

Lurralde : invest. espac.	41	2018	p: 225-248	ISSN 0211-5891	ISSN 1697-3070 (e)
---------------------------	----	------	------------	----------------	--------------------

EL RESURGIR DE LOS COMUNES Y LA GOBERNANZA DE SISTEMAS COMUNALES TRADICIONALES EN RIESGO: EL CASO DE ENIRIO-ARALAR

OIHANA GARCÍA ALONSO ^{1,*}

IKER ETXANO ^{1,2,3}

ENEKO GARMENDIA ^{1,2,4}

¹ Dpto. de Economía Aplicada I, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea (UPV/EHU).
Dirección postal: c/ Comandante Izarduy 23. 01006 Vitoria-Gasteiz, País Vasco.

² Grupo de investigación EKOPOL (www.ekopol.org), UPV/EHU.

³ HEGOA, Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. UPV/EHU.

⁴ Basque Centre for Climate Change – BC3.

*Contacto: oihana.garcia@ehu.eus

RESUMEN:

En un contexto en el que el estudio y análisis de los comunes ha resurgido con vigor, la gobernanza de los sistemas comunales de pastoreo afronta nuevos retos derivados de sus múltiples usos y de un contexto social y económico cambiante. En este trabajo se analiza el caso de la Mancomunidad de Enirio-Aralar (Gipuzkoa, País Vasco), lugar donde recientemente han emergido conflictos y donde en definitiva se está poniendo en riesgo la gobernanza de su sistema comunal tradicional. Se concluye que sólo la adaptación de la Mancomunidad tanto a las nuevas funciones que le demanda la sociedad como al creciente intervencionismo de las instituciones provinciales y europeas en la ordenación del territorio rural, podrá seguir garantizando su supervivencia como comunal en el futuro.

Palabra clave: comunes, gobernanza, pastoreo, conflicto socioecológico, Enirio-Aralar.

Izenburua: Komunen suspertzea eta sistema komunal tradizionalen gobernantza arriskuan: Enirio-Aralarreko kasua

LABURPENA: Komunen inguruko azterketak indarrez suspertu dira, eta testuinguru horretan artzaintza-sistema komunalen gobernantzak erronka berriei egin behar die aurre, bai haren erabilera aniztetatik bai testuinguru ekonomiko eta sozial aldakorretik eratorzen direnak. Ikerlan honek Enirio-Aralar Mankomunitatearen (Gipuzkoa, Euskal Herria) kasua aztertzen du, izan ere, gatazkak azaleratu dira oraintsu eta finean haren sistema komunal tradizionalaren gobernantza arriskuan jartzen ari da. Ondorio gisa, Mankomunitatea halabeharrez egokitu behar da, bai gizarteak eskatzen dizkion funtzio berrietara bai landa inguruko lurralde-antolaketa alorrean europar eta probintzia-instituzioek adierazten duten esku-hartze hazkorrari ere; soilik horrela bermatuko du bere komunalaren biziraupena etorkizunean.

Gako-hitzak: komunak, gobernantza, artzaintza, gatazka sozioekologikoa, Enirio-Aralar

Title: The resurgence of commons and the governance of traditional commons systems at risk: the case of Enirio-Aralar

ABSTRACT: The study of commons has resurged vigorously. In this context the analysis of traditional grazing commons whose governance is subject to great challenges associated with changing socio-economic conditions and the co-existence of multiple uses is of particular interest. In this article we analyze the case of Enirio-Aralar Community (Gipuzkoa, Basque Country), where a strong socio-ecological conflict emerged due to the multiple uses that co-exist in the area and the governance of its traditional common systems. The study shows that the subsistence of the area as a common will depend in the adaptive capacity of the community to the increasing intervention of European and regional institutions in rural planning and the satisfaction of new social demands.

Keywords: commons, governance, grazing, socio-ecological conflict, Enirio-Aralar.

1. El resurgir de los comunes, la comunidad y la gobernanza

La crisis sistémica que se ha manifestado desde hace ya una década en muchas economías del entorno europeo está trayendo como consecuencia el surgimiento de corrientes populares, que están poniendo en cuestión la viabilidad del propio sistema económico y social y que están reivindicando un nuevo modelo de sociedad (Martínez-Alíer et al. 2010; D'Alisa, Demaria y Kallis 2015)¹. Los movimientos sociales surgidos, como el 15M en España o las revoluciones de primavera de los países árabes, comparten la demanda de un mayor empoderamiento de la sociedad y un refuerzo de la democracia participativa. Paralelamente, en el contexto ideológico, se extienden y difunden las corrientes más críticas con el sistema capitalismo predominante, tomando cierta fuerza las concepciones del mundo del marxismo, la economía feminista, la antropología, la economía política o la ecología.

En este contexto amplio de transformación del sistema es en el que debe entenderse la reciente revalorización que han tenido los comunes ("commons") (Subirats 2013). Este resurgir de los análisis, estudios y defensa de los comunes está además relacionado con un cambio en su concepción. De hecho, la propia denominación tradicional en castellano del término "bienes comunes" es reflejo de un enfoque economicista, en el que el centro del análisis eran los bienes y sus características. En la actualidad, el término es multidisciplinar, y se defienden los "comunes" como "todo aquello que de todos es" (Madrilonia.org 2011),

1 Véase el nº 45 "Los Bienes Comunes" de la revista *Ecología Política* (2013).

siendo reivindicados como sistemas modélicos de mantenimiento de recursos que priorizan los beneficios colectivos sobre los individuales.

Así, en la última década la atención ya no se limita al tradicional territorio comunal, sino que se consideran como nuevos comunes, comunes globales o “procomún” a todos los entramados sociales y culturales que responden a intereses colectivos (De Moor 2011). En defensa de la fraternidad, la cooperación, el compartir, la cultura libre, la autonomía y la autogestión, se defienden comunes como la Wikipedia, el copyfree, el software libre, las licencias “Creative Commons” e incluso las plazas públicas protagonistas de las revoluciones populares (Lafuente 2007; Zuberó 2012; Calle 2015).

En esta evolución ha quedado muy lejos el pesimismo imperante en la década de los 1970s respecto a la insostenibilidad de los recursos comunes, que tuvo su mayor reflejo en el influyente artículo de Hardin (1968) denominado “La tragedia de los comunes”. Este autor consideraba que los comunes estaban abocados a su agotamiento, dada su naturaleza de bienes rivales y no excluyentes. Este análisis y otros similares estaban enmarcados en la economía neoclásica, que acepta el egoísmo y la satisfacción de los intereses individuales como base del comportamiento humano. Desde esta visión, la única opción para evitar la sobreexplotación de los recursos comunes, confundidos frecuentemente con la ausencia de propiedad, consistía en clarificar dichos derechos de propiedad, que se consideraban una institución fundamental para su gestión (Aguilera 2006). Los mecanismos de control parejos al establecimiento de derechos de propiedad pueden ser privados o públicos. En el primer caso, esta corriente defendía la desamortización, los cerramientos y la privatización de los bienes comunes, mientras que otros autores abogaban por la expropiación, al considerar que el sector público es el único garante de los intereses colectivos.

En la actualidad este enfoque ha quedado superado, gracias entre otros factores a las aportaciones de la Nueva Economía Institucional, que durante las últimas décadas ha renovado el debate y ha aportado innumerables ejemplos de diversos bienes comunes en todo el planeta que han perdurado sosteniblemente a lo largo de los siglos (Ostrom, 2009; Anderies y Janssen 2013; Cárdenas 2015). Esta constatación cambia el marco analítico sobre los bienes comunales, que comienzan a ser estudiados desde diversas disciplinas como un ejemplo de éxito de cooperación social y no como un fallo en la asignación de derechos de propiedad. La concesión del Premio Nobel de Economía a Elinor Ostrom, en 2009, fue un reconocimiento a su trabajo sobre la relevancia de las condiciones institucionales y del contexto socioeconómico para el éxito en la gestión sostenible de estos bienes.

Efectivamente, los estudios de caso permiten constatar que en muchas ocasiones son precisamente las comunidades las mejores gestoras de los recursos comunes de base territorial, por lo que se comienzan a estudiar los factores determinantes de su éxito o fracaso y los aspectos institucionales que hacen posible su adecuada gestión y pervivencia (Ostrom 1990).

En concreto, el marco propuesto por Ostrom (2009) para el análisis de la sostenibilidad de los sistemas socioecológicos permite relacionar cuatro grandes subsistemas, interrelacionados mutuamente y que a su vez están relacionados con el contexto social, económico y político y con los ecosistemas naturales (Bots, Schlüter y Sendzimir 2015; Hinkel et al. 2015). Los cuatro elementos son los siguientes (ilustración 1): (a) el sistema de recursos, definido como los procesos que crean, mantienen o mejoran el stock de recursos (un determinado parque natural o una pesquería, por ejemplo); (b) las unidades de recursos (un sistema natural produce diferentes unidades de recursos: forestales, agrícolas, recreativos, etc.); (c) los sistemas de gobernanza –“communing” (instituciones, reglas de acceso y uso, etc.); y (d) los usuarios –“communers” (individuos que utilizan el sistema de diversos modos, sean o no

propietarios del mismo). Este planteamiento incluye un análisis tanto de las interacciones (conflictos, procesos deliberativos, etc.) como de los resultados del sistema en términos sociales y ecológicos (biodiversidad, equidad, sostenibilidad, etc.). Además, se reconoce que un amplio tipo de recursos puede ser usado en común por más de un individuo, es decir, se acepta la existencia de espacios comunes de usos múltiples.

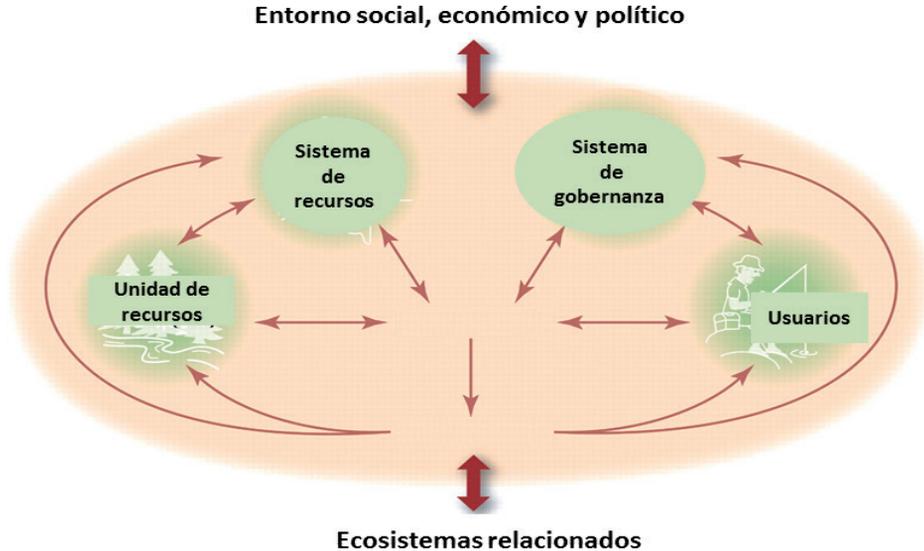


Ilustración 1. Marco para el análisis de sistemas socioecológicos.

Fuente: adaptado de Ostrom (2009)

En definitiva, en esta nueva concepción se supera el debate relativo a la propiedad del común, a la dicotomía entre Estado y el mercado y a la propia naturaleza del bien (el “common”), reconociendo la importancia de los contextos sociales, políticos y económicos, de las instituciones y de la gobernanza, es decir, poniendo el acento en el “communer” y en el “communing” a la hora de explicar la pervivencia de los recursos comunales (Edwards y Steins 1998).

En este trabajo analizamos desde esta perspectiva uno de los mayores y más complejos sistemas socioecológicos de recursos comunes del País Vasco, la Mancomunidad de Enirio-Aralar (Gipuzkoa). Tras reconocer la importancia que los espacios de montaña han tenido en la cornisa cantábrica, se realiza un repaso histórico sobre los avatares y conflictos de intereses que han existido en Aralar desde su reconocimiento como espacio comunal en el siglo XV. Tras esta aproximación, se estudia el sistema socioeconómico actual de este territorio, especialmente en relación a los conflictos derivados de los múltiples usos y valores que existen en este territorio. El objetivo de este análisis es identificar los retos a los que se enfrentan los sistemas tradicionales de gobernanza comunales, como el de Enirio-Aralar, ante estos conflictos y en un contexto socioeconómico cambiante.

2. Los pastos comunales en la cornisa cantábrica: un sistema socioecológico de usos múltiples

Los pastos comunales en la cornisa cantábrica fueron un recurso fundamental en el sistema económico preindustrial, pese a su escasa aptitud agrícola. Las casas, aldeas y pueblos asentados en los valles disponían en muchos casos de pastos y montes de altura “para el común de los vecinos”, los cuales formaban parte del conjunto de recursos naturales sobre el que se basaban las economías familiares. En dichos terrenos los vecinos obtenían así desde tiempos inmemoriales alimentos a través de la caza, madera para calentarse y para la construcción, helechos para las camas del ganado y forraje y refugio para la cabaña ganadera durante los meses estivales (Iriarte 2002; Alberdi 2003; Urzainqui 2007).

En estos pastos comunales diferentes instituciones de gobernanza establecían una serie de normas que limitaban el uso de los recursos a los vecinos y gestionaban los recursos disponibles mediante reglas comunes, en las que prevalecían intereses colectivos: definiendo los usuarios con derechos, los tiempos permitidos de pastoreo, las normas de extracción de madera, el tipo y cantidad de ganado permitido por familia, etc. El mantenimiento de los pastos y montes de altura como bien común autogestionado por las comunidades en la cornisa cantábrica permitió de hecho durante siglos una mayor operatividad que otras formas de explotación, tanto en lo concerniente a la estructuración económica como a la reproducción social de las economías rurales (Beltrán 1996; Iriarte 1997).

Las disciplinas que tradicionalmente más atención han prestado a los pastos comunales de altura, tanto en España como en otros países europeos occidentales, han sido las ligadas a la historia y en menor medida al derecho y la antropología. En concreto, el mayor interés se ha centrado en las presiones que fueron sufriendo estas formas de organización comunal, y que se hicieron patentes en el contexto de las tendencias liberales de los dos últimos siglos. Desde estas disciplinas se ha analizado la pérdida y despojo de los sistemas tradicionales comunales, a través de los cambios en su propiedad y de las modificaciones legislativas y políticas que les han afectado. Pérez-Soba y Solá (2004) han llegado a definir la pérdida irreversible del carácter comunal de muchos territorios españoles como “la tragedia de los comunales”.

La industrialización acontecida en la cornisa cantábrica desde finales del siglo XIX ocasionó además una pérdida del valor productivo de los pastos de montaña, hasta llegar a las economías rurales actuales, en las que la ganadería es cada vez más residual y la intensificación y globalización protagonizan los mercados agrarios². Por otro lado, en las últimas décadas y al mismo tiempo que se reducía la funcionalidad económica de los pastos comunales de montaña, han aparecido otros intereses protagonizados por agentes que no son los que tradicionalmente han gestionado el recurso. Estos intereses están relacionados con el reconocimiento creciente de las funciones sociales, culturales y medioambientales del mundo rural, un reconocimiento que poco a poco va impregnando las políticas agrarias y de desarrollo rural.

La pervivencia de una gobernanza comunal ha permitido en muchos casos la sostenibilidad de los recursos naturales de los ecosistemas alpinos, hasta tal punto que hoy en día muchos de estos pastos de altura forman parte de los hábitats humanizados europeos mejor conservados (Short 2008; Couto y Gutiérrez 2012). Estos hábitats generan asimismo importantes servicios ambientales a la sociedad: secuestro de carbono para mitigar el efecto invernadero, provisión de recursos hídricos, mantenimiento del paisaje tradicional, prevención de incendios, conservación de razas autóctonas, etc. (García-Ruiz et al. 1996;

2 Una manifestación de la importancia que tuvo la ganadería en la sociedad rural vasca tradicional es el origen de la palabra “aberatsa” (rico, pudiente), que deriva de “abere”, animal doméstico.

Sutcliffe et al. 2013; Odriozola et al. 2014). Así, los organismos internacionales que velan por la conservación de la naturaleza reconocen el importante papel de las áreas conservadas por las comunidades locales en la conservación de la naturaleza y la gestión sostenible de los recursos a nivel global (Dudley 2008; Borrini-Feyerabend y Hill 2015).

Pese a las múltiples presiones que han soportado, muchas de las formas tradicionales de gobernanza comunal de la cornisa cantábrica han ido sobreviviendo y adaptándose a una sociedad rural en continua transformación (Lana 2008; Serrano 2014; Beltrán 2015; Lana e Iriarte 2015). Si inicialmente eran las comunidades de pastores y los representantes de los poderes públicos locales quienes fundamentalmente gestionaban los pastos comunales, los nuevos intereses se integran en grupos de presión e instituciones de diferentes niveles, que están interviniendo en dicha gestión a través de actuaciones y políticas muy variadas: agrícolas, de desarrollo rural, de declaración de espacios protegidos, de gestión forestal, de protección ambiental, etc. En este contexto el reto de los pastos como sistemas comunes de usos múltiples es conjugar la multifuncionalidad que desempeñan en la sociedad actual, al tiempo que se minimizan los posibles conflictos (Edwards y Steins 1998; Short 2008; Davies et al. 2016).

3. La Mancomunidad de Enirio-Aralar: evolución de sus funciones, usos y gobernanza

La sierra de Aralar se sitúa entre la Comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra. Colindante con la divisoria de aguas cantábrico-mediterráneas, esta sierra cuenta con un clima suave y una elevada pluviosidad invernal. Se trata de una de las áreas montañosas más importantes del País Vasco, con extensos hayedos, praderas montanas, pastos petranos, barrancos y arroyos. La parte norte del macizo central, que corresponde a la Mancomunidad de Enirio-Aralar (Gipuzkoa), está compuesta fundamentalmente por pastos montanos situados a una altitud superior a los 1.000 metros, que conforman una extensa meseta al pie de colinas calizas y que acoge actualmente la zona de pastoreo más importante de Gipuzkoa. La extensión total de los terrenos pertenecientes a la Mancomunidad es de 3.387 hectáreas (Ha), de las cuales 2.087 (61%) corresponden a pastizales. Aunque la vegetación potencial de Aralar son los hayedos, el paisaje está totalmente intervenido por la actividad humana, al haber sido utilizado durante siglos por las comunidades vecinales. Desde el neolítico, el pastoreo ha ido transformando el bosque en praderas montanas y en los últimos dos siglos también ha sido muy relevante la extracción forestal. Situada a corta distancia de urbes densamente pobladas, se trata también de una zona de gran tradición montañera para los habitantes del País Vasco.



Ilustración 2. Localización de la Mancomunidad de Enirio-Aralar y predominio del pastizal.

Fuente: elaboración propia.

Al igual que ocurre en la vertiente sur de la sierra, perteneciente a Navarra, los pastos de Aralar han sido comunales desde tiempos remotos en base a usos y costumbres ancestrales, que dieron origen en el siglo XV (año 1409) a la constitución formal de la Mancomunidad de Enirio-Aralar como una “comunidad de pastos y seles”. Se recogía así la tradición oral que existía sobre el derecho ancestral al disfrute de los pastos por parte de los vecinos de los valles. En esta comunidad de tierras participan 15 municipios guipuzcoanos del entorno de la sierra, que además de ser sus propietarios, tienen derecho al disfrute conjunto de los pastos de esta montaña. En concreto, se trata de los municipios de Altzaga, Arama, Ataun, Beasain, Gaintza, Itsasondo, Lazkao, Ordizia, Zaldibia, Abaltzisketa, Amezketa, Baliarrain, Ikaztegieta, Legorreta y Orendain.

Desde su inicio, por lo tanto, los usos definidos como comunales son exclusivamente de “hierbas, aguas y pastos”, recursos que hasta el siglo XVII se dedicaban sobre todo al ganado vacuno y porcino, más adaptados a la configuración boscosa que predominaba entonces en el macizo (Aragón 2002), y más valiosos que otro tipo de ganado para unas economías familiares basadas en la agricultura. También se permitía a los vecinos la extracción de helechos y hojarasca (para la cama del ganado y posterior abono de cultivos) y de leña para usos domésticos.

La Mancomunidad de Enirio-Aralar se regía por una Junta en la que participaban los representantes de las quince poblaciones mancomunadas, y fue dotándose a través de los siglos de distintos reglamentos y ordenanzas de pastos y montes. Su historia se caracteriza por las sucesivas e interminables presiones entre diferentes usos y usuarios, y por las tendencias disgregadoras entre los pueblos, hasta tal punto que puede definirse la vida de la Mancomunidad como “un conflicto casi permanente” (Moraza 2010). Estos conflictos de intereses eran similares a los acontecidos en terrenos de montaña comunales del entorno (Iriarte 1997; Urzainqui 2007), muchos de ellos también mancomunados, y variaban según la evolución de los usos predominantes, la estructura económica rural y los acontecimientos externos que afectaban a las villas.

Una de las tensiones más importantes se produjo en el siglo XVIII, cuando el bosque comenzó a ser un recurso económico importante, demandado por ferrerías y por la industria naviera en una época además en la que las necesidades de los pueblos, endeudados por continuas guerras, eran evidentes (Aragón 2001). Téngase en cuenta que en el siglo XVII, al consolidarse las villas como representantes de los vecinos, éstas se atribuyen el arbolado de Aralar como recurso “de propios” (patrimonial), y por lo tanto utilizaban la renta generada por la explotación de las hayas para hacer frente a sus deudas y al pago de los servicios que ofrecen a los vecinos (Ayerbe 2005).

Por lo tanto, a diferencia de los pastos, cuyo uso por parte de los vecinos seguía siendo libre y gratuito, los recursos forestales se comenzaron a utilizar para obtener rentas públicas en momentos de necesidad de las haciendas locales, considerándose por lo tanto que el aprovechamiento principal del suelo recaía en las villas y concejos y no en “el común de los vecinos”. Lo cierto es que en muchos comunales de España las fronteras entre bienes de propios y bienes comunales nunca han estado claramente definidas, ya que los municipios se crearon como entidades separadas de los vecinos y por lo tanto comenzaron a regular por sí mismas el uso y el aprovechamiento de los bienes del común, patrimonializando así los aprovechamientos netamente vecinales (Iriarte 1997; Aragón 2003; Pérez-Soba y Solá 2003; Alberdi 2004; Ayerbe 2005; Urzainqui 2007; Lana 2016).

Una de las consecuencias de la progresiva deforestación por el aprovechamiento municipal del arbolado fue que favoreció la entrada de ganado ovino en sustitución del vacuno y porcino, un proceso que se había iniciado en el siglo XVI y que provocó que ya en

el siglo XVIII este ganado, cuyo valor había ido aumentando progresivamente, se convirtiera en mayoritario en la sierra. Las modificaciones en la regulación de los usos ganaderos (tipos de ganado prioritario, acceso a pastos, pago o no de cánones, etc.) fueron siempre precedidas de tensiones y conflictos que, pese a todo, la Mancomunidad fue superando aceptablemente gracias al arbitrio de las administraciones regionales y provinciales. Una de las decisiones más controvertidas, por ejemplo, fue cuando se permitió la entrada, previo pago, del ganado ovino foráneo a Aralar.

Sin embargo, las tensiones entre los diferentes usos se hicieron insostenibles al romperse la integración tradicional entre los aprovechamientos. La ganadería extensiva comienza a ser arrinconada en un sistema agrario cada vez más intensificado y menos autosuficiente. Al mismo tiempo, la industrialización presiona hacia la revalorización del arbolado para la producción de carbón. Así, la capacidad de la Mancomunidad para hacer frente a nuevos retos se pone en entredicho a principios del siglo XIX (Moraza 2010). Los conflictos entre los municipios que de forma mancomunada poseían el monte fueron a más a medida que el arbolado crecía en importancia como recurso económico y las deudas de las haciendas locales aumentaban, hasta el punto en el que los quince pueblos decidieron en 1821 repartir entre ellos, tras arduas discusiones, el vuelo forestal. A partir de entonces cada municipio pudo disponer de sus propios árboles, lo que produjo inevitablemente una aceleración de la deforestación. Puede considerarse que si hasta ese momento la forma mancomunada de la apropiación del recurso había frenado hasta cierto punto un uso forestal excesivo, conteniendo las necesidades particulares que afectaban a cada haciendo local, fue la apropiación municipal del bien comunal la que provocó su sobreexplotación.

La política liberal que caracterizó a Europa desde mediados del siglo XVIII y durante todo el siglo XIX empujó a que se produjera un despojo general de los bienes comunales, al que no escaparon muchos de los ubicados en el País Vasco (Urzainqui 2007; Lana 2008; Serrano 2014). Partiendo de la creencia de que la propiedad privada era la manera más eficiente de explotar los recursos naturales, la política predominante facilitaba la privatización de los bienes públicos y comunales, a través de leyes desamortizadoras. Este proceso no llegó a afectar a la Mancomunidad de Enirio-Aralar, ya que se logró declarar el monte como de "Utilidad Pública" en 1886, alegando la existencia de bosques de hayedos que aún sobrevivían en su interior. Fueron por lo tanto, sus valores ambientales (forestales) y no su uso comunal (pastos) los que, al considerarse relevantes para el conjunto de la sociedad, permitieron que este monte quedara al margen de las leyes desamortizadoras que pretendían enajenarlo a menos privadas. La catalogación de Enirio-Aralar como Monte de Utilidad Pública (MUP) consagró, no obstante, la patrimonialización municipal del bien comunal, ya que se exigió que se inscribiera como propiedad de las villas, lo que supuso la pérdida definitiva de la propiedad para el "común de los vecinos" (Urzainqui 2007)³.

Desde el momento en el que Aralar pasó a formar parte del catálogo de MUP, se asumió que este territorio debía preservar su función pública, primando en sus formas de explotación no sólo los aspectos económicos, sino también los aspectos ecológicos y sociales que fueran valiosos para el conjunto de la sociedad. Esta función social se llevó y aún se lleva a cabo a través de la tutela, tanto en los usos forestales como ganaderos, de la administración forestal, en concreto de la Diputación Foral de Gipuzkoa (DFG).

A principios del siglo XX la situación de Aralar era ciertamente desfavorable. Sus bosques se habían reducido notablemente por la sobreexplotación pastoril y forestal, y en la institución

3 La citada patrimonialización ha sido muy frecuente en la cornisa cantábrica, si bien existen excepciones en algunas regiones españolas en las que los comunales pasaron a ser bienes de titularidad privada y forma de explotación colectiva, como los Montes Vecinales en Mano Común o los Montes de Socios.

gobernante, la Junta, reinaba la anarquía, de tal manera que en los escritos de la época se calificaba el monte como en un “estado lamentable de abandono” (Ayerbe 2005). La DFG trató de priorizar la conservación y el fomento del hayedo, a través de viveros, cierres y plantaciones, permitiéndose el pastoreo sólo en la medida en la que no interfiriera con la repoblación del bosque. Los ingenieros de montes comenzaron a intervenir activamente en la gestión de los recursos antes comunales, promoviendo planes de ordenación e imponiendo criterios técnicos de conservación del arbolado y de uso ganadero, una intervención que sigue vigente hoy en día.

La intensa industrialización que durante el siglo XX caracterizó el territorio guipuzcoano redujo la presión de los usos económicos sobre los terrenos de la Mancomunidad, al tiempo que se revalorizó la sierra como lugar de esparcimiento y recreación de una sociedad cada vez más urbana⁴. Aralar recuperó durante este siglo parte de su manto forestal gracias a la política de protección de la DFG, y se mantuvo así mismo como el terreno más importante de pastoreo de toda la provincia. La Junta, reducidas sus competencias a la elaboración de sus propias ordenanzas de pastos (siempre concordantes con las emanadas por la administración forestal provincial), también siguió en funcionamiento, aunque su relevancia fue siendo cada vez menor en unos municipios que no fueron ajenos al proceso industrializador general.

Durante las últimas décadas del siglo XX la persistencia de ganado ovino, vacuno y equino en la sierra casi cabe relacionarla más con el arraigo al modo de vida pastoril y rural de los vecinos que a una verdadera fuente de rentabilidad económica. Las condiciones de vida de los pastores eran precarias y la escasa rentabilidad del sector primario dificultaba el relevo generacional. Esta situación, pese a lo que cabría pensar, no favoreció la regeneración natural del bosque ni el adecuado mantenimiento del pastizal, ya que la falta de control del ganado vacuno y equino —achacable tanto a la DFG como a la propia Mancomunidad— provocó cierta sobreexplotación y degradación del mismo (Aranzadi 1982).

En resumen, tal y como se observa en la tabla 1, puede concluirse que la Mancomunidad de Enirio-Aralar se ha caracterizado siempre por albergar diferentes usuarios interesados en diversos recursos, que se solapan en el mismo territorio. Con mayor o menor éxito, los sistemas de gobernanza han tratado de evitar conflictos entre dichos usuarios, entre los cuales la “sociedad en su conjunto” ha sido cada vez más relevante, tanto en términos de intervención en la gestión (municipios y DFG), como en la priorización de los intereses generales de preservación ambiental.

4 El primer refugio de montaña en Enirio-Aralar fue construido en el decenio de 1930 y desde entonces el valor recreativo de la sierra no ha parado de crecer (Moraza 2010).

Tabla 1. Hitos en las funciones y la gobernanza del comunal de Enirio-Aralar

Fecha	Unidades de recursos <i>Common</i>	Comunidad Usuarios con derechos <i>Communer</i>	Gobernanza Instituciones <i>Communing</i>	Intereses y tensiones
Desde neolítico hasta s. XV	Pastos, aguas Leña para uso familiar	Vecinos (con casa abierta). Agricultores (vacuno y porcino) Uso libre y gratuito	Oral/costumbres	Uso forestal y uso ganadero sin conflictos, integración de usos.
Desde 1409 hasta 1821	Pastos, aguas. Leña para uso familiar	Vecinos: pastores (ovino) y agricultores (vacuno y porcino). Uso libre y gratuito A partir del s. XVIII y excepcionalmente, pastores foráneos	Junta en la que están representadas las 15 villas (alcaldes o apoderados)	-Creciente tensión sobre arbolado (necesidades de los municipios) -Conflictos entre ganaderos (vacuno/ovino, local/foráneo, entre villas, ...)
	Madera, carbón	Explotación como bien de propios de las villas y concejos de forma mancomunada	Arbitrio de la administración provincial	-Inicio de la deforestación -Conflictos entre villas
Desde 1821 hasta 1886	Pastos y aguas Despojos de arbolado	Vecinos uso libre y gratuito	Decadencia de la Junta como reguladora, falta de guardería y de ordenanzas.	-Deforestación acusada (necesidades de los pueblos)
	Madera, carbón	Explotación como bien "de propios" de forma independiente para cada municipio	Arbitrio de la administración forestal	-Disgregación del vuelo forestal entre los 15 municipios
Desde 1886 hasta hoy en día	Pastos y aguas	Vecinos Uso ganadero supeditado a la repoblación forestal	Tutela de los usos forestales y ganaderos por parte de la DFG (administración forestal) al declararse MUP	Proceso intenso de repoblación
	Arbolado	-Sociedad como beneficiaria del fomento del arbolado (medio ambiente, recreación) -Municipios como beneficiarios de explotación comercial del monte, siempre supeditada a criterios ecológicos de mantenimiento de las masas forestales	Inversiones desarrolladas por la DFG Papel de la Junta muy reducido, sólo para cuestiones ganaderas y siempre supeditado a disposiciones provinciales	Precaria ordenación de usos ganaderos

Fuente: elaboración propia.

4. La gobernanza actual de la Mancomunidad de Enirio-Aralar

En este apartado se analizan los dos principales recursos que actualmente caracterizan a la Mancomunidad de Enirio-Aralar como un sistema socioecológico comunal de usos múltiples, los cuales se vinculan a sus respectivos usuarios y formas de gobernanza. Por un lado, se estudia el uso del pastizal por parte de los pastores profesionales y, por otro, se presta atención a las funciones ambientales de dicho sistema, defendidas y priorizadas por una comunidad de vecinos y usuarios a los que podríamos denominar genéricamente “ecologistas”. Aunque existen otros usos como el forestal⁵, la ganadería de equino y vacuno o los usos recreativos, son el pastoreo y la conservación de recursos naturales los que están tomando protagonismo actualmente. Este protagonismo es debido a la controversia que está suscitando la construcción de nuevas pistas de acceso a Aralar, una demanda tradicional de los pastores locales y que sin embargo ha generado un intenso debate social por sus posibles efectos ambientales.

4.1 El pastoreo de ovino y la gobernanza del pastizal

El pasto fue el recurso que dio origen formal a la Mancomunidad de Enirio-Aralar; su Junta Rectora, conformada por los 15 representantes de los municipios propietarios del monte, es la institución encargada de establecer las ordenanzas de uso del pastizal. Estas ordenanzas siempre han de estar en consonancia con las normas forales de montes de la DFG, que regulan los usos en todos los MUP de la provincia. El cumplimiento de las ordenanzas se realiza conjuntamente por la Mancomunidad (que contrata a un guarda específico para ello) y por el personal de la DFG, en virtud de sus competencias. Dado que la Junta Rectora está compuesta exclusivamente por los representantes políticos de los Ayuntamientos – normalmente los propios alcaldes-, sus decisiones están en parte determinadas por los vaivenes políticos municipales. Los pastores y ganaderos usuarios del monte, colectivo que no está directamente representado en la Junta Rectora, pueden asistir como público a las reuniones de la Junta al igual que cualquier otro ciudadano. Además, de manera informal, tratan de influir en sus decisiones a través de la presión ejercida por sus asociaciones y sindicatos agrarios.



Ilustración 3. Reunión de la Junta Rectora con gran afluencia de público. Fuente: <http://www.diariovasco.com> (21/12/2016).

⁵ Recordemos que el vuelo forestal se considera desde hace más de un siglo un bien público más que un bien comunal, por lo que este recurso no será incluido en el análisis.

Aunque tradicionalmente bastaba con residir en alguno de los 15 municipios que forman la Mancomunidad para solicitar el derecho a acceder a los pastos, recientemente se están tratando de introducir –no sin grandes dificultades y controversias- cambios en las ordenanzas de la Mancomunidad para endurecer el acceso al comunal, en aras a mejorar la gestión de los pastos y evitar fraudes y picarescas. Así, además de estar empadronado, ahora se va a requerir que la explotación ganadera del solicitante, donde se recoge el ganado el invierno, esté localizada también en dichos municipios, y que además efectivamente el ganado pascie en Aralar al menos durante cuatro meses. En contrapartida, el ganadero paga un pequeño canon por dicho uso, muy reducido en relación a los beneficios que percibe.

El manejo ganadero característico de esta zona es la trasterminancia: los pastores y ganaderos disponen de cuadras y algunas tierras propias o alquiladas en el fondo del valle, pero su base territorial es muy escasa, por lo que durante la primavera y el verano suben el ganado a Aralar para aprovechar los pastos comunales de altura. Los pastores de ovino, además, viven durante una parte de ese periodo en las majadas pastoriles, cuidando del rebaño. En el año 2015 fueron 129 las explotaciones que solicitaron el uso de los pastos comunales, lo que supuso una carga ganadera de 690 yeguas, 865 vacas y 14.563 ovejas y 2.501 corderos⁶.

Las ordenanzas además establecen el calendario de pastoreo, las razas de ovino permitidas y el número máximo de cabezas de cada tipo de ganado que puede subir cada solicitante, una limitación que varía en función de si el ganadero o pastor es o no profesional. En el caso del ganado mayor, el acceso a los pastos es libre, pero para el ovino se concede a cada pastor el uso de una chabola y de un determinado pastizal o sel asociado a la misma, claramente delimitado (véase ilustración 4). Muchas de las normas que componen las ordenanzas, de hecho, hacen referencia al uso de las chabolas y de sus seles, cada uno de los cuales lleva aparejado un determinado número de ovejas permitido, relacionado con la capacidad de sus pastos.

Respecto al ganado mayor, la mayor parte de los propietarios contempla esta actividad como un complemento de rentas a sus empleos principales en el sector industrial o de servicios. Se sirven de sus derechos de pastos como vecinos para mantener unas pocas cabezas, lo que les reporta beneficios económicos relevantes gracias en gran parte a las subvenciones proveniente de la Política Agrícola Común (PAC). Por el contrario, la mayor parte de los pastores de ovino son profesionales. El número de rebaños de pastores profesionales –entendiendo por profesionales aquellos que mantienen un rebaño de al menos 100 ovejas- prácticamente se ha mantenido constante en la última década, al estar directamente relacionado con la disposición de las chabolas y sus correspondientes áreas de pastos en las tierras comunales de la Mancomunidad⁷.

Por otra parte, la DFG tiene un papel fundamental en la gestión del pastizal. Esta institución, en virtud de sus competencias, ha realizado importantes inversiones en infraestructuras ganaderas y ha aumentado el control del ganado, de tal manera que las condiciones de vida de los pastores y el estado de la cabaña ganadera ha mejorado notablemente en las últimas dos décadas. La Junta Rectora de la Mancomunidad, por su parte, además de aprobar las ordenanzas, tiene potestad de refrendar o no los planes de inversiones que la DFG establece plurianualmente en el monte. Estos planes, que responden a diversas estrategias como la mejora de las chabolas para poder elaborar queso en las mismas o la construcción

6 Fuente: Mancomunidad de Enirio-Aralar.

7 En la nueva revisión de las ordenanzas de 2017 el número de chabolas consolidadas, con sus correspondientes áreas de pastos, han aumentado de 35 a 41.

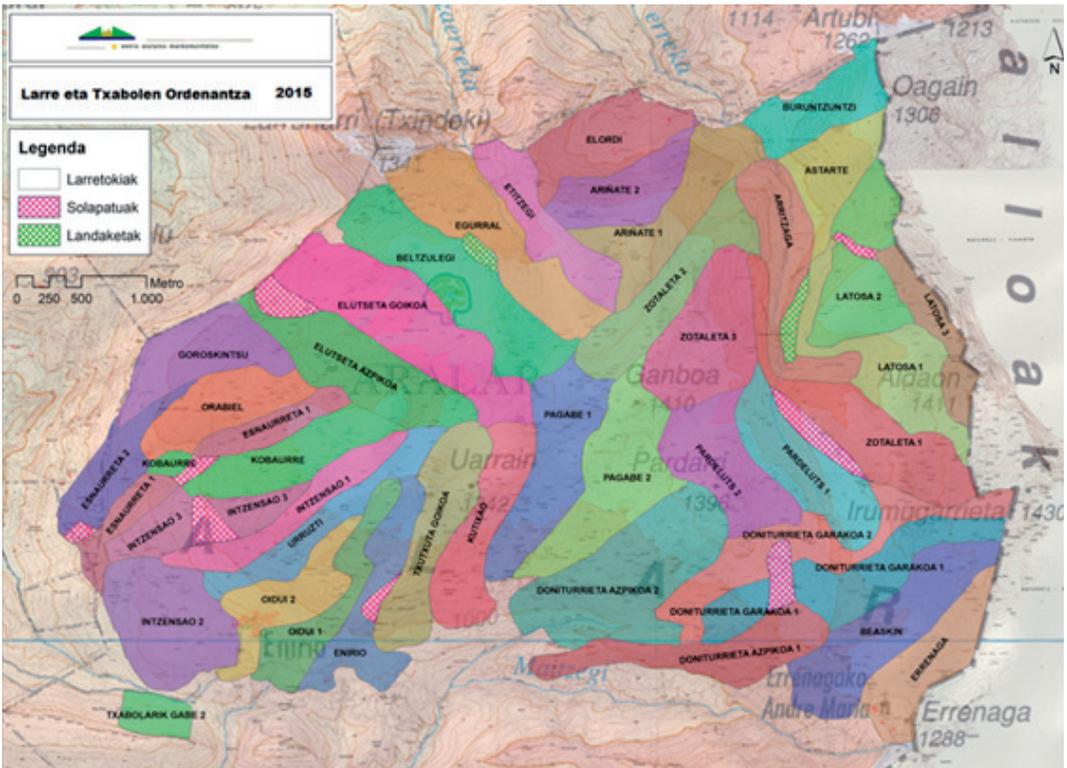


Ilustración 4. Distribución de las áreas de pasto en la Mancomunidad Enirio-Aralar.

Fuente: Gobierno Vasco (2011)

de pistas de acceso, son muy relevantes en términos financieros. Para el periodo 2015-2019, por ejemplo, se han comprometido dos millones de euros.

Al igual que en otros muchos lugares del País Vasco, las explotaciones de ovino de Aralar son de carácter familiar, siendo escasos los pastores que contratan mano de obra asalariada. El rebaño medio de los pastores profesionales es menor de 400 cabezas, y la carga ganadera media resultante en el pastizal es pequeña, en concreto inferior a 2 Unidades de Ganado Mayor por hectárea. Se trata en muchos casos de pastores orgullosos y comprometidos con su actividad, que han hecho un esfuerzo importante en materia de calidad, renovación de instalaciones, innovaciones técnicas y seguridad alimentaria (Gobierno Vasco 2015b). El monte forma parte de su experiencia de vida y se sienten muy arraigados a la cultura pastoril (Urzainqui 2007).

Siguiendo la clasificación que otros autores han considerado con respecto a la estructura del sector ovino en Aralar, cabe distinguir dos tipos de pastores (Karrera et al. 1998; Mauleón 2014; Gobierno Vasco 2015b; Garmendia et al. 2017): por un lado, aquellos que elaboran queso en su explotación, a los que denominaremos pastores queseros y que representan dos terceras partes del total; y, por otro, aquellos que fundamentalmente venden la leche a las industrias o a pequeñas cooperativas para su transformación, los pastores lecheros. Tal y como se observa en el gráfico 1, los primeros obtienen la mayor parte de sus ingresos por

la venta de queso mientras que los segundos lo hacen por la venta de leche; ambos tipos de pastores obtienen sin embargo ingresos similares por la venta de corderos.

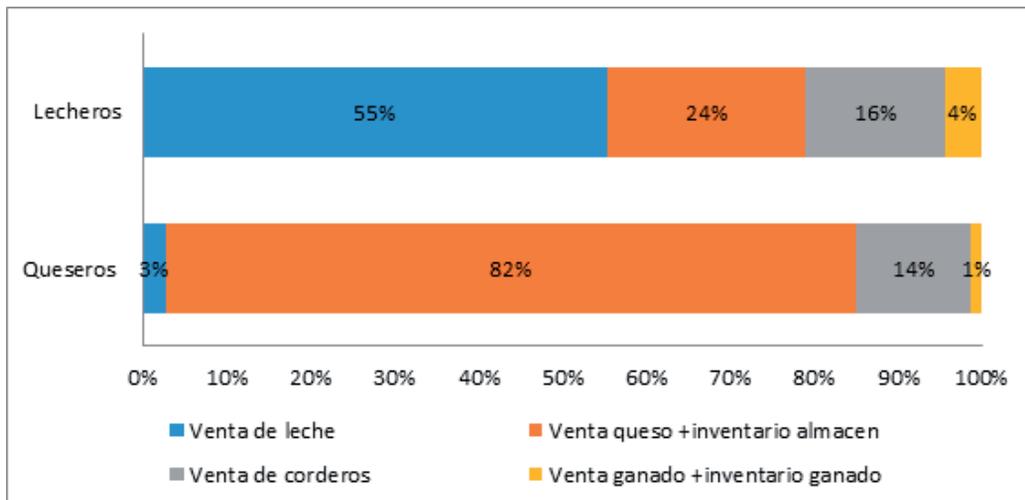


Gráfico 1. Porcentaje de los ingresos por ventas en función del tipo de pastor (2015)

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por Lurgintza.

Los pastores lecheros, que cuentan normalmente con rebaños algo más grandes, han sufrido durante la última década una merma importante de sus márgenes, por la disminución del precio de la leche y el empeoramiento de las condiciones para su recogida por parte de las industrias⁸. En este contexto, muchos de estos pastores han comenzado a elaborar queso para aumentar el valor añadido de su producto como única salida al mantenimiento de su actividad, mientras otros han iniciado un proceso de cooperación para lograr una recogida de leche con precios más justos, por ejemplo, a través de la asociación “Latxa esnea”.

Los pastores queseros muestran una eficiencia económica más elevada, al presentar mejores márgenes netos de media que los pastores lecheros (Garmendia et al. 2017). Para facilitar la venta del queso, muchos de ellos se encuentran asociados en “Artzai Gazta”, una asociación con más de tres décadas de vida, en la que solo se admite a pastores que hacen queso con ovejas *latxas* o *karranzanas* de su propio rebaño⁹. Durante los últimos años la raza *latxa* (la única raza autóctona permitida en Aralar) se ha revalorizado al elaborarse con su leche cruda el queso Idiazabal, un producto de calidad que desde 1987 cuenta con denominación de origen y que goza de una gran demanda de proximidad. Tal es así que la producción de queso bajo esta denominación ha aumentado un 50% de las últimas

8 De acuerdo con las cifras proporcionadas por el Consejo Regulador de la Denominación de Origen Idiazabal, esta transformación ha supuesto una reducción de 434 explotaciones del País Vasco y Navarra que vendían leche a las queserías en 2010 a quedar sólo 214 explotaciones en 2013 (Gobierno Vasco 2015b).

9 Esta asociación hoy en día produce en la CAPV y Navarra casi la mitad del queso certificado por la Denominación de Origen Idiazabal (Artzai Gazta 2016).

dos décadas (Gobierno Vasco 2015b). No obstante, dada la baja productividad de la raza *latxa*, de aptitud lechera moderada, y el tipo de manejo extensivo, en Aralar los márgenes económicos por UTA familiar (es decir, el sueldo neto obtenido por cada uno de los miembros familiares que trabajan en la explotación) no son muy elevados.

Las instituciones asimismo han comenzado recientemente a apoyar la regularización de los quesos elaborados en montaña, invirtiendo en infraestructuras que permitan un cumplimiento de las condiciones sanitarias y su consiguiente comercialización a través de un sello propio ("Mendiko Gazta"), de tal forma que se revalorice así el queso tradicionalmente elaborado en los pastos de altura.

En cualquier caso, si atendemos a los datos proporcionados por los centros ganaderos de gestión de la comarca, tanto para los pastores queseros como para los lecheros, la posibilidad de utilizar los pastos de altura para sus rebaños es una condición sin la cual sus explotaciones dejarían de ser rentables. Habida cuenta de sus escasos márgenes económicos, parece claro que su viabilidad está muy condicionada por la dependencia de piensos y forrajes externos a la explotación y por las importantes ayudas de la PAC (Garmendia et al. 2017).

La utilización de los pastos comunales de Aralar es imprescindible para la percepción de las subvenciones europeas, ya que actualmente la PAC requiere disponer de una base territorial susceptible de recibir ayudas para poder optar tanto a las ayudas del primer pilar como a las del segundo pilar. Es este segundo pilar el que retribuye específicamente a esta actividad, al apostar decididamente por el uso de los pastos de altura por sus beneficios para el mantenimiento de los hábitats y paisajes europeos.

Así, con la aplicación de las sucesivas reformas de la PAC, el comunal ha incrementado su valor en términos de subvenciones ganaderas. Según nuestros cálculos, el hecho de poder subir a Aralar el ganado le revierte a cada pastor unos ingresos vía subvenciones que representan más de dos veces y media el valor de la hierba que sus ovejas ingieren durante el periodo de uso de los pastos comunales (García et al. 2017). La PAC, por lo tanto, ha revalorizado el derecho al uso de los pastos, lo que tiende a incrementar la presión ganadera y la competencia de usos.

4.2 La creciente importancia de Aralar como recurso natural a preservar

El reconocimiento de los valores ambientales de la Mancomunidad de Enirio-Aralar, como ya se ha comentado anteriormente, permitió que este monte se librara de los procesos desamortizadores del siglo XIX, al incluirse en el catálogo de MUP por sus funciones ambientales para el conjunto de la sociedad. Esta protección pública permitió que Aralar se mantuviera como uno de los espacios naturales mejor conservados de Gipuzkoa. Así, no es de extrañar que el Gobierno Vasco y la DFG propusieran declarar los terrenos de la Mancomunidad como Parque Natural nada más iniciarse la política de declaraciones de espacios protegidos en el País Vasco a finales de la década de los 1980s.

La estrategia de declaración de espacios protegidos promovida por las instituciones vascas estuvo vinculada en sus inicios a la política de desarrollo rural, definida por un amplio grupo de agentes sociales e institucionales (Etxano 2009; García 2009). Así, los objetivos medioambientales que llevaron a declarar casi 11.000 Ha como Parque Natural de Aralar en 1994 se complementaron con otros dos objetivos, igualmente relevantes de acuerdo con la Ley 16/1994 de Conservación de la Naturaleza del País Vasco: el mantenimiento de su uso recreativo y la función dinamizadora del espacio protegido para el desarrollo rural, en concreto, a través del fomento y ordenación de las actividades ganaderas tradicionales.

La declaración del Parque Natural de Aralar, en el que los terrenos comunales representan aproximadamente una tercera parte, fue seguida de la elaboración de un Plan de Ordenación de Recursos Naturales en 2001 y posteriormente fue aprobado un Plan Rector de Uso y Gestión específico para la sierra (DFG 2005). También se constituyó un Patronato como órgano consultivo del Parque Natural, formado por representantes de distintos intereses e instituciones, en el que la Mancomunidad cuenta con dos representantes. Dado que en el País Vasco son las Diputaciones Forales las instituciones gestoras de los espacios protegidos, esta declaración no supuso en realidad grandes cambios de gestión al ser ya *de facto* la gestión de Aralar competencia de la DFG por su clasificación como MUP.

La década de los 1980s y 1990s también fueron testigos de un incremento a nivel internacional de la concienciación de los servicios que los montes y espacios naturales proveen para el resto de la sociedad y, por lo tanto, de la necesidad de su preservación. En este contexto, la Unión Europea inició su propia política para establecer una red de espacios protegidos europeos que representaran la variedad de hábitats en este territorio, denominada Natura 2000. Esta red fue establecida de acuerdo con la Directiva Europea 92/43/CEE relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, el instrumento principal de referencia que está guiando el futuro de esta red de espacios protegidos en la Unión Europea.

El Gobierno Vasco apostó por incorporar más de un 20% del territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco en esta nueva red Natura 2000, donde se incluyeron obviamente todos sus parques naturales. En consecuencia, tras varios años de tramitación, en 2016 el Parque Natural de Aralar fue declarado como Zona de Especial Conservación (ZEC), una figura europea de protección que tiene como prioridad la preservación de los hábitats. A diferencia de la declaración como Parque Natural, esta designación implica una serie de obligaciones ambientales con las instituciones europeas, unos objetivos de preservación que son prioritarios frente a otras consideraciones de índole económica, cultural o social (Gobierno Vasco 2015a). No obstante, el Decreto 84/2016 por el que se designa Aralar ZEC señala que “las directrices y medidas de gestión de la ZEC se incorporarán en el Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Aralar” (artículo 3.1.)¹⁰, por lo que estas medidas deberán estar integradas en una perspectiva que también considere oportunamente las actividades agropecuarias dada su estrecha relación con el medio. Asimismo, tal y como señala la Disposición Final Primera del citado Decreto, el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales también debe reunir la condición de documento único que regule ambas figuras de protección, tanto el Parque Natural como la ZEC¹¹.

En la ZEC de Aralar se identificaron 18 tipos de hábitats, de los cuales 5 son considerados prioritarios por la Directiva Hábitats. Dada la profunda humanización del espacio, el estado de conservación de los pastos de la Mancomunidad depende de un adecuado manejo y regulación de la carga ganadera. La normativa reguladora como ZEC específica, de hecho, que tanto una excesivamente baja como una excesivamente alta carga ganadera son perjudiciales para mantener los pastos en un estado favorable de conservación, si bien se reconoce que no existen hoy en día datos suficientes para evaluar detalladamente su estado de conservación (Gobierno Vasco 2015a). Además, se aboga por un manejo más activo que el actual, algo fundamental en el caso de los ganaderos de vacuno y equino.

10 DECRETO 84/2016, de 31 de mayo, por el que se designa Aralar (ES2120011) Zona Especial de Conservación. BOPV nº 174, publicado el 13 de setiembre de 2016.

11 *Ibid.*

5 La gobernanza de Enirio-Aralar debilitada: un conflicto sin resolver

Los sistemas socioecológicos de montaña, y las áreas protegidas en particular, son lugares en los que confluyen intereses diferentes, dando lugar muchas veces a conflictos más o menos latentes. Por ejemplo, los numerosos conflictos surgidos en la Red Natura 2000 de diferentes países europeos (Francia, Finlandia y Reino Unido) durante la década de los 1990s han acarreado costosos procesos judiciales y retrasos en el desarrollo de la Red (Paavola 2004; Paavola Gouldson y Kluvánková-Oravská 2009). Los conflictos de las áreas protegidas de la Comunidad Autónoma del País Vasco también han sido objeto de análisis y de discusión, poniendo de manifiesto su potencial aparición en muchos casos pese a estar latentes (Díez, Etxano y Garmendia 2010).

Bajo este prisma, téngase en cuenta que en Aralar siempre ha existido cierta competencia por los pastos entre los ganaderos de ovino (profesionales) y los ganaderos de vacuno y equino (mayoritariamente no profesionales), en un entorno caracterizado por la tendencia a la sobreexplotación de los pastos, especialmente en las zonas más frágiles, como hayedos en regeneración y alrededores de abrevaderos (Sierra 2004; DFG 2005). Esta competencia, que como ya se ha comentado anteriormente se ha acentuado entre otros factores por el incremento de las ayudas de la PAC, se ha resuelto hasta ahora simplemente imponiendo una limitación a las cabezas ganaderas que cada vecino puede subir a los pastos de la Mancomunidad. No obstante, el pastizal adolece de una gestión global a largo plazo.

La defensa de los valores ambientales de Aralar está siendo respaldada por un amplio colectivo de vecinos de las poblaciones del entorno e incluso urbanas, integrados en diversas asociaciones de montaña, de naturaleza o ecologistas. Estos grupos sienten una gran vinculación con la sierra y son cada vez más activos en la defensa de sus valores ambientales, amparados por la pertenencia de los pastos comunales a la red Natura 2000. Estos usuarios y sus intereses, no siempre relacionados con un uso directo del monte sino más bien con su preservación (valor de no uso), están siendo apoyados también por organizaciones científicas en la defensa de los intereses colectivos de protección ambiental. Su única participación formal y directa en las instituciones de gobernanza de la Mancomunidad es el derecho a elegir dos miembros en el Patronato del Parque Natural, un órgano que sin embargo no tiene ningún tipo de poder decisorio.

En la actualidad, Aralar se encuentra sumida tanto en un conflicto de valores como en un conflicto de intereses (Bergseng y Vatn 2009). Por un lado, el conflicto de valores, o conflicto normativo, implica desacuerdo sobre los valores en juego. En su análisis hay dos aspectos relevantes. En primer lugar, el relativo al contenido, en referencia a qué valores se encuentran en conflicto y a si la política desarrollada tiene sentido para las partes implicadas. En segundo lugar, se hace hincapié en el procedimiento, en referencia a la legitimidad de las partes implicadas y a su *status* en el proceso de protección del área en cuestión, lo que está estrechamente relacionado con el aspecto de derechos. Por otro, el conflicto de intereses está relacionado con los aspectos distributivos. En teoría las partes están de acuerdo con respecto a los hechos y los valores pero en desacuerdo con respecto a la distribución de costes y beneficios. Estos conflictos dificultan la gobernabilidad del comunal; por ejemplo, la actualización de las ordenanzas es complicada por esta diversidad de intereses, algo que en muchas ocasiones retrasa enormemente la adopción de acuerdos.

El conflicto actual de Aralar enfrenta directamente el uso productivo del comunal por parte de los pastores de ovino con la protección de las funciones ecológicas de este espacio: la propuesta por parte de la DFG de construir nuevas pistas de acceso hasta las chabolas ha sido su detonante. Los grupos ecologistas y montañeros se manifiestan rotundamente contrarios a la apertura de estas nuevas pistas ganaderas por su afección al medio ambiente,

unos accesos que sin embargo los pastores y ganaderos consideran fundamentales para asegurar el mantenimiento de su actividad y que han sido su principal reivindicación en los últimos años. Aún reconociendo que actualmente el pastoreo de ovino se considera imprescindible para una adecuada conservación de los terrenos comunales y que tanto el paisaje tradicional como la elaboración de alimentos tradicionales y la preservación de la cultura local dependen de su mantenimiento, los usuarios que priorizan los valores ambientales advierten de la “afección severa e irreversible” que la construcción de nuevas pistas ganaderas en el macizo puede tener para el medio natural (Aranzadi 2017).



Ilustraciones 5 y 6. Inicio de la construcción de las pistas ganaderas y manifestación ecologista en contra de las mismas (octubre de 2016).

Fuente: <http://www.berria.eus> y http://eguzkidonostia.blogspot.com.es/2016_10_01_archive.html

Aduciendo al carácter público de los terrenos y la prioridad que se debe otorgar a la preservación ambiental frente a los intereses del colectivo de pastores y ganaderos, estos usuarios están reivindicando una mayor transparencia en la toma de decisiones que afecten a la Mancomunidad, así como una mayor participación y cooperación entre todas las instituciones y agentes implicados.

6. Reflexiones finales

La Mancomunidad de Enirio-Aralar nació y perduró durante siglos mediante un sistema de gobernanza que garantizaba beneficios económicos para sus usuarios: pastos comunales para las ganaderías familiares y rentas para los municipios. Posteriormente el carácter comunal de estos usos fue perdiendo importancia. El bosque se convirtió en un bien público objeto de preservación por su utilidad para el conjunto de la sociedad, mientras que la ganadería fue perdiendo peso, hasta llegar a la situación actual en la que son escasamente 40 pastores cuyo modo de vida principal depende del uso de los pastos en unos terrenos que pertenecen a los 27.000 habitantes de los municipios mancomunados y que han sido protegidos por sus hábitats de interés europeo.

El uso comunal de los pastos sigue estando formalmente garantizado como un derecho para los habitantes de la zona, pero resulta difícil priorizar los intereses colectivos sobre los individuales a través de la autogestión de la comunidad local: la participación de usuarios productivos en las instituciones de gobernanza es prácticamente nula, el pastizal no se gestiona con una visión colectiva ni cooperativa, la mayor parte de las decisiones y mecanismos de control (construcción de infraestructuras, requisitos sanitarios, ayudas a la actividad, etc.) son iniciativa de las instituciones provinciales y cada vez están afectando más profundamente al uso del espacio regulaciones europeas como la Red Natura 2000 y las ayudas vinculadas a la PAC.

Como no puede ser de otra manera en un sistema socioecológico de usos múltiples, la sociedad demanda numerosas funciones a Aralar: aboga por mantener los recursos forestales autóctonos, quiere que siga siendo utilizado con fines recreativos, desea proteger el legado cultural y el arraigo del pastoreo tradicional, valora la elaboración artesanal de queso y reconoce su paisaje y biodiversidad como un valor a preservar. Así, el creciente reconocimiento y prioridad social otorgada a las funciones ambientales a menudo choca con otras funciones productivas como la ganadería, que han predominado tradicionalmente, dando lugar a numerosos conflictos entre los distintos grupos de interés. En este contexto de revalorización de las funciones ambientales de esta sierra, y un contexto de producción ganadera en profunda transformación, el mantenimiento del ganado en los pastos de altura es ahora invocado no tanto por su papel económico como por su papel social y ambiental, al reconocerse la importancia de su continuidad para la preservación de los hábitats y los servicios ambientales asociados a la conservación de estos hábitats.

En la actualidad los intereses ambientales se defienden desde colectivos que reivindican los intereses colectivos y públicos por encima de los de la comunidad de ganaderos y pastores, principales usuarios tradicionales del espacio. Las funciones que se espera que cumplan los pastos de Aralar han sufrido rápidas transformaciones y no está siendo sencillo compatibilizar la diversidad de intereses que concurren en un sistema complejo como el que nos ocupa.

Asumiendo que la supervivencia de los bienes comunales depende en gran parte de su adaptación a un contexto ecológico, económico y social en profunda transformación, es preciso señalar que la Junta de la Mancomunidad no está siendo lo suficientemente ágil, ni seguramente tenga siquiera la capacidad, para adaptarse a los nuevos retos generados. La existencia de presiones y conflictos en un espacio con cada vez mayores usos —algunos comunales y otros directamente asumidos como bienes públicos— precisa una adaptación de las instituciones locales de gobernanza.

Como ha ocurrido a lo largo de los siglos, sólo la adaptación de la Mancomunidad de Enirio-Aralar tanto a las nuevas funciones que le demanda la sociedad como al creciente intervencionismo de las instituciones provinciales y europeas en la ordenación del territorio rural, podrá seguir garantizando su supervivencia como comunal en el futuro, es decir, podrá garantizar la priorización de los intereses colectivos sobre los individuales.

Agradecimientos:

Los autores quieren agradecer su participación a todos los agentes entrevistados así como a Lurgintza por la provisión de datos. Esta investigación ha sido financiada mediante el proyecto del MINECO AGL2013-48361-C2-1-R.

7. Bibliografía

AGUILERA, F. 2006. El fin de la tragedia de los comunes. En: J.L. GORDILLO. *La protección de los bienes comunes de la humanidad*. Madrid: Trotta, pp. 117-128.

ALBERDI, J.C. 2003. Políticas agroambientales y ganadería en los montes de utilidad pública del País Vasco. *Papeles de Geografía*, **38**, pp. 5-26.

ALBERDI, J.C. 2004. Usos ganaderos en espacios comunales: actividad básica en la sostenibilidad de los medios de montaña del País Vasco. *Sancho el Sabio*, **20**, pp. 11-34.

ANDERIES, J.M.; JANSSEN, M.A. 2013. *Sustaining the Commons*. Arizona: Center for Behaviour, Institutions and the Environment, Arizona State University.

ARAGÓN, A. 2001. *El bosque guipuzcoano en la edad moderna: aprovechamiento, ordenamiento legal y conflictividad*. Munibe, Suplemento 14. Donostia: Aranzadi.

ARAGÓN, A. 2002. Trashumancia “media” entre las sierras interiores y la costa guipuzcoanas ¿desde tiempo inmemorial?. *Boletín Real Sociedad Bascongada de los Amigos del País*, **LVIII**(2002-2), pp. 255-283.

ARAGÓN, A. 2003. La importancia de los montes comunales en el desarrollo de la sociedad urbana vasca en el tránsito del Medioevo a la modernidad (s. XV y XVI). *Boletín de la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País*, **LIX**(1), pp. 59-104.

ARANZADI. 1982. *Estudio de ordenación de Enirio-Aralar*. Donostia: Diputación Foral de Gipuzkoa. Disponible en: <http://www.aralar-natura.org/publi/06.htm>

ARANZADI. 2017. *Aranzadi advierte otra vez del impacto ambiental irreversible que tendría construir pistas en Aralar*. Comunicado del 13/01/2017 [Consulta: 06/03/2017]. Disponible en: <http://www.aranzadi.eus/>

ARTZAI GAZTA. 2016. *Manifiesto presentado en el International Cheese Festival*. 16-18/11/2016 [Consulta 10/01/2017]. Disponible en: <http://www.slideshare.net/lrekia/manifiesto-artzai-gazta-octubre-2016>

AYERBE, M.R. 2005. La Unión o Mancomunidad de Enirio-Aralar. Un caso modélico de montes comunales intervenidos por el Servicio Forestal de la Diputación de Gipuzkoa. *Boletín Real Sociedad Bascongada de Amigos del País*, **LXI**(2005-1), pp. 5-136.

BELTRÁN, F.J. 1996. Economía doméstica y gestión comunal en el pirineo central. En: M.N. CHAMOIX; J. CONTRERAS (eds.). *La gestión comunal de recursos*. Barcelona: Icaria, pp. 67-86.

BELTRÁN, F.J. 2015. Social and environmental filters to market incentives: the persistence of common land in nineteenth-century Spain. *Journal of Agrarian Change*, **15**(2), pp. 239-260.

BERGSENG, E.; VATN, A. 2009. Why protection of biodiversity creates conflict – Some evidence from the Nordic countries. *Journal of Forest Economics*, **15**, pp. 147-165.

BORRINI-FEYERABEND, G.; HILL, R. 2015. Governance for the conservation of nature. En: G.L. WORBOYS [et al.] (eds.). *Protected area Governance and Management*. Canberra:

ANU Press, pp. 169-206. Disponible en: http://www.iccaconsortium.org/wp-content/uploads/Governance-for-the-conservation-of-nature_opt.pdf

BOTS, P.W.C; SCHLÜTER, H.; SENDZIMIR, J. 2015. A framework for analyzing, comparing and diagnosing social-ecological systems. *Ecology & Society*, **20**(4), 18. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-08051-200418> .

CALLE, A. 2015. Economías para los bienes comunes. Relevancia y prácticas. En: L.E. ALONSO (coord.). *El procomún y los bienes comunes*. Madrid: Economistas sin fronteras. Dossieres EsF, nº 16, pp. 48-53. Disponible en: <http://www.ecosfron.org/wp-content/uploads/DOSSIERES-EsF-16-El-procom%C3%BAAn-y-los-bienes-comunes.pdf>

CÁRDENAS, J.C. 2015. From conventional economics to complexity in social dilemmas: lessons from CPR experiments in the lab and the field. En: J. MARTÍNEZ-ALÍER; R. MURADIAN (eds.). *Handbook of Ecological Economics*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, pp. 307-331.

COUTO, S.; GUTIÉRREZ, J.E. 2012. Recognition and support of ICCAs in Spain. En: A. KOTHARI et al. (eds.). *Recognising and Supporting Territories and Areas Conserved by Indigenous Peoples and Local Communities: Global Overview and National Case Studies*. Secretariat of the CBD, ICCA Consortium, Kalpaurish and Natural Justice. Montreal: CBD, Technical Series, nº 64. Disponible en: <https://www.cbd.int/pa/doc/ts64-case-studies/spain-en.pdf>

D'ALISA, G.; DEMARIA, F.; KALLIS, G. 2015. *Decrecimiento: vocabulario para una nueva era*. Barcelona: Icaria.

DAVIES, J. [et al]. 2016. *Improving Governance of Pastoral Lands*. Governance of Tenure, Technical Guide nº 6. Roma: FAO. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-i5771e.pdf>

DE MOOR, T. 2011. From common pastures to global commons: a historical perspective on interdisciplinary approaches to commons. *Natural Sciences Societés*, **19**(4), pp. 422-431.

DÍEZ, M.A.; ETXANO, I.; GARMENDIA, E. 2010. Gobernanza, procesos participativos y conflictos en los Espacios Naturales Protegidos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Ekonomiaz*, **74**, pp. 178-199.

DIPUTACIÓN FORAL DE GIPUZKOA (DFG). 2005. *Plan Rector de Uso y Gestión del Parque Natural de Aralar*. Departamento para el Desarrollo del Medio Rural. Disponible en: www.gmf-fgm.org/fitxategiak/Aralar_PRUG.pdf

DUDLEY, N. (ed.). 2008. *Directrices para la Aplicación de Categorías de Gestión de Áreas Protegidas*. Gland: IUCN.

EDWARD, V.M.; STEINS, N.A. 1998. Developing an analytical framework for multiple use commons. *Journal of Theoretical Politics*, **10**(3), pp. 347-383.

ETXANO, I. 2009. Landa-garapen politika eta ingurumenarekiko harremana Euskal Autonomia Erkidegoan (1992-2008). *Uztaro*, **70**, pp. 27-47.

GARCÍA, O. 2009. *La contribución de los espacios protegidos al desarrollo socioeconómico de las comunidades rurales. Aplicación al parque natural de Izki (Álava)*. Tesis doctoral. UPV/EHU. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10810/10379>

GARCÍA, O. [et al.]. 2017: The contribution of commons to the viability of mountain grazing: An updated perspective under the Common Agricultural Policy. *IASC2017 Conference 'Practicing the Commons': Utrecht, July 10-14, 2017*.

GARCÍA-RUIZ, J.M. [et al.]. 1996. Land-use changes and sustainable development in mountain areas: a case study in the Spanish Pyrenees. *Landscape Ecology*, **11**(5), pp. 267-277.

GARMENDIA, E. [et al.]. 2017. Socio-ecological and nutritional benefits of traditional mountain sheep grazing. Paper nº 19. En *The Future of Food and Challenges for Agriculture in the 21st Century: Vitoria-Gasteiz, April 24-26, 2017*. ICAS-Etxalde.

GOBIERNO VASCO. 2011. *Interes europarra duten larre menditarren dinamikaren azterketa Aralarko Parke Naturalean (Gipuzkoa)*. Informe Técnico, Vitoria-Gasteiz.

GOBIERNO VASCO. 2015a. *Documento de información Ecológica, Objetivos de Conservación, Normas para la Conservación y programa de Seguimiento para la designación de la ZEC Aralar*. Dirección del Medio Natural y Planificación Ambiental del Departamento de Medio Ambiente y Política Territorial. Disponible en: http://www.euskadi.eus/contenidos/informacion_publica/inf_20150605090609/es_def/adjuntos/AralaranexoIIIP_es.pdf

GOBIERNO VASCO. 2015b. *Plan Estratégico Denominación de Origen Idiazabal*. Gobierno Vasco, Gobierno de Navarra y Denominación de Origen Idiazabal. Disponible en: https://www.navarra.es/NR/rdonlyres/E04A0F92-7922-42E2-A2BA-EEA2D24C8527/309204/DOCUMENTO_IDIAZABAL.pdf

HARDIN, G. 1968. The tragedy of the commons. *Science*, **162**, pp. 1245-1248.

HINKEL, J. [et al.]. 2015. A diagnostic procedure for applying the social-ecological systems framework in diverse case. *Ecology & Society*, **20**(1), 32. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5751/ES-07023-200132>

IRIARTE GOÑI, I. 1997. *Bienes comunales y capitalismo agrario en Navarra*. Madrid: Ministerio de Agricultura y Pesca del Gobierno de España.

IRIARTE GOÑI, I. 2002. Common Lands in Spain, 1800-1995: Persistence, Change and Adaptation. *Rural History*, **13**(1), pp. 19-37.

KARRERA, I. [et al.]. 1998. Estudio socio-económico del sector ovino en la sierra de Aralar. *Producción Ovina y Caprina*, **XXIII**, pp. 237-242.

LAFUENTE, A. 2007. Los cuatro entornos del procomún. *Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura*, **77-78**, pp. 15-22.

LANA, J.M. 2008: From equilibrium to equity. The survival of the commons in the Ebro Basin Navarra from the 15th to the 20th centuries. *International Journal of the Commons*, **2**(2), pp. 162-191.

LANA, J.M. 2016. From privatisation to governed nature. Old and new approaches to rural commons in Spain. En: GRÜNE, N.; HÜGBER, J. ; SIEGL, G. (eds.). *Rural Commons*. Innsbruck: Studiem Verlag, pp. 12-26.

LANA, J.M.; IRIARTE, I. 2015. Commons and the legacy of the past. Regulation and uses of common lands in twentieth century Spain. *International Journal of the Commons*, **9**(2), pp. 510-532.

- MADRILONIA.ORG. 2011. *La carta de los comunes. Para el cuidado y disfrute de lo que de todos es*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- MARTÍNEZ-ALÍER, J. [et al.]. 2010. Sustainable de-growth: mapping the context, criticisms and future prospects of an emergent paradigm. *Ecological Economics*, **69**, pp. 1741–1747.
- MAULEÓN, J.R. 2014. La agricultura familiar en un sistema alimentario sostenible. En: Fundación de Estudios Rurales (ed.): *Agricultura familiar en España*. Madrid: Fundación de Estudios Rurales, pp. 291-299.
- MORAZA, A. 2010. *600 Aniversario de la Mancomunidad de Enirio-Aralar (1409-2009)*. Ordizia: Mancomunidad de Enirio-Aralar.
- ODRIOZOLA, I. [et al.]. 2014. Livestock grazing modifies the effect of environmental factors on soil temperature and water content in a temperate grassland. *Geoderma*, **235-236**, pp. 347-354.
- OSTROM, E. 1990. *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- OSTROM, E. 2009. A general framework for analyzing sustainability of social ecological systems. *Science*, **325**, pp. 419-422.
- PAAVOLA, J. 2004. Protected areas governance and justice: Theory and European Union's Habitats Directive. *Environmental Sciences*, **1**, pp. 59-77.
- PAAVOLA, J.; GOULDSON, A.; KLUVÁNKOVÁ-ORAVSKÁ, T. 2009. Interplay of actors, scales, frameworks and regimes in the governance of biodiversity. *Environmental Policy and Governance*, **19**, pp. 148-158.
- PÉREZ-SOBA, I.; SOLÁ, M. 2003. La adjudicación de pastos y rastrojeras en los términos municipales aragoneses: de la ordenación (1938) a la desregulación (2002). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, **22**, pp. 355-383.
- PÉREZ-SOBA, I.; SOLÁ, M. 2004. La tragedia de los comunales: legalidad y realidad de los montes comunales en España. *Estudios Agrosociales y Pequeños*, **203**, pp. 187-232.
- SERRANO, J.A. 2014. When the enemy is the state: Common lands management in Northwest Spain (1850-1936). *International Journal of the Commons*, **8**(1), pp. 107-133.
- SHORT, C. 2008. The traditional commons of England and Wales in the twenty-first century: Meeting new and old challenges. *International Journal of the Commons*, **2**(2), pp. 192-221.
- SIERRA, M. 2004. Los factores productivos en Aralar. *Sociedad de Ciencias Aranzadi* [Consulta el 08/02/2017]. Disponible en: <http://www.aralar-natura.org/lanak/web%20agroforestal.pdf>
- SUBIRATS, J. 2013. Bienes comunes y contemporaneidad. Releyendo a Polanyi. *Ecología Política*, **45**, pp. 22-29.
- SUTCLIFFE, L. [et al.]. 2013. Pastoral commons use in Romania and the role of the Common Agricultural Policy. *International Journal of the Commons*, **7**(1), pp. 58-72.

URZAINQUI, A. 2007. *De montes, parzoneras y parques naturales*. Bilbao: Universidad de Deusto.

ZUBERO, I. 2012. De los comunales a los commons. La peripecia teórica de una práctica ancestral cargada de futuro. *Documentación Social*, **165**, pp. 15-48.