y restauración de la vegetación natural, la restauración de paisajes abandonados, el mantenimiento de sistemas agrarios tradicionales y la utilización de prácticas agrarias que no perjudiquen a la fauna. Queda asimismo patente en algunas de sus líneas horizontales de ayuda (conservación del entorno del caserío, conservación de la biodiversidad, protección de especies de fauna y flora en extinción) y en mucha mayor medida en los programas zonales (conservación de pastos de montaña, de marismas y praderas húmedas, de márgenes de ríos, de embalses y cuencas, de paisajes agrarios).

La importancia de los pastos en la región cantábrica —localizados en las áreas de montaña más valoradas y menos alteradas— no ha sido ignorada a la hora de elaborar los programas agroambientales, acaparando, como no podía ser de otra manera, buena parte de los recursos en Asturias y Cantabria y una parte importante en las otras dos comunidades. Se pretende conservar la calidad de los pastos y los elementos culturales que le son propios, comprometiendo a los ganaderos firmantes a mantener una carga ganadera equilibrada (0,2 a 1,4 UGM/Ha) entre el 1 de junio y el 31 de agosto y a conservar los elementos ganaderos (chozos, cabañas) para un adecuado manejo de los pastos. Añaden un complemento si se practica un sistema de pastoreo para la protección de la flora y la fauna, comprometiéndose los ganaderos que se acogen a dichos contratos a realizar una trashumancia (en Cantabria 75 Km o 500 metros de desnivel), reducir la carga ganadera en origen y mantener el pastoreo durante cuatro meses (del 1 de junio al 30 de septiembre).

Menores recursos, dentro de los ya limitados fondos destinados a medidas agroambientales, se destinan a otras líneas, como el fomento de prácticas agrarias que eviten la erosión y la pérdida de suelo. En realidad se trata de una línea de reciente aplicación, establecida por el Real Decreto 4/2001 con carácter horizontal, aunque con desarrollo particular en cada Comunidad Autónoma. Dado que en la región cantábrica la agricultura propiamente dicha tiene un papel secundario, no es de extrañar que dicha medida sólo tenga relevancia en Galicia, donde se la ha orientado hacia el mantenimiento del paisaje de bancales de la Ribeira Sacra (Miño y Sil) y vinculado al viñedo de dicha denominación de origen.

La idea de asignar a los agricultores y ganaderos un papel en el mantenimiento y regeneración del medio ambiente resulta acertada; lo que no significa, desde luego, que se les deba considerar «jardineros de la naturaleza» olvidando su principal función que sigue siendo la de productores (Garrido y Moyano, 2000). En todo caso, la contribución de las medidas agroambientales a un desarrollo sostenible resulta hoy por hoy limitada. En primer lugar, porque la parte más sustancial de las medidas se aplica en las áreas más marginales, que son a la vez las que han estado sometidas a un vaciamiento poblacional más intenso y persistente y hoy presentan un tejido social enormemente envejecido y sin capacidad de reposición (Fernández, 1999, 137). En lo que se refiere a las medidas de conservación de los pastizales comunitarios, por ejemplo, uno de los problemas que se viene arrastrando desde hace ya casi medio siglo es el de la falta de pastores profesionales; en la mayor parte de los casos los ganaderos se han visto obligados a mantener el control de su ganado individualmente, lo que ha tenido distin-

tas consecuencias: en primer lugar, no se produce un aprovechamiento integral de los pastos, ya que el ganado —al no ser conducido por los pastores y moverse libremente— se concentra en las partes mejores y abandona las peores (Gómez, 1998); en segundo lugar, dado que los ganaderos tienen que subir todos los días —o con frecuencia— mientras el ganado está en los puertos, su está produciendo una densificación de la red de pistas adaptadas al tráfico rodado que favorece la erosión y deteriora el paisaje; además, con el incremento del tráfico motorizado —al que no contribuyen solamente los ganaderos ya que son muy utilizadas durante todo el año por excursionistas de todo terreno— estas áreas incrementan también sus emisoras de CO<sup>2</sup>. Asturias ha iniciado un programa para recuperar, modernizar y poner en valor el pastoreo tradicional (Decreto 138/2002 de 31 de octubre) que precisamente tiene por objeto regenerar modernizar y hacer atractiva la profesión de pastor entre las generaciones más jóvenes, lo que aunque sólo se refiere al ámbito asturiano de los Picos de Europa —y debe aún concretarse— no deja de ser un paso interesante, que sin duda deberá darse de acuerdo con los intereses e indicaciones de los que ya hoy trabajan de pastores<sup>3</sup>.

## **2. La conservación de los espacios naturales y culturales y la ordenación del territorio**

Después de la incorporación de España a la CEE se hicieron necesarios ajustes legislativos en materia medioambiental. En lo que hace a los Espacios Naturales Protegidos dicho ajuste supuso la sustitución de la Ley 15/1975 —que entre otras cosas era preconstitucional y no contemplaba la cesión de competencias a las Comunidades Autónomas— por la Ley 4/1989 sobre «Conservación de Espacios Naturales, fauna y flora silvestre» que introducía muchos aspectos novedosos como los Planes de Ordenación de Recursos Naturales para las áreas que se proponen a proteger, la refundición de los regímenes de protección contemplados por la Ley 15/1975 en cuatro categorías: Parques, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos, o la obligación de que los órganos gestores elaboren Planes Rectores de Uso y Gestión revisados periódicamente y que deberán prevalecer sobre el planeamiento urbanístico. Además, la nueva ley reserva únicamente al Estado la gestión de los Parques Nacionales, dejando la competencia de creación y gestión de las demás figuras de protección a las Comunidades Autónomas.

En la región cantábrica la respuesta fue temprana y el desarrollo normativo y la declaración de espacios protegidos ha sido muy importante. La superficie protegida hoy superan en las cuatro Comunidades Autónomas el 10% (Cantabria un 10,7%, Galicia el 12,5%, País Vasco un 15%) de la superficie total regional y en el caso asturiano alcanza un 27,8%. Dicha respuesta no es de extrañar si tenemos en cuenta los réditos políticos que ello ofrece, ya que transmite un mensaje de defensa ambiental y de acondicionamiento de espacios de ocio

---

<sup>2</sup> Los porcentajes no son comparables directamente ya que en el primer caso se han tomado de García Sanz (1997) y se refieren a la población activa y en el segundo se han tomado del Censo de Población de 2001 (página de internet) y se refieren a ocupados. En cualquier caso, la diferencia es suficientemente expresiva como para considerar la distorsión insignificante.

<sup>3</sup> El 23 de agosto de 2002 los pastores asturianos de Picos de Europa firmaron en Onís un manifiesto en el que exigían la mejora de sus condiciones de vida como requisito para la conservación de la cultura del pastoreo y de la montaña del Parque Nacional de los Picos de Europa.

(Garayo, 2000, 144) dentro del espacio regional, el más próximo al ciudadano. La cuestión está en saber si la selección de espacios a proteger es un sistema adecuado, si la elección de los espacios ha sido acertada, si las medidas de protección resultan eficaces y si permiten o propician un desarrollo sostenible.

En realidad, el primer problema que se detecta surge del propio planteamiento de las leyes de conservación de proteger espacios concretos. La figura de espacio protegido, independientemente del grado de dureza de la figura concreta (parque natural, reserva natural, etc.), conlleva implícita la de «espacio desprotegido» en el que se puede actuar sin ningún criterio de conservación (Parra, 1990, Ruiz, 1999) o como mucho con aquellos que establezca el planeamiento. De hecho, dada la atracción que los espacios protegidos ejercen —favorecida por la promoción que de ellos se hace—, las áreas periféricas han seguido una evolución en la que es fácil percibir un impacto ambiental con toda probabilidad superior al que hubiesen experimentado si el espacio contiguo no hubiese sido protegido. Ciertamente, los parques y reservas establecen sus aureolas de protección, pero con frecuencia en ellas el grado de protección es relativo. En el PORN de las Marismas de Santoña, por ejemplo, se prevé que en las unidades ambientales secundarias se puedan instalar actividades en los que la valoración de impacto ambiental se considere por debajo de otras razones sociales y económicas (Decreto 34/1997, art. 64). Por otro lado, el incremento de la demanda de esos espacios está dando lugar a cargas en el interior de los mismos realmente peligrosas, casi siempre incompatibles con otras actividades tradicionales y cada vez más insostenibles. Lugares como los Lagos de Covadonga, Fuente De, Aliva o la Ruta del Cares —dentro del Parque Nacional de Picos de Europa— han superado ya todo umbral razonable (Frochoso, 1999, 310). Pero con frecuencia las propias administraciones locales y, a veces, regionales caen en la tentación de proponer y realizar infraestructuras e instalaciones o de favorecer actividades que ofrezcan la posibilidad de obtener mayores beneficios (Frochoso, 1999, 299, Maurín, 1999, 293).

Además, el sistema de espacios protegidos y «espacios desprotegidos» crea importantes situaciones de agravio para las poblaciones que viven en el interior de los primeros. Se critica con frecuencia el sistema de declaración de los espacios protegidos en la medida en que no cuentan con las poblaciones afectadas y porque los criterios de declaración responden a planteamientos «urbanitas» (Ojeda, 2000, 282); pero es que no puede resultar sencillo convencer a nadie de que renuncie a sus posibilidades de instalar ciertas actividades, construir o vender sus terrenos a los mismos precios especulativos que lo pueden hacer sus vecinos de fuera del parque. Por mucho que se les diga que la conservación de los espacios en los que viven se puede y se debe convertir en la base de su desarrollo —de un desarrollo sostenible—, la comparación con los vecinos que no se ven afectados por la normativa limitadora y la falta de fórmulas concretas que les convenzan de que es posible ese desarrollo, les acaba situando en el frente hostil, lo que —como una pescadilla que se muerde la cola— convierte en absolutamente imposible la compatibilidad de la conservación con el desarrollo sostenible. La ruptura de ese círculo vicioso resulta aún más complicada debido a que en la mayor parte de los casos la declaración de espacio protegido no va acompañada de la asignación de recursos económicos para su gestión. En Cantabria en 2003 no hubo partida presupuestaria destinada a ese fin y en 2004 se le ha dotado de un millón de euros, cantidad a todas luces absolutamente insuficiente. Tal carencia, en muchas ocasiones, se ha tratado de resolver a través de la asignación de fondos de desarrollo rural, como las medidas agroambientales —caso, por

ejemplo, del Parque Nacional de Picos de Europa— o los programas LEADER o PRODER que cuentan con espacios protegidos dentro de su ámbito de actuación. Pero dichas medidas y programas actúan desde fuera, sin apenas tener en cuenta la figura de protección o considerando ésta como meramente limitadora.

Algo similar ocurre con la política de ordenación del territorio. Ésta se ha seguido diseñando bajo el presupuesto de que el desarrollo es consecuencia del crecimiento ilimitado. La importancia que se ha venido dando a la conservación se ha mantenido en un plano secundario. En Asturias, por ejemplo, cuyo gobierno —adelantándose a las otras comunidades cantábricas— elaboró un PORN regional en 1994, lejos de considerarle —como hacía la Ley 4/1989— como el instrumento prioritario al que debían supeditarse otros instrumentos de ordenación del territorio, se limitó prácticamente a copiar los grandes apartados sobre protección del medio natural contenidos en las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio (DROT, 1992), supeditándose, por tanto, a ese instrumento, como también se supeditó al Plan Director de Infraestructuras y en las áreas costeras —como el municipio de Llanes— incluso a las Normas Subsidiarias, que específicamente excluían de la posible calificación de Paisajes Protegidos de la Costa Oriental en el PORN los suelos clasificados como urbanos (Maurín, 1999, 294-295).

En materia de urbanismo la legislación incluso ha evolucionado hacia una mayor liberalización de las operaciones de urbanización y edificación. La Ley 6/1998 sobre régimen del suelo (BOE de 14-4-98), con el objeto de incrementar la oferta de suelo, declara la totalidad del mismo —que aún no se había incorporado en esa fecha al proceso urbano— como urbanizable, exceptuando sólo aquel que se encuentre sometido a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación y que el planeamiento general considere necesario preservar por sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, culturales, ambientales, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales. Excepción que, en todo caso, permitiría al desarrollo legislativo de las Comunidades Autónomas y —en última instancia— al propio planeamiento municipal, reservar como «no urbanizable» una proporción mayor o menor de suelo. Sólo dos de las cuatro Comunidades cantábricas han ajustado su marco legislativo a la nueva ley estatal. La Ley 3/2002 de régimen de suelo y ordenación urbanística de Asturias introduce, por ejemplo, la categoría de «suelo no urbanizable de ocupación residencial» en la que se incluyen los asentamientos de población rural tradicionales y marginales, es decir, que no estén integrados en una malla urbana básica (art. 26), a la vez que se prevé la posibilidad de establecer subdivisiones dentro de la categoría de «no urbanizable» según la necesidad de protección y de la intensidad de la misma. Por su parte, la ley del suelo de Cantabria (Ley 2/2001) no utiliza la categoría de «suelo no urbanizable» y sí la de «suelo rústico», que divide a su vez en «suelo rústico de especial protección» —cuyas características coinciden textualmente con las de suelo no urbanizable de la ley estatal— y «suelo rústico de protección ordinaria» —en el que las limitaciones no se refieren a las posibilidades de edificar, sino a cómo hacerlo, prohibiendo las construcciones colectivas de tipo urbano y dejando al planeamiento las condiciones de diseño permitidas. Esta subdivisión permite limitar a un mínimo el espacio de especial protección dejando el resto en una situación más indefinida y sobre todo potencialmente cambiante. Pero, además, la ley de Cantabria resulta un marco poco restrictivo por la propia definición que da de suelo urbano, ya que incluye los terrenos en áreas edificadas en al menos la mitad de su superficie

y cuenten con tres de los requisitos básicos: acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica. Dadas las características del poblamiento rural de Cantabria —bastante disperso sobre todo en la marina— la nueva ley abre grandes posibilidades para que el planeamiento incluya nuevos espacios en la categoría de urbano. En todo caso, tanto en Cantabria como en las otras Comunidades Autónomas es precisamente en el planeamiento donde se pueden encontrar los verdaderos problemas, ya que son los Planes Generales de Ordenación Urbana de ámbito municipal las que deben dividir el territorio, clasificar su suelo, proteger los elementos patrimoniales —tanto ambientales como culturales— y establecer las normas urbanísticas de edificación. En este nivel tan próximo a los propietarios del suelo, se tiende a restringir lo menos posible, y más si tenemos en cuenta la frecuente vinculación de los ediles de los municipios rurales con la construcción.

Los planes estratégicos de desarrollo sostenible adoptados recientemente en tres de las cuatro Comunidades Autónomas (Galicia, Asturias y el País Vasco)<sup>4</sup> han tenido muy en cuenta los problemas de ordenación del territorio y de conservación de los recursos naturales y culturales. En todos se plantea como objetivo el equilibrio territorial y la mejora del entorno y de la calidad de vida, destacando los problemas derivados de un crecimiento económico íntimamente ligado al crecimiento del transporte y, más en concreto al crecimiento del transporte motorizado y aéreo, con los problemas de contaminación, emisiones de CO<sup>2</sup>, saturación de las vías y riesgos de accidente que ello conlleva. Las estrategias asturiana y gallega se proponen intervenir fundamentalmente sobre el transporte, favoreciendo la intermodalidad, el transporte colectivo, el ferrocarril y otros modos más respetuosos con el medio ambiente. Pero la interpretación en lo que hace a los desequilibrios territoriales y a cómo poner remedio resulta muy distinta entre la estrategia asturiana, por ejemplo, y la vasca. En la primera —y parece también la interpretación gallega y cántabra según se deduce de sus respectivos planes de desarrollo regional— el equilibrio territorial debe conseguirse potenciando el turismo, el medio rural y la relación entre el área central y los espacios periféricos. Por su parte la estrategia vasca se propone incidir sobre el modelo territorial para, entre otras cosas, reducir las necesidades de movilidad, no favoreciendo los usos urbanísticos que supongan un incremento de la demanda de los modos motorizados de transporte. Cabe interpretar que el objetivo final sería conseguir un medio rural que garantizase en las proximidades de los núcleos de población el empleo de su población, el abastecimiento de los inputs agrarios y de los productos de consumo, a la vez que un mercado también próximo en el que vender sus producciones; en el que habría que frenar el incremento de la vivienda secundaria y limitar el turismo rural —sobre todo en aquellas zonas más saturadas— e incluso eliminar ciertas prácticas agresivas (todo terreno, quads, etc.). Limitaciones a la función recreativa del medio

---

4 La Conferencia «Río + 5» (1997) encargada de evaluar la marcha de los objetivos de la Conferencia Mundial de Río de Janeiro de 1992, manifestó la necesidad de que los Estados elaborasen sus propias estrategias nacionales de desarrollo sostenible antes de la siguiente conferencia de seguimiento, la de «Río + 10» (Johannesburgo en el 2002). La UE lo consideró prioritario y decidió elaborar su propia estrategia para el conjunto de la Unión, cuyo documento se aprobó en el Consejo de Gottemberg de 2001. El Estado Español presentó su propio documento en junio del 2000 bajo la forma de borrador de consulta que fue enérgicamente contestado por las principales organizaciones ecologistas (Ecologistas en Acción, Greenpeace, SEO/BirdLife y WWF/Adena: 225 medidas para el Desarrollo sostenible).

rural que deberían compensarse —como dice el documento vasco— con la existencia de ciudades coherentes con fácil acceso a dotaciones y servicios y en un territorio atractivo para la vida cotidiana, que permitan disfrutar del ocio y tiempo libre sin necesidad de ir a buscarlo en el medio rural. Ese objetivo final en materia de equilibrio territorial —que implicaría también un mayor equilibrio social— constituye, sin duda, uno de los cambios fundamentales que conducirían a un modelo de desarrollo más sostenible. Ahora bien, ¿cómo abordarlo desde la situación actual?

La estrategia vasca entiende la sostenibilidad como un proceso que es necesario dirigir, marcándose metas, objetivos y compromisos a corto y largo plazo por parte del gobierno. La meta 4 lleva el título de «equilibrio territorial y movilidad: un enfoque común» y en ella se establecen tres objetivos: lograr un uso sostenible del territorio, lograr una accesibilidad que permita un desarrollo sostenible para los diferentes usos y actividades (residenciales, de actividades económicas y de ocio) y desvincular el desarrollo económico con el incremento generalizado de la demanda de transporte por medios motorizados. Los compromisos adoptados pretenden avanzar en la consecución de esos objetivos a través de —además de otras muchas medidas: rehabilitación, conservación, agroambientales, transporte sostenible, etc.— la aprobación de nuevos Planes Territoriales y Sectoriales que incluyan los criterios de sostenibilidad o de integrar esos criterios y objetivos en las nuevas revisiones de los planeamientos urbanísticos municipales. El problema es que en ese terreno los niveles de competencia institucional (Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos) y los intereses concretos no permiten garantizar el cumplimiento de dichos compromisos.

Otro instrumento reciente que persigue crear las bases para un cambio de modelo de desarrollo —esta vez a escala local— es la Agenda 21 (Carta de Aalborg, 1994). Como se sabe, la firma de la Carta de Aalborg supone el compromiso de desarrollar planes de acción locales a largo plazo cuyo objetivo final es el paso definitivo a un modelo de desarrollo sostenible, lo que de nuevo significaría entender la sostenibilidad como un proceso dirigido. El establecimiento de la Agenda 21 Local parte de un diagnóstico integral del municipio, mancomunidad o comarca respectiva, de un plan de participación social (implicación de la población en el proyecto de futuro), de un plan de acción (jerarquización de las actuaciones y calendario) y de un plan de seguimiento basado en un sistema claro de indicadores. Su implantación es voluntaria, pero las cuatro comunidades se han decidido a impulsarla e incentivarla. De ellas el País Vasco es quien lleva el proceso de implantación más adelantado; iniciado en 1998 contaba ya en julio de 2003 con 91 municipios (77 de ellos rurales) implicados en procesos de Agenda 21. En el extremo contrario, Cantabria publicó el Decreto regulador en febrero de 2004 y hasta octubre de este mismo año no publicó las normas para el desarrollo y la financiación de las Agendas 21 Locales en los municipios. Entre otras cosas, la adhesión a la Carta de Aalborg supone promover una adaptación del planeamiento urbanístico a los criterios de sostenibilidad adoptados en la Agenda, que por otra parte deberían estar consensuados socialmente. El problema está, por un lado, en saber hasta que punto esos criterios de sostenibilidad lo son realmente y, por otro, en el verdadero nivel de implicación social. La creación de Foros Cívicos de Medio Ambiente, al estilo de las Agendas 21 asturianas por ejemplo, podría ser una garantía de implicación social, de detección de problemas y consenso en la puesta en práctica de medidas. Aún parece pronto para poder valorar, pero lo que es indudable es que sin verdadera implicación social y consenso (población, organizaciones,

políticos, etc.) las Agendas 21 quedarán reducidas a meros documentos técnicos vestidos de buenas intenciones difícilmente realizables.

## V. A MODO DE CONCLUSIÓN: LO OBVIO PARECE OLVIDARSE

En el sistema económico actual resulta indudable —como ya han señalado algunos autores (Esparcia y Noguera, 1998)— que el futuro del desarrollo rural depende de su capacidad para satisfacer las nuevas demandas de la población urbana; el problema es que buena parte de dichas demandas (alimentos baratos, infraestructuras, residencias secundarias, circulación motorizada por los montes, etc.) forman parte de un modelo de consumo insostenible. Considerado globalmente el capitalismo neoliberal —atento únicamente a conquistar el mercado y conseguir el máximo beneficio— es incompatible con el desarrollo sostenible y la evolución del mundo rural no sigue una trayectoria al margen de ese sistema socioeconómico en el que se mueve. Cierto que durante estos últimos tres lustros —que son también los del apogeo de la globalización neoliberal— han aparecido políticas de desarrollo rural, de conservación de la naturaleza y de desarrollo sostenible que parecen tratar de corregir esa trayectoria, pero —como se ha visto en la región Cantábrica— con muy escasos resultados. En muchas de ellas el calificativo de sostenibilidad no es más que un adorno retórico, en otras limita su alcance al intento de mitigar impactos ambientales previsibles, pero en pocos se plantea como un proceso de cambio de un modelo de producción y consumo insostenible desde el punto de vista ambiental y social. Porque ello significaría, ni más ni menos, que limitar el crecimiento económico de las áreas más desarrolladas, redistribuir la riqueza y reequilibrar el territorio, objetivos, estos dos últimos, que tan sólo encuentran lugar en los propósitos generales del informe Brundtland o de las políticas públicas mencionadas; una especie de programa máximo para los días festivos, que son los días en que está permitido soñar.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO MIELGO, A. M. y E. SEVILLA GUZMÁN (2000): «El discurso ecotecnocrático de la sostenibilidad», en BÁRCENA, I, P. IBARRA y M. ZUBIAGA (Ed.) (2000): *Desarrollo sostenible: Un concepto polémico*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- BERMEJO, R. (2000): «Acerca de las dos visiones antagónicas de la sostenibilidad», en BÁRCENA, I, P. IBARRA y M. ZUBIAGA (Ed.) (2000): *Desarrollo sostenible: Un concepto polémico*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- BOTE, V. (1988): *Turismo en espacio rural*. Madrid: Editorial Popular, S.A.
- CALCEDO ORDOÑEZ, V. (1999): «La reforma de la PAC y sus efectos en el sector agrario cantábrico», en CORBERA MILLÁN, M. (Ed.): *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*. Santander: Universidad de Cantabria.
- COMISIÓN MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y DEL DESARROLLO (1987): *Nuestro Futuro Común*. Madrid: Alianza Editorial.
- CORBERA MILLÁN, M. (1998): «El alcance de las medidas agroambientales en Cantabria», *IX Coloquio de Geografía Rural*, Bilbao: Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología, Universidad del País Vasco.

- (1999): «Las políticas de desarrollo rural en la Región Cantábrica: los programas LEADER», en CORBERA MILLÁN, M. (Ed.): *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*. Santander: Universidad de Cantabria.
- (2002): «Cambios en el empleo rural en Cantabria: neoliberalismo, desarrollo rural y pluriactividad» (en) *Los espacios rurales entre el hoy y el mañana. Actas del XI Coloquio de Geografía Rural* (Santander, 1 a 4 de Octubre de 2002). Santander: Universidad de Cantabria.
- (2003): (TÍTULO DE LO MÍO) incluida en el proyecto de investigación correspondiente al Programa Nacional de Promoción General del Conocimiento, titulado *El Trabajo Invisible en España: Una evaluación y valoración del trabajo realmente existente, de su condición, problemas y esperanzas* (TRABIN) coordinado por Juan José Castillo.
- DELGADO VIÑAS, C. (1998): «Cambios recientes en las orientaciones productivas de la ganadería bovina en Cantabria», *IX Coloquio de Geografía Rural*, Bilbao: Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología, Universidad del País Vasco.
- ESPARCIA PÉREZ, J. y J. NOGUERA TUR (1998): «La eficacia de las políticas de desarrollo rural» *IX Coloquio de Geografía Rural*, Bilbao: Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología, Universidad del País Vasco.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, F. (1999): «Las medidas agroambientales en Asturias. Consideraciones acerca del paisaje rural», en CORBERA MILLÁN, M. (Ed.): *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*. Santander: Universidad de Cantabria.
- FROCHOSO SÁNCHEZ, M. (1999): «Los Parques Nacionales: protección y conflictos sociales en los Picos de Europa» en CORBERA MILLÁN, M. (Ed.): *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*. Santander: Universidad de Cantabria.
- GARAYO URRUELA, J. M<sup>a</sup> (2000): «Poder político y conservación de la naturaleza: Los espacios naturales protegidos en la Comunidad Autónoma del País Vasco», en VALLE BUENESTADO, B. (coord.): *Geografía y espacios protegidos*. Murcia: Asociación de Geógrafos Españoles.
- GARCÍA SANZ, B. (1997): *La sociedad rural ante el siglo XXI*. Madrid: MAPA.
- GARRIDO, F. y E. MOYANO (2000): «Las organizaciones profesionales agrarias, ante la política agroambiental» en PANIAGUA MAZORRA, A. (Ed.): *Naturaleza, agricultura y política agroambiental en España*. Madrid: CSIC.
- GÓMEZ SAL, A. y otros (1998): «Pernía-Páramos-Alto Campoo». *Cuadernos de Trashumancia*, nº 17.
- LOPERANA ROTA, D. (2003): *Desarrollo sostenible y Globalización*. Navarra: Thomson, Aranzadi.
- LLONA, A. (2001): «Apuesta por la diversificación de la ganadería», en Asociación ECOS (2001): *Hacia un desarrollo sostenible*. Santander: Asociación Cambalache.
- MARTÍNEZ FERNÁNDEZ, J. C. (2003): «De Brañillín a la estación de esquí de Valgrande-Pajares: cambios en la propiedad, el aprovechamiento y la organización espacial de una antigua braña vaqueira de las montañas de Lena (Asturias)». *Ería*, nº 61.
- MAURÍN ÁLVAREZ, M. (1999): «Espacios naturales, ordenación territorial y desarrollo sostenible en la Asturias de hoy». *Ería*, nº 50.

- OJEDA RIVERA, J. F. (2000): «Espacios naturales protegidos y desarrollo sostenible» en VALLE BUENESTADO, B. (coord.): *Geografía y espacios protegidos*. Murcia: Asociación de Geógrafos Españoles.
- ORTEGA VALCÁRCEL, J. (1999): «Procesos de cambio en las áreas rurales cantábricas. La evolución de los espacios rurales cantábricos y la integración de España en la Unión Europea», en CORBERA MILLÁN, M. (Ed.): *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*. Santander: Universidad de Cantabria.
- PANIAGUA MAZORRA, A. (2000): «Bases metodológicas y conceptuales para el análisis de discursos agroambientales», en PANIAGUA MAZORRA, A. (Ed.): *Naturaleza, agricultura y política agroambiental en España*. Madrid: CSIC.
- PARRA, F. (1990): «La política de espacios naturales: una historia ambigua». *Ciudad y Territorio*, nº 83-1.
- PROGRAMA MARCO AMBIENTAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DEL PAÍS VASCO (2002-2006): ESTRATEGIA AMBIENTAL VASCA DE DESARROLLO SOSTENIBLE (2002-2020). Gobierno Vasco, 2002.
- PUENTE FERNÁNDEZ, L. de la (1996): «Formas tradicionales y nuevos instrumentos en la comercialización del ganado bovino», en DOMÍNGUEZ MARTÍN, R. (Ed.): *La vocación ganadera del norte de España*. Madrid: MAPA.
- RUIZ URRESTARAZU, E. (1999): «Adaptación y gestión a las medidas agroambientales y de forestación en el País Vasco», en CORBERA MILLÁN, M. (Ed.): *Cambios en los espacios rurales cantábricos tras la integración de España en la UE*. Santander: Universidad de Cantabria.