

OPINIÓN Y RECOMENDACIONES DEL CONSEJO DE PROTECCIÓN DE LA NATURALEZA DE ARAGÓN SOBRE EL TEMA: “LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS COMO OPORTUNIDAD PARA EL DESARROLLO SOCIOECONÓMICO LOCAL”.

1.- INTRODUCCIÓN

La elaboración de este informe viene a dar cumplimiento a la función establecida en el Artículo 2.1.g) del Decreto legislativo 2/2013, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de creación del Consejo de Protección de la Naturaleza, mediante la cual se faculta a este órgano consultivo y de participación a incluir en la Memoria anual de actividades un informe que contenga la opinión y recomendaciones del Consejo sobre aspectos relacionados con la situación del medio ambiente en Aragón.

El tercer tema de interés ambiental que aborda el CPNA para exponer su parecer en este año 2017 es: *“Los Espacios Naturales Protegidos como oportunidad para el desarrollo socioeconómico”*. Como introducción al debate, el día 28 de noviembre de 2017 se celebró una mesa-debate invitando a expertos en la materia para posteriormente debatir el tema en el seno de este Órgano.

2.- CONSIDERACIONES PREVIAS Y MARCO NORMATIVO

La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) define área protegida (2008) como *“un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado, mediante medios legales u otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales asociados”*.

El objetivo original de la declaración de los espacios naturales protegidos (ENP) ha sido la conservación del patrimonio natural, pero los actuales modelos de gestión incluyen la conveniencia de articular un modelo de desarrollo sostenible en torno a los ENP generando ejemplos trasladables al resto del territorio.

En nuestro territorio apenas existen espacios naturales no antropizados. El hombre ha modelado tradicionalmente el paisaje, y su acción es una de las principales perturbaciones intrínsecas a considerar como un elemento más de gestión.

El análisis de las implicaciones socioeconómicas de un ENP recomienda utilizar un enfoque metodológico que implique una visión integradora desde una perspectiva socio-ecosistémica, que

entiende el territorio como un sistema sociológico en el que la sociedad y los espacios protegidos están relacionados y buscan el bienestar humano¹.

El apoyo al desarrollo de las poblaciones de las áreas protegidas es un compromiso inherente a la filosofía de estas herramientas de gestión de la biodiversidad, y es también un imperativo normativo, incluyéndose como principio inspirador de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, concretándose en la legislación autonómica de igual manera, así como en las propias normas de declaración de cada espacio natural protegido (y en la aprobación de sus instrumentos de planificación y gestión, los Planes Rectores de Uso y Gestión). Así, el Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, recoge entre sus principios inspiradores el siguiente:

- *“la utilización ordenada de los recursos, garantizando el aprovechamiento sostenido de las especies y de los ecosistemas, su restauración y mejora”.*
- *“el mantenimiento de la población asentada en los espacios naturales protegidos o en sus áreas de influencia socioeconómica, a través de la mejora de su calidad de vida y su integración en las acciones de conservación que se deriven de los regímenes especiales de protección”.*

La declaración de los ENP debe ir asociada a una planificación global, la cual ha de partir de un diagnóstico adaptado a cada territorio, tomando como unidad el sistema socioecológico, que identifique los servicios generados por la biodiversidad (abastecimiento, regulación, culturales) y realice una valoración económica de los mismos para establecer a continuación la programación de acción que permita una gestión adecuada con base a los escenarios de futuro acordados.

La visión ecosistémica del medio nos permitirá establecer estas interrelaciones y dependencias entre medio socioeconómico y conservación que justifican las políticas proactivas de fomento al desarrollo endógeno como herramientas necesarias para una buena gestión de la biodiversidad.

3.- APROXIMACIÓN A LOS ENP DESDE LA SOCIOECONOMÍA

En Aragón, la historia de declaración de los ENP cumple en 2018 un siglo, con la declaración del Parque Nacional del Valle de Ordesa (ampliado en 1982) hasta conformar en la actualidad una red de 18 áreas

¹ El territorio entendido como un sistema socioecológico (sociedad y áreas protegidas para el bienestar humano). Montes y Palomo 2015.

protegidas, que suman 167.751,43 hectáreas. Esta superficie supone el 3,52% de la superficie de Aragón, y un 5,37% si se incluyen las Zonas Periféricas de Protección. Hay que destacar el peso de los Parques Naturales sobre la superficie total con más de un 71%.

La mayoría de los ENP de Aragón se localizan en el medio rural y, en concreto, en zonas de montaña con limitaciones territoriales y estructurales (envejecimiento de la población, poco tejido asociativo, limitaciones de accesibilidad y comunicación...), lo cual ha favorecido la existencia de una discriminación positiva desde la Administración en municipios integrados en los ENP en relación a la implantación de políticas activas de fomento del desarrollo socioeconómico de aquellos sectores vinculados con la gestión de la biodiversidad y el paisaje.

Existe una **relación positiva entre la pertenencia de distintos municipios a la Red Natural de Aragón y su evolución poblacional y de la renta**, comparándose estos municipios con aquellos que no están dentro de la Red. Esta relación es, en parte, fruto de esa discriminación positiva de las políticas agroambientales hacia estos territorios ricos en biodiversidad y con limitaciones ambientales.

El documento Directriz Especial de Política Demográfica y Contra la Despoblación del Gobierno de Aragón analiza este particular y señala que la inclusión de algunos municipios dentro de la Red no es causa agravante en cuanto a la pérdida de población, por el contrario en términos de renta y de población (sobre todo en el ámbito de los ENP), la protección del medio natural favorece el desarrollo de los asentamientos incluidos. A esto hay que sumar la existencia de un flujo estacional de visitantes (población flotante) ligados a zonas bien conservadas con alto valor paisajístico, que generan una demanda de servicios vinculada sobre todo al sector servicios.

Ello ha redundado en la creación de puestos de trabajo. Según datos de la oficina técnica de Europarc-España para el año 2015 más de 1.400 personas trabajan en los equipos de planificación, gestión, mantenimiento, vigilancia, educación ambiental, etc. de los espacios protegidos y además, generan importantes oportunidades para el emprendimiento en las áreas protegidas ligadas al turismo, la conservación, la educación ambiental, la agricultura, etc.

En 2017 los empleos directos asociados a la planificación y gestión de ENP de Aragón se generaron en su mayoría en las propias áreas de influencia socioeconómica, en los ámbitos de gestión de uso público (31 educadores ambientales que atienden la apertura de los centros de visitantes y actividades de educación ambiental) y la conservación de patrimonio natural y mantenimiento de infraestructuras (95

miembros de las cuadrillas), a través de la empresa pública SARGA². A dichos “empleos verdes”, hay que sumarles los generados por las actuaciones de gestión de cada área protegida (seguimiento de especies, prevención y extinción de incendios forestales, trabajos silvícolas, etc.), realizados por empresas públicas y privadas.

Teniendo en cuenta los datos sobre demografía de las áreas de influencia socioeconómica, no cabe duda de que la estadística sobre empleo verde disponible en los ENP de Aragón muestra que, a pesar de ser una aportación cuantitativa pequeña, cualitativamente es de gran importancia y supone en la actualidad el mantenimiento de vida en muchos municipios.

En este sentido el **papel de la mujer** como agente dinamizador y emprendedor de nuevas experiencias está resultando clave en estos entornos.

Pese a estas ventajas, cada declaración de ENP se ha aceptado de manera desigual por la población, en buena parte debido a la falta de comunicación y participación durante el proceso declarativo. Es importante transmitir que los aprovechamientos tradicionales, base de la economía local en muchos de los ENP, no han sido limitados, sino todo lo contrario, entre otras cuestiones por el hecho de que estos aprovechamientos pueden contribuir, en un determinado nivel de uso, a la riqueza y diversidad de hábitat. De hecho, el abandono de prácticas agrosilvopastoriles puede abocar al incremento de procesos erosivos, incendios, degradación de hábitats pascícolas, etc.

Un aspecto fundamental a tener en cuenta, es la distribución de **competencias en materia de desarrollo socioeconómico** repartida en diferentes unidades administrativas del Gobierno de Aragón y de otras administraciones e instituciones. Sin embargo, los ENP son gestionados principalmente desde el órgano ambiental. En este sentido este Consejo considera fundamental la **implicación y coordinación horizontal inter e intra-administrativa**. Cabe recordar además que la declaración de los ENP es de Interés General y un imperativo para el conjunto del ejecutivo, al aprobarse con normas con rango de Ley y Decreto, lo que denota la importancia de estas figuras, la responsabilidad compartida y la confianza en los ENP como instrumentos eficaces de gestión del territorio.

Los propios Planes Rectores de Uso y Gestión son herramientas útiles que contienen propuestas y actuaciones de desarrollo socioeconómico cuyo cumplimiento debe implicar a diferentes Departamentos del Gobierno de Aragón y otras administraciones.

² Sin contar el personal propio del Parque Nacional de Ordesa y Monte Perdido

Señalar por último que las principales **herramientas utilizadas hasta la actualidad para el desarrollo socioeconómico** en estas áreas son:

- **Subvenciones y ayudas económicas:** bien aceptada entre la población, con un efecto conciliador ante las posibles connotaciones negativas que tiene gran parte de la sociedad, quizás más por el desconocimiento que por la propia realidad, con una vocación de compensación por los usos o aprovechamientos que puedan verse limitados. Sin embargo, este efecto podría incitar a cierto inmovilismo. Es necesario que exista un procedimiento que relacione este tipo de ayudas con actividades y servicios de dinamización. Los fondos de las subvenciones vienen procediendo de financiación europea, con la consiguiente complejidad en el procedimiento y las limitaciones en cuanto a la tipología de acciones a ejecutar. En 2017 estas subvenciones han dado paso a una transferencia directa, en función de la superficie de cada municipio en el ENP y zona periférica de protección. Esta nueva fórmula supone una agilización en el trámite, pero deben establecerse las medidas necesarias para que pueda relacionarse la inversión con actuaciones que, además de colaborar con el desarrollo, den respuesta a los objetivos de declaración del ENP.

- **Planes y programas de desarrollo sostenible:** En Aragón, el ejemplo más destacado en materia de planificación en esta materia es el realizado en el Parque Natural de la Sierra y Cañones de Guara, a través del “Plan de Desarrollo Socioeconómico (2001)”, con un buen diagnóstico de la situación pero que no ha logrado materializar las líneas estratégicas planteadas.

- **Marcas de calidad:** la diferenciación y la calidad son dos de las cualidades que en la actualidad van a permitir que un territorio pueda reconocerse y valorarse por la sociedad, sobre todo en el ámbito de la promoción turística y del sector primario asociado a la agricultura y la ganadería.

En materia de turismo, destaca la Q de Calidad Turística, existiendo en la actualidad 5 ENP certificados. Un paso más allá, que implica una coordinación con el entramado turístico del área de influencia socioeconómica y que responde a la necesidad e idoneidad de una planificación ya planteada, es la Carta Europea de Turismo Sostenible (CETS), a través de la cual y por un periodo de 5 años, se desarrolla un plan de acción consensuado y participado por los agentes sociales implicados. El Parque Natural de los Valles Occidentales y el Parque Natural de Posets-Maladeta obtuvieron la certificación en 2015, sin embargo, poco se está haciendo para mantener el Foro de la Carta vivo y ejecutar las actuaciones del Plan de Acción.

A caballo entre las actividades turísticas y los productos locales se encuentran las Marcas de Calidad asociadas a los ENP, con ejemplos en Andalucía, Castilla y León y Comunidad Valenciana. No se han desarrollado en Aragón.

- **Personal técnico dentro del equipo gestor:** algunos ENP cuentan o han contado con personal destinado de manera específica a la promoción del desarrollo socioeconómico, a través del apoyo técnico al tejido empresarial de las zonas de influencia, colaboración con grupos de acción local, ejecución de acciones propias del espacio natural, etc. Las oficinas de desarrollo socioeconómico asociadas a la Red Natural de Aragón³ no cumplieron las expectativas creadas y se cerraron.

Se considera una oportunidad que los ENP cuenten con personal específico para esta área de trabajo, debiéndose aprovechar las estructuras ya existentes (grupos de acción local) del propio tejido social, para aprovechar sinergias.

4.- CONSIDERACIONES GENERALES

1º Sobre las actividades socioeconómicas como herramientas de gestión de los ENP

Es necesario, de acuerdo a una planificación socio-ecosistémica previa, el fomento de las actividades económicas que están directamente relacionadas con la conservación, y por ello su viabilidad económica y social deben ser una prioridad para las instituciones.

En este sentido, este Consejo plantea que cada documento de gestión de un ENP incorpore un capítulo específico de carácter horizontal que incluya las implicaciones de las medidas de conservación en el desarrollo socioeconómico, y la necesidad de contar con un sector primario activo y vivo para apoyar la gestión sostenible la biodiversidad. Se deben analizar las sinergias positivas entre estas actividades y la propia conservación de los valores naturales de los ENP.

2º Sobre la Información y la formación

Este Consejo considera que son claves para el cumplimiento de los objetivos de los ENP, y como herramienta de apoyo a la población local. La realización de campañas de sensibilización sobre los valores y servicios ambientales que aporta un ENP, así como sobre las inversiones que la administración autonómica realiza para su desarrollo, es una línea de acción de gran interés en cuanto a la mejora de la percepción y sentimiento de pertenencia.

³ Se crearon para el Parque Natural del Moncayo, Parque Natural de la Sierra y Cañones de Guara, Parque Natural de Posets-Maladeta, Parque Natural de los Valles Occidentales, Comarca de Daroca, Comarca de Calatayud, Comarca del Campo de Belchite y Comarca Sierra de Albarracín.

La formación y capacitación son aspectos básicos para crear un entramado social que avance hacia la innovación y diversificación de productos y servicios ambientales asociados a los ENP. La población local debe disponer de herramientas adecuadas para conocer el espacio, conocer su realidad social y territorial y, a través de su participación en la planificación y gestión, desarrollar nuevas iniciativas que destaquen la singularidad de cada territorio. En este sentido es fundamental que la creación de puestos de trabajo se localice en la medida de lo posible en el ámbito de los ENP y sus áreas de influencia socioeconómica. En este proceso debe formar parte el equipo gestor, dado que es la base sobre la que conformar el socio-ecosistema⁴.

3ª. Consideraciones sobre la pertinencia de una estructura administrativa acorde con los objetivos de planificación.

Este Consejo considera que debe existir una estructura que permita al equipo gestor disponer de los recursos y capacidades para llevar a cabo las competencias atribuidas a los ENP, siendo de interés volver a implantar la figura del Director-Conservador de cada ENP. En la medida de lo posible, el equipo gestor debe estar formado por un panel interdisciplinar y con conocimiento local.

Esta administración también debe abrirse a los nuevos modelos de gobernanza que la sociedad demanda y que se requieren para la aceptación y viabilidad del modelo de gestión deseado. Mayores niveles de participación en todos los ámbitos, siempre bajo los criterios que marca la legislación y los límites impuestos por el propio socio-ecosistema.

5.-CONSIDERACIONES ESPECÍFICAS

Se exponen a continuación diferentes vías de trabajo o propuestas relacionadas con el desarrollo socioeconómico vinculadas a la gestión de ENP, consideradas de máximo interés:

1. Elaborar **planes de desarrollo sostenible** vinculados a la gestión del ENP y a las sinergias y relaciones entre los sectores de actividad y la conservación de los valores naturales. Estos Planes deberán proponer el desarrollo de las herramientas de gestión relacionadas con el sector agropecuario y forestal, así como analizar las oportunidades para el uso público y sectores de actividad terciaria (ecoturismo, restauración, etc.).

Dentro de estos planes podrían analizarse y plantearse actuaciones sobre cuestiones como:

⁴ Este Consejo ya se ha pronunciado sobre la participación en la gestión, el papel de los Patronatos y ha realizado propuestas de mejora en el funcionamiento y organización interna de los ENP.

http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Departamentos/AgriculturaGanaderiaMedioAmbiente/TEMAS_MEDIO_AMBIENTE/CENTROS/CONSEJO_PROTECCION_NATURALEZA/DICTAMENES/2016/CPN_DICTAMEN_EPN_PATRONATOS_2016.PDF

- Proponer líneas de fomento y desarrollo de la agricultura, ganadería extensiva, etc. Fomentar el sector agroalimentario relacionado con marcas de calidad de ENP.
 - Mejorar la productividad de los pastos y del ganado en extensivo mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles y los conocimientos científicos y de manejo de la cabaña ganadera y la agricultura extensiva.
 - Analizar las oportunidades para la modernizar las explotaciones agropecuarias y dotarlas de las técnicas más adecuadas a cada caso, facilitando el manejo del ganado (sensores, drones, pastores eléctricos, etc.).
 - Posibilidades de asentamiento de servicios terciarios en el entorno de ENP. Analizar las oportunidades de un entorno bien conservado para el uso público y sectores de actividad terciaria (ecoturismo, restauración, etc.).
 - Revisar la normativa de mataderos y obradores locales y de la transformación de productos agropecuarios a pequeña escala en el ámbito de los ENP.
 - Potenciar los diferentes sistemas de venta directa o en circuitos cortos de comercialización, en el entorno de los ENP, buscando las posibilidades que mejor se adapten al sector aragonés, y buscando el apoyo de las administraciones tanto en soporte técnico, de asesoramiento, económico, de ayudas, etc.
 - Analizar las posibilidades de generar empresas de transformación localizadas próximas a las explotaciones, mejorando el valor añadido de los productos, la generación de empleo y especialmente la incorporación de la mujer a la cadena productiva.
2. Impulsar la adhesión a la **Carta Europea de Turismo Sostenible** en los ENP y poner en marcha los compromisos establecidos en las certificaciones obtenidas hasta la fecha.
 3. Crear una **marca de calidad** para los servicios prestados y los productos producidos en los ENP y áreas de influencia socioeconómica. Establecer vías de comunicación y difusión de estos productos, mejorar las redes de comercialización, fomentar la venta en mercados de proximidad, etc.
 4. Estudiar las posibilidades de implantación del **Contrato Territorial de Explotación (CTE)** y el **Contrato Territorial de Zona Rural**, como herramienta de gestión de ENP relacionada con el sector

primario. En España estos contratos vienen regulados por el Real Decreto 1336/20115, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural.

5. Valoración de las **relaciones entre los fondos económicos (PDR) y el desarrollo del sector agroforestal y agropecuario en los ENP**. Este Consejo considera fundamental la realización de un **estudio pormenorizado de encaje de las diferentes medidas de gestión de hábitats, especies y espacios en el Plan de Desarrollo Rural de Aragón (PDR) de Aragón**. En este sentido, se recomienda realizar un análisis específico de las medidas Agroambiente y Clima, medidas vinculadas a ENP y a Red Natura y estableciendo las modificaciones pertinentes, dentro de las ayudas al Desarrollo Rural (2º pilar de la PAC), para que los presupuestos y acciones del próximo PDR puedan mejorar el balance de inversiones de esta herramienta en la gestión de los ENP.

Una breve revisión de algunas de las medidas relacionadas con la gestión de ENP del PDR actual permite a este Consejo proponer, a modo de ejemplo, una serie de propuestas de revisión e incorporación de diferentes medidas para el próximo PDR.

- Medida 1. Transferencia de conocimientos y actividades de información.

Propuesta: Líneas de fomento de la formación a agricultores y ganaderos vinculados a ENP y relacionados con la gestión de la biodiversidad, buenas prácticas en el uso del suelo, aplicación de energías renovables, gestión del agua, etc.

- Medida 2. Servicios de asesoramiento, gestión y sustitución a las explotaciones agrícolas.

Propuesta: Líneas de fomento para la creación de empleos en el medio rural, asesoramiento, formación.

- Medida 3. Regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios.

5 El citado Real Decreto, que desarrolla reglamentariamente la Ley 45/2007 por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural, señala lo siguiente: "... conformar un marco contractual mediante el cual los titulares de las explotaciones agrarias asuman desarrollar un modelo de actividad agraria que genere externalidades positivas en los ámbitos mencionados, y por el cual, en apreciación del interés público de dichas externalidades, las administraciones públicas competentes las compensan, incentivan y retribuyen, como forma de reconocimiento por la sociedad de los servicios y prestaciones de carácter público que generan las explotaciones agrarias más allá de la retribución derivada de la venta en el mercado de sus productos".

Propuesta: Línea de fomento para creación de Marcas de calidad de productos específica en ENP.

- Medida 4. Inversiones en activos físicos.

Propuesta: Potenciar la submedida 4.1.b y dotarla para mejorar la subvención a inversiones para la modernización de la gestión de rebaños en extensivo (drones, sistemas informáticos de control telemático de rebaños, control de partos...) en ENP.

- Medida 6. Desarrollo de explotaciones agrícolas y empresas.

Propuesta: Medidas de priorización de las subvenciones a las explotaciones pecuarias de jóvenes ganaderos y la modernización de las explotaciones pecuarias en extensivo en los ENP.

- Medida 8. Inversiones en el desarrollo de zonas forestales.

Propuesta: Adecuación de instalaciones agroganaderas en zonas de transición bosque, matorral, pastizal para la gestión de hábitats forestales mediante ganadería extensiva primándose las zonas situadas en ENP.

Gestión de hábitats de interés comunitario forestales en ENP.

- Medidas 10, 11 y 15. Agroambientales.

Propuesta: Incrementar la oferta de medidas agroambiente y clima específicas para ENP.

- Medida 13. Limitaciones naturales u otras limitaciones específicas

Propuesta: Valoración de implementación de Contratos Territoriales de Explotación en ENP

6. Diversificación de los modelos de financiación.

- Estudio sobre las **vías de financiación** (FEADER, FEDER, LIFE, Fondo Social Europeo, Fondo de Cohesión, 7º Programa marco de Investigación, otros fondos...) de las medidas, planes y acciones relacionadas con la gestión de hábitats, especies y espacios protegidos y especialmente de ENP.
- Exploración de todas las posibilidades de aprovechar otros regímenes de ayudas y fondos europeos para el desarrollo de las medidas de actuación (POCTEFA, LIFE, etc.).
- Elaborar un documento de análisis de las propuestas de desarrollo socioeconómico endógeno del sector primario (agricultura y ganadería extensiva y sector forestal) que se incorporan en

otros planes de desarrollo (EOTA, Directriz de Despoblación, directrices del Pirineo...) y aplicables o útiles para la gestión de ENP.

7. Diversificación de los modelos de gobernanza

- Gestión *sensu estricto*, en la que participa el Departamento DRS junto a ciudadanos y otras entidades, todo ello en referencia al uso de mecanismos y fórmulas de cogestión, tales como acuerdos de custodia del territorio y suscripción de convenios, etc.
- Establecer nuevos modelos de Gobernanza y participación en la gestión de la biodiversidad y de los ENP buscando la corresponsabilidad en la conservación y uso sostenible de la biodiversidad.
- Fomentar la implicación y participación en la gestión de los ENP de nuevos agentes y colectivos, públicos y privados, procedentes de distintos sectores profesionales. Administraciones locales, empresas y asociaciones empresariales, grupos de acción local, organizaciones profesionales agrarias, etc.
- Fomentar las Fórmulas de custodia del territorio para los ENP.
- Diseño de diferentes fórmulas de colaboración con gestión de los espacios naturales. Proyectos de apadrinamiento, custodia del territorio, micromecenazgos, inversiones directas en conservación, convenios...
- Estudio de valoración de desgravaciones o exenciones fiscales asociadas a inversiones en proyectos medioambientales en el ámbito de los ENP.

Lo que con el Vº Bº del Sr. Presidente, en la ciudad de Zaragoza, a 19 de diciembre de 2017, como Secretario del Consejo de Protección de la Naturaleza de Aragón, CERTIFICO:

VºBº:

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO



Fdo.: Juan de la Riva Fernández

EL SECRETARIO DEL CONSEJO



Fdo.: Francho Beltrán Audera