

PONENCIA I

DESARROLLO RURAL EN ZONAS DE MONTAÑA

DESARROLLO EN ÁREAS DE MONTAÑA

Roser MAJORAL MOLINÉ

Departamento de G^a Física y Análisis Geográfico Regional
Universidad de Barcelona

Parecía obligado, en una reunión sobre Geografía rural que se celebra en Jaca, incluir un tema sobre la montaña dado que, investigar y publicar sobre montaña y desde la montaña es lo que se ha venido haciendo en Jaca durante el último medio siglo. El Instituto de Estudios Pirenaicos ha sido para mí y supongo que para todos los que trabajamos en temas sobre la montaña, un punto de referencia siempre a tener en cuenta en nuestros trabajos. Quiero por tanto agradecer a los organizadores del coloquio de Geografía rural, en especial a Luisa María Frutos el haberme honrado con su confianza, invitándome a preparar esta ponencia.

DESARROLLAR LA MONTAÑA

Normalmente, al hablar de montañas pensamos de inmediato en grandes cadenas montañosas o altas montañas. Sin embargo, montaña, como desarrollo, son conceptos subjetivos que dependen tanto de los criterios que se utilizan para su definición como de los intereses particulares o generales con que se aplican ambos conceptos. El término montaña se define normalmente por su valores de altitud masa y pendiente y puede usarse en un sentido restringido o muy laxo. Sólo tenemos que rebajar la altitud 2000 o 300 m para que la superficies incluidas se amplíen notablemente. Con frecuencia, a nivel local, se aplica el término montaña de manera relativa, y la definición de montaña, como el de colina o cualquier nombre que se de a una elevación del terreno, depende de la percepción que la población local tiene del accidente orográfico que se observa. Montaña es pues un término subjetivo y arbitrario. Cuando la montaña se convierte en objeto de estudio o, principalmente, en el objeto de una legislación específica, definir la montaña acostumbra a ser algo más preciso para lo que hay que utilizar parámetros más concretos. Sin embargo, sea cual sea el criterio que se utilice para su delimitación, se admite, en líneas generales, que las montañas ocupan aproximadamente un 15% de la superficie terrestre y viven en ellas unos 400 millones de habitantes.

También el concepto desarrollo aplicado a áreas de montaña es casual y varía notablemente en el espacio y con el tiempo. En nuestras latitudes, desarrollar la montaña consistía, antiguamente, en poblarla, aterrizarla para el cultivo, convertirla en un área económicamente productiva. Actualmente desarrollar la montaña implica darle usos muy diversos y cada vez con mayor frecuencia consiste, al parecer, en devolverlas progresivamente a su estado natural. Parece existir, de todos modos, entre investigadores, administraciones, organismos e instituciones que tienen como objeto de estudio y/o planificación las áreas de montaña un consenso, implícito o explícito, que lo que se pretende es buscar un mayor equilibrio entre el bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos y la protección del medioambiente.

Desde principios de los setenta existe en el mundo un creciente interés por los problemas de las áreas de montaña. Podríamos tomar la Conferencia de Estocolmo sobre medioambiente (1972) como punto de partida ya que diversas agencias de la ONU, organizaciones bilaterales de ayuda, fundaciones privadas, instituciones e individuales, llamaron la atención sobre los problemas de la montaña, su creciente despoblación, el uso desorganizado de los recursos y sus consecuencias ambientales y el impacto potencial del abandono de las áreas de montaña, entre otros aspectos. Se crearon en pocos años diversos organismos y prepararon programas de ayuda y desarrollo para las áreas de montaña.

Un hecho fundamental fue la inclusión, en 1973, dentro del Programa MAB (*Man and Biosphere*) de un objetivo, el número 6 para el estudio del impacto de las actividades humanas en los ecosistemas de montaña. El Programa MAB fue promovido a partir de la XVI Conferencia General de la UNESCO en 1970 estableciéndose sus directrices entre 1971 y 1974, estructuradas en diferentes campos de acción. Consiste en el diseño de proyectos de investigación científica para la utilización de los recursos naturales y uno de sus campos de acción, se programó para el análisis de las interacciones entre las actividades humanas y los ecosistemas montañosos y de tundra. El objetivo 6 se constituyó formalmente en noviembre de 1973 en Lillehammer, Noruega.

Las áreas de montaña del mundo se dividieron para los propósitos expresos del MAB 6 en: 6.1, altas montañas tropicales es decir las que superan los 2.500 m de altitud, comprendidas entre los 30 grados de latitud tanto norte como sur; 6.2, montañas de las zonas templadas de latitudes medias con importantes variaciones estacionales y 6.3, áreas de tundra y montañas de altas latitudes, es decir las que se hallan en el exterior de los límites del área de bosques por el norte. Cada una de las tres áreas descritas difieren según los propósitos del MAB 6 ya que en el área 6.1, se concreta en los problemas de desarrollo de los recursos e implantación humana; en la 6.2, interesa primordialmente el turismo, la tecnología y los usos del suelo y,

finalmente, del área 6.3, se concreta en los usos del suelo con especial referencia a los pastos, el desarrollo industrial y las practicas del ocio.

En el grupo 6.2, donde quedan incluidas todas las montañas españolas, interesa, como hemos dicho, el turismo, la tecnología y los usos del suelo, es decir el estudio de los cambios en las relaciones entre el hombre y su entorno físico y también el paso de sistemas tradicionales, agrícolas y pastorales, a sistemas profundamente afectados por influencias externas tales como el turismo, la industria las comunicaciones de todo tipo, en definitiva todo lo que implica el impacto de la sociedad moderna y urbana. El objetivo final de los programas 6.2 era proporcionar un mejor conocimiento de los ecosistemas de montaña a fin de que los ecosistemas actuales puedan conservarse al tiempo que puedan aparecer nuevos ecosistemas estables para ocupar el lugar de los antiguos donde ya no sean socialmente interesantes o económicamente viables. Los estudios deben hacer posible plantear la ordenación del territorio a fin de conseguir los objetivos deseados en una zona determinada de la montaña templada (MAB, informe nº8 sobre el objetivo 6.2).

Por otro lado, durante la Conferencia sobre Desarrollo de medioambientes montañosos, celebrada en Munich en 1974 se estableció La Sociedad Internacional de la Montaña, apoyada por la Universidad de las Naciones Unidas, a partir del Programa liderado por W. Manshard sobre Uso y Gestión de los Recursos Naturales y de experiencias como las del MAB. La Sociedad tiene como objetivo crear lazos entre los científicos e instituciones internacionales que trabajan sobre la montaña. La Sociedad Internacional de la Montaña con la ayuda de la UNU y la UNESCO publica una revista *Mountain Research and Development* desde 1981.

La Unión Internacional para la conservación de la naturaleza y los recursos Naturales (IUCN) y su concepto de Reserva de la Biosfera utilizado por la UNESCO para promover actividades de investigación, educación, practica y conservación en áreas concretas ayudaron a profundizar en los trabajos que se estaban llevando a cabo. Asimismo, desde la Unión Geográfica Internacional, la Comisión sobre Geoecología de la Montaña, fundada en 1968 por C. Troll, colaboró estrechamente con el programa MAB 6, como lo hizo también el Programa Biológico Internacional. La fundación de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU) en 1975 con su programa sobre el Uso y gestión de los recursos naturales renovables extendió, por otro lado, el interés por incluir en la investigación sobre la montaña los sistemas interactivos entre las tierras altas y bajas.

En conjunto y en unos pocos años aparecieron los organismos, despertó el interés y se crearon las bases para el desarrollo de estudios y programas que se han llevado a cabo en los tres últimos decenios.

EL INTERÉS POR LA MONTAÑA EN ESPAÑA

En España no es hasta principios de los ochenta cuando parece despertar la consciencia del abandono secular en que se habían tenido las áreas de montaña. Esta tardía toma de consciencia no implica sin embargo que el estudio de la montaña no tenga tradición en España, entre los geógrafos y otros colectivos de investigadores y estudiosos diversos. Como puede comprobarse inicialmente través de publicaciones esporádicas principalmente de sociedades geográficas y centros excursionistas. Una iniciativa pionera, a la vea que un ejemplo de lo dicho, en lo que al interés por la montaña se refiere, es sin lugar a dudas, el curso impartido por Raoul BLANCHARD en Barcelona en mayo de 1922, invitado por la Mancomunitat de Catalunya y que se publicó en 1925, el *Butlletí Excursionista de Catalunya* con comentarios de Pau Vila.

La creación del Instituto de Estudios Pirenaicos, inicialmente Estación de Estudios Pirenaicos (que se convirtió en un Instituto dependiente del CSIC en 1948), tuvo mucho que ver en el aumento de tal interés y la promoción de estudios sobre la montaña en general y el Pirineo en particular. Las publicaciones del Instituto tanto periódicas, como la revista *Pirineos*, como eventuales (tesis de doctorado, investigaciones del propio Instituto) han contribuido a lo largo de los últimos cincuenta años al conocimiento de la montaña española con un volumen considerable de valiosos materiales que nos permite un recorrido, en el transcurrir del tiempo, por la montaña y sus modos de vida. En Jaca se organizó en 1941 la Primera de las cuatro reuniones de Estudios Geográficos, precedente de los Congresos geográficos actuales y, diez años más tarde, la organización de los Congresos de Estudios Pirenaicos, que tuvieron continuidad hasta mediados los setenta, celebrándose cada cuatro años, alternativamente en España y Francia, entre 1950 y 1974¹. Las secciones de Geografía de dichos Congresos, en un momento en que las reuniones científicas en nuestro colectivo no eran frecuentes, contribuyeron e impulsaron la comunicación entre los geógrafos y la difusión de sus trabajos sobre la montaña a través de las actas de los Congresos. Desde principios de los setenta, se organizaban asimismo en Jaca los cursos de verano.

Congresos y reuniones

Cuando se celebró el último de los Congresos de Estudios Pirenaicos, se estaba ya generalizando en Europa, como hemos visto, la sensibilización por los problemas de una montaña. Ello unido al interés demostrado por la CEE en las áreas de montaña que

¹ Los Coloquios que se celebraron en: 1º. San Sebastián en 1950; 2º. Luchon-Pau, 1954; 3º. Girona 1958; 4º. Pau-Lourdes 1962; 5º. Jaca-Pamplona 1966; 6º. Bagnères de Bigorre 1971 y 7º. La Seu d'Urgell, 1974. Los participantes evolucionaron de 152 en 1950 a 409 en 1974 y el número de trabajos presentados de 152 a 220 respectivamente, que fueron publicados en su mayor parte en las actas de los Congresos.

se tradujo en una política específica a partir de 1975, provocó un aumento notable del interés por los problemas de la montaña en España que se puso de manifiesto desde finales de los setenta, en la sucesiva organización de jornadas, seminarios y coloquios que se celebran sobre la montaña española en unos pocos años. Fue, precisamente en La Seu d'Urgell, donde se había celebrado el último de los Congresos de Estudios Pirenaicos (1974), donde un lustro más tarde se produce la primera de las manifestaciones que ponen en evidencia el creciente interés por la montaña y que responde, en buena parte, a la presión de grupos locales que demandan una mayor atención por parte de la Administración por la problemática de montaña, en un momento en que Constitución Española había ya incluido un artículo sobre la montaña y se estaba preparando una Ley específica por parte del Gobierno Central. Fueron las Jornadas sobre *Agricultura y medi rural al Pirineu català*, organizado por el Departament d'Agricultura, Ramaderia i Pesca de la Generalitat de Catalunya, en diciembre de 1979. Paralelamente, por iniciativa de la Casa de Velázquez, y con la participación de un numeroso grupo de entidades públicas españolas y francesas, se preparaba el *Coloquio Hispano-Frances sobre Áreas de Montaña* que con el tema *Supervivencia de la Montaña*² reunió en Madrid a un numeroso colectivo interdisciplinar de investigadores sobre el tema, tanto españoles como franceses, en marzo de 1980³. El número de participantes así como el volumen y variedad de trabajos evidenció la sensibilización adquirida en España, de manera generalizada hacia la montaña y sus problemas.

La reunión de Madrid fue el punto de arranque para una serie de jornadas, seminarios y coloquios que, durante los ochenta, ya aprobada la Ley de Agricultura de Montaña y mientras los Gobiernos Autonómicos la adecuaban a los intereses de sus propias comunidades, tuvieron lugar en diferentes puntos del país. En 1984-85 se celebraron *Las jornadas sobre la Montaña de Riaño* (1984); el Colegio Universitario de Huesca organizó unas Primeras jornadas sobre *Alternativas de Utilización del Espacio en Áreas de Montaña*; la Junta de Andalucía celebró en Granada un Congreso sobre *Agricultura y Desarrollo Rural en Zonas de Montaña* y en Pola de Lena se tuvieron lugar las *I Jornadas sobre problemas actuales de los municipios de montaña de la Cordillera Cantábrica* todas en 1985. Todavía en los 80 la Generalitat catalana, esta vez a través de su Departamento de Cultura, organizó una nuevo coloquio *Jornades d'Estudi sobre les Zones de Muntanya: Cultura i Societat* (Tremp, 1989). Es también

² Algunos de los artículos se hacen eco de la preparación de la Ley de Agricultura de Montaña que se estaba preparando en aquellos momentos (CARBONELL y GÓMEZ) y de la reglamentación europea sobre áreas de montaña (GARCÍA ÁLVAREZ).

³ En Francia, por ejemplo se delimitó por primera vez zonas de montaña en 1961 como reflejo del interés por la ordenación y protección de la montaña convirtiéndose en tema de interés preferente, pero no fue hasta 1977 cuando se publicó la directiva nacional de ordenación del territorio relativa a la ordenación de la montaña, con el precedente de la directriz de la CEE de 1975 referente a la agricultura de las regiones de montaña y otras zonas desfavorecidas.

durante los ochenta cuando el tema de la montaña aparece cada vez con más frecuencia en reuniones y congresos generales y regionales de todo tipo.

Paralelamente y desde 1982 se vienen celebrando anualmente, en La Seu d'Urgell, los Cursos de Verano de Estudios Pirenaicos, con una temática variada que ha evolucionado con los años y que centra su interés principalmente en el Pirineo aunque incluye conferencias y trabajos sobre otras montañas tanto españolas como europeas en general. Son cursos planteados, desde un principio, desde una óptica pluridisciplinar que cuentan todos los años con la presencia de profesionales de procedencia diversa (administraciones locales y autonómicas, universidades, empresas privadas, etc.). Por otro lado, la aplicación de la Política española sobre la montaña y la incorporación de España en la CEE y las consecuencias que podía tener para las áreas de montaña fue tratado de manera creciente junto a los estudios mayormente locales que constituían la base de las reuniones. Otros cursos de verano incorporaron el tema de la montaña en distintas ocasiones: los cursos de verano de Teruel, la Universidad Antonio Machado en Baeza, el Curso sobre los Pirineos organizado por la Universidad Menéndez Pelayo en Formigal (Huesca) en 1993, por poner solo algunos ejemplos. Aunque esta es la primera vez que el Grupo de Geografía Rural de la AGE, incluye un tema sobre la montaña en uno de sus coloquios, el interés que continua despertando la montaña entre los geógrafos se ha puesto de manifiesto patente, en el número de comunicaciones presentadas, muy superior al de las otras ponencias.

Publicaciones sobre la montaña española

El interés por la montaña se ha traducido, además de en numerosas reuniones y congresos, como acabamos de ver, en un número importante de publicaciones y trabajos diversos que publicados o sin publicar constituyen un notorio volumen de información difícil de abarcar, cosa que por otro lado no pretendemos. Algunos autores han realizado un esfuerzo en reunir parte de los trabajos llevados a cabo en España hasta el momento, en libros artículos bibliográficos, como por ejemplo el libro de GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (1988); el artículo de CABERO, V.; MAJORAL, R. y RODRÍGUEZ, F. (1992); en *La aportación española al XXVII Congreso Internacional de la UGI*; Los artículos sobre el Pirineo de LASANTA (1990) y MAJORAL (1992); MUÑOZ, J. y SANZ, C. (1995), sobre los aspectos físicos de la montaña española. Del análisis de estas y otras bibliografías se deduce que las publicaciones sobre las montañas españolas son territorialmente muy desequilibradas siendo el Pirineo el que reúne, con gran diferencia, el mayor porcentaje.

La publicación de las actas de la mayor parte de las reuniones citadas en el apartado anterior, constituye un volumen importante de trabajos (DARP 1981; MAPA

1981; CASTELLO, A. y RUBIO, T. 1989; DEPARTAMENT DE CULTURA, 1990) así como las aportaciones a algunos de los cursos(AA.VV.: 1982-1995). El creciente interés por las áreas de montaña se puso asimismo en evidencia por el aumento de las publicaciones, ya fuera en números monográficos de revistas, artículos o libros que se han publicado en España en los últimos diez años. Además de la citada revista *Pirineos* (actualmente *Revista Pirenaica de Ecología*), publicada periódicamente desde 1945 por el Instituto de Estudios Pirenaicos (actualmente Instituto de Ecología Aplicada) aparecen, en la segunda mitad de los ochenta y primera de los noventa varios números monográficos de revistas, dedicados a la montaña y su problemática, algunos sobre el conjunto del Estado: *Estudios territoriales* del MOPU (1989); *El Campo. Boletín e Información Agraria* del Servicio de Estudios del BBV (1992) otros sobre algunas montañas en concreto: *Documents d'anàlisi geogràfica* de la UAB (1988), *Revista Girona* núm 119, (Dosier "Les comarques de muntanya" 1986). Hay que hacer referencia asimismo a la revista francesa *Revue Géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest* (Toulouse), que publica desde 1929, con frecuencia trabajos referidos al Pirineo español.

Un grupo importante de ruralistas españoles ha desarrollado sus tesis de doctorado sobre áreas de montaña en sus aspectos generales o temáticos, más relevantes, desde la pionera Tesis de S. LLOBET sobre el Montseny en 1945, (publicada en 1947) muchas de ellas publicadas posteriormente. Asimismo existen algunos libros sobre el conjunto de la montaña española o algunas de sus sierras: SOLE SABARIS, L. (1951) ANGLADA, S. et al. (1980); GARCÍA RUIZ, J.M., ED. (1990); TORRES LUNA, P., LOIS, R. y PÉREZ ALBERTI, R. (1993); MUÑOZ, J. y SANZ HERRÁIZ, C. (1995), por citar algunos importantes, que tuvieron especial interés en su momento o se han publicado en los últimos años.

Aparte del aumento del volumen de publicaciones, principalmente desde principios de los 90, hay un cambio cada vez mas notable en los contenidos pues, además de describir situaciones y cambios como se venía haciendo en los trabajos tradicionales, las publicaciones recientes se interesan de forma creciente por la solución de los problemas, planificación en el aprovechamiento de los recursos, ordenación del territorio y en definitiva, posibilidades de desarrollo de una montaña que, de manera rápida, asume su nuevo papel en una situación cambiante e intenta adaptarse a unas nuevas circunstancias que no podía imaginar durante sus largos años de languidez y retroceso económico y social. El contenido de los trabajos es ahora un reflejo de este cambio y de las soluciones que desde diferentes instancias de la administración se aplican a los problemas que habían llegado a ser crónicos. Principalmente desde nuestra entrada en la UE los trabajos compiten en quien conoce mejor las leyes, iniciativas, programas etc. y su aplicación practica y resultados obtenidos. Algunos trabajos hacen balance de esta nueva situación de manera global

(RODRÍGUEZ 1993) o de forma más local, aportando información sobre la aplicación de programas concretos.

POLÍTICAS INCIDENTES EN EL DESARROLLO DE LA MONTAÑA EN ESPAÑA

Como hemos dicho, el interés por la montaña en España, es eco del creciente interés en otros países europeos y principalmente, de la política sobre áreas de montaña y otras áreas consideradas deprimidas, desarrollada por la CEE desde 1975. Voy a referirme brevemente a las leyes que para el desarrollo de la montaña se preparan, respectivamente en España, ya sea por el Gobierno central como por los Autonómicos, y por la CEE. Dedicare finalmente unas páginas a los resultados de la aplicación de la Ley de Alta Montaña del Gobierno Autónomo Catalán, como ejemplo de las distintas políticas de montaña desarrolladas por las CCAA españolas y por que por su singularidad y lo avanzado de su aplicación permite analizar resultados después de más de 10 años de actuación.

La Ley Española sobre Agricultura de Montaña (LAM)

Las actuaciones en zonas de montaña de España tienen un antecedente histórico en la ordenación integral de comarcas forestales de 1930 y otro en el Programa de reestructuración de áreas de agricultura crítica y económica de montaña del III Plan de Desarrollo, 1972-75 (MAPA, 1981). Es, sin embargo, a partir de la aparición de la Directiva Europea sobre Agricultura de Montaña en 1975, del cambio político en España en la segunda mitad de los setenta y de la presión popular ejercida por grupos diversos, creados en defensa de la montaña en diferentes puntos del país, que insistían en el tratamiento especial para los problemas de montaña, que se introduce en la Constitución Española un artículo específico que se traduce en la elaboración de una proposición de ley asimismo específica para la montaña. El primer resultado fue la presentación, durante la primera legislatura de la democracia de una proposición no de Ley en la que se contemplaba la defensa de las áreas de montaña y la necesidad de una legislación específica y, más tarde, la inclusión del Artículo 130 en la Constitución Española de 1978 que dispone se dispense un tratamiento especial a las zonas de montaña. Durante su elaboración la Ley se bautizó y rebautizó en diferentes ocasiones: "Ley de economía de montaña", "Ley de zonas de Montaña" para llamarse finalmente Ley de Agricultura de Montaña, Ley 25/82 (CARBONELL, J. y GÓMEZ, C., 1981). La Ley no caracterizaba la agricultura de montaña sino que incluyó en las zonas de montaña toda la agricultura que se encontrara en las áreas anteriormente delimitadas. La Ley indica que "Los poderes públicos atenderán la modernización y el desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, la ganadería, la pesca y la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles y que se finalidad se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña".

La Ley 25/1982 estableció, pues, el régimen jurídico específico para la agricultura de montaña a fin de posibilitar su desarrollo social y económico, especialmente en lo referente a la agricultura y, por otro lado, mantener un nivel poblacional adecuado y tendente a la conservación y restauración del medio físico como hábitat de su población. Se consideraron zonas de agricultura de montaña, los territorios homogéneos que reunieran ciertas características de altitud y pendiente y que se destinaran predominantemente a usos agrarios. Dos años más tarde se establecieron las Zonas Equiparables (Real Decreto 2164/1984) ya que se consideró que un territorio puede tener una vocación predominantemente agraria y no llegar a los valores de altitud y pendiente establecidos.

El hecho de reunir los supósitos contemplados en los párrafos de la Ley no implica por sí mismo el derecho al reconocimiento de sus beneficios ya que es preciso además que los territorios hayan sido calificados como zonas de agricultura de montaña. El Estado y las CCAA determinarán las prioridades para la aplicación de los beneficios de esta Ley y establece las siguientes finalidades:

- 1) Hacer posible el desarrollo social y económico. La situación económicamente deprimida de la montaña no es consecuencia de la falta de recursos naturales sino de la distancia y alejamiento de los centros urbanos e industriales, de forma que la montaña se convierte en la periferia de la periferia.
- 2) Mantener una concentración demográfica adecuada. Aunque la crisis demográfica amenaza con la desertización, una concentración temporal excesiva como la que comporta el turismo implica un peligro de degradación irreversible del medio.
- 3) Atender a la conservación y/o restauración del medio físico. Las presiones externas sobre los recursos naturales (suelo y subsuelo) suponen un claro peligro de deterioro del medio físico.

Estos tres objetivos son resultado de considerar que la población y las actividades productoras tradicionales de las zonas de montaña forman parte de un ecosistema que puede peligrar por defecto o por exceso. La importancia de las actividades productivas agrícolas, ganaderas y forestales no es solo económica sino también ecológica, dado que juegan un papel decisivo en la conservación del medio. La población y la agricultura de montaña sirven pues para mantener la habitabilidad y el paisaje de estas zonas. Los recursos naturales de la montaña son cada vez más escasos y hay que conservarlos y aprovecharlos ya que suponen un potencial económico capaz de garantizar el bienestar económico y social de sus habitantes. Por otro lado la economía de montaña se caracteriza por la diversidad y la complementariedad. Las actividades agrícolas ganaderas y forestales tienen un complemento en la artesanía, la pequeña industria local y los servicios orientados al turismo.

La LAM proporciona ayudas en forma de Indemnizaciones Compensatorias de Montaña (ICM) para compensar el efecto negativo de los factores naturales que limitan los rendimientos, a las explotaciones agrarias de las ZAM se puso en marcha a partir del RD 1684/1986. En este mismo año se aprobaron ya 11.420 expedientes con una indemnización que supuso 6.586 millones de ptas. cantidad muy pequeña. En 1995 el número de afectados había disminuido a 77.527 en 3.076 municipios con un total de 5.552 millones de pesetas (MAPA, 1995).

Las condiciones específicas establecidas en el artículo 2 de la Ley 25/82 son un reflejo fiel de los principios considerados en el artículo 3.3 de la Directiva Europea (268/75 sobre Agricultura de Montaña y otras zonas desfavorecidas). La elevada altitud (LA 25/82 establece los 1000 m. de altitud, ampliada para zonas equiparables a 600 m en el RD 2164/84 y RD 1083/86), pendiente acusada, climatología adversa, periodo vegetativo corto, escasez de terreno agrícola, bajas densidades de población (emigración fuerte, envejecimiento), falta de expectativas económicas de la agricultura y la ganadería, ausencia de infraestructuras y servicios mínimos, deficiente accesibilidad, son las principales causas que impiden el desarrollo de los territorios de montaña.

El marco vigente de la política territorial europea

Las zonas de agricultura de montaña merecieron una consideración específica por parte de la CEE en su directriz 268/75 y en el reglamento 797/85. Ambos documentos indican que la política agrícola comunitaria debe tener en cuenta las socioestructuras agrícolas, los contrastes ambientales naturales y las diferencias organizativas entre diferentes regiones, ya que la existencia de limitaciones ambientales permanentes comporta unos costos de producción más elevados y por tanto una disminución de las rentas de explotación. Asimismo se reconoce la insuficiencia de las medidas aplicadas hasta el momento. Se establece pues un régimen de protección que se justifica por el continuo deterioro de las rentas agrícolas y por las condiciones de trabajo en estas áreas, con un éxodo rural intenso que no es aceptable ni social ni políticamente. La política tiene como finalidad asegurar la continuidad de la actividad agrícola, el mantenimiento de una densidad de población mínima y la conservación del espacio natural.

Los principios de intervención, después de diez años de experiencia en política agraria, fueron pues los siguientes:

- 1) Desarrollo integrado de las zonas de agricultura de montaña;
- 2) Criterios comunitarios comunes en todos los estados miembros y
- 3) Concentración e integración de los diversos programas de intervención para conseguir una mayor eficacia y eficiencia.

La política territorial de la UE tiene por objeto lograr la cohesión territorial y el pleno desarrollo de la Unión y se nutre de los Fondos Estructurales Europeos que se dividen en tres secciones: Fondo Social Europeo (FSE); Sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrarias (FEOGA O) y Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). Dichos fondos están destinados a alcanzar los cinco grandes objetivos de política regional comunitaria (definidos en el Reglamento marco CEE 2052/88)⁴.

De los cinco objetivos, el 3, el 4 y el 5a son de tipo horizontal y pueden aplicarse a todo el territorio de la UE mientras que los objetivos 1, 2 y 5b tienen un carácter no horizontal y requieren una delimitación previa de las áreas o territorio donde que puedan ser aplicados. Los criterios para delimitar estas áreas de aplicación se establecieron en el Reglamento CEE núm. 2052/88 para el periodo 1988-93, siendo redefinidos para el periodo 1994-99 y aprobados por el Consejo de Ministros de la UE de 20 de julio de 1993 (Reglamento CEE núm. 2081/93).

De los cinco objetivos interesan básicamente para las áreas de montaña, el 1: Fomentar el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y el 5.b.: Fomentar el desarrollo de las zonas rurales. Ambos objetivos corren a cargo del FEDER, el FSE y el FEOGA O. Los criterios de delimitación de las Regiones Objetivo 1 (Reglamento CEE n. 2081/93) fueron a escala NUTS-II, es decir regiones (o Comunidades Autónomas en el caso español). La única condición es que sean regiones con un PIB por habitante inferior al 75% de la media de las regiones comunitarias. Las regiones 5b (Art. 11 bis, Reglamento CEE núm. 2052/88 modificado por el Reglamento CEE núm. 2081/93) deben cumplir como requisito general de elegibilidad el tener un bajo nivel de desarrollo económico y cumplir un mínimo de dos de los tres criterios siguientes: A) Un alto porcentaje de ocupación agrícola con respecto a la ocupación total (superior al 18%); B) Bajo nivel de renta agrícola; C) Densidad de población baja (inferior a 30 hab. km²) o tendencia a la despoblación, teniendo en cuenta asimismo el índice de envejecimiento.

Delimitadas las zonas elegibles, los Estados Miembros deben presentar los planes correspondientes a cada objetivo (Plan de Desarrollo de Zonas rurales en el caso

⁴ Los cinco grandes objetivos de la política regional comunitaria (definidos en el Reglamento Marco CEE núm 2052/88) son:

Objetivo 1. Fomentar el desarrollo y ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas (FEOGA-O; FEDERA, FSE)

Objetivo 2. Reconvertir las regiones gravemente afectadas por el declive industrial (FEDER, FSE).

Objetivo 3. Combatir el paro de larga duración (FSE)

Objetivo 4. Facilitar la inserción profesional de los jóvenes (FSE)

Objetivo 5. En la perspectiva de la Reforma de la PAC: a) acelerar la adaptación de las estructuras agrarias (FEOGA-O) y b) fomentar el desarrollo de las zonas rurales (FEOGA-O; FEDER; FSE).

de las Regiones 5b) que deben consistir en una descripción de la situación de partida una valoración de lo realizado en el periodo anterior y de los recursos financieros movilizados, una descripción de las líneas de actuación, evaluación de la situación ambiental e indicación sobre la utilización de los recursos financieros previstos.

Los Fondos Estructurales son el principal instrumento con el que la Comunidad expresa su solidaridad con los grupos sociales y las regiones más débiles así como con quienes necesitan una ayuda especial. Los Fondos alcanzan su máxima eficacia en el cumplimiento de esta tarea cuando las medidas financiadas son el resultado de ideas concebidas a escala local que implican la realización de actividades adicionales y tangibles sobre el terreno lo que se traduce en un mayor acercamiento de la Comunidad a la población. El esfuerzo de cohesión comunitario se aprecia y entiende desde un punto de vista descentralizado gracias a las Iniciativas Comunitarias (IC) pues es a través de tales iniciativas como la Comunidad da respuesta concreta y directa a los problemas de la población. Las IC, son un elemento esencial de las políticas estructurales y poseen una verdadera dimensión comunitaria a diferencia de los instrumentos financieros que sirven de apoyo a las políticas de los Estados. Son un nuevo sistema de elaboración de los presupuestos y de programación de carácter plurianual. Un primer periodo de planificación fue 1989-93; las nuevas perspectivas financieras (acordadas en Edimburgo) abarcan el periodo 1994-99.

La primera fase de la política de estructuras (DOCE L 136 de 17.12.1962) se limitó a la coordinación de las políticas de los seis países fundadores de la CEE. Las Directivas socioestructurales (DOCE L 96 de 23.4.1972) sentaron las normas fundamentales de la política estructural. Tres años más tarde se publicaba la Directiva sobre la agricultura de montaña (DOCE L 128 de 19.5.1975) y otras zonas consideradas desfavorecidas, con la que se iniciaron una serie de acciones verticales hasta la aprobación de los Programas Integrados Mediterráneos, en 1985 año en el que se publica el Reglamento 797/85 (DOCE L 93 de 30.3.1985) con el que se inició una nueva política de estructuras agrarias que sustituyó tanto las Directivas de 1972 como la de Agricultura de Montaña y otros Reglamentos sectoriales y regionales. El Reglamento 797/85 contaba, sin embargo con varios artículos (13 a 17) sobre actuaciones específicas a favor de la agricultura de montaña y de las zonas desfavorecidas.

En enero de 1986 cuando España entró a formar parte de la CEE, pudo empezar a acceder a los recursos que la Comunidad destina a la corrección de los desequilibrios estructurales mediante los tres fondos estructurales. El acceso de nuestro país a cada uno de estos fondos se reguló según las normativas vigentes. Se otorgaron a España dos años para adecuar su normativa socioestructural al Reglamento 797/85 y a sucesivos reglamentos, algunos publicados con motivo de la adhesión española. En algunas materias se establecieron procedimientos provisionales para permitir el acceso de

España a los fondos estructurales desde el primer día de su adhesión, en los que se concretaron las medidas de desarrollo regional para España.

La directiva comunitaria 466/86 (DOCE L 273/1986) aprobó, por otro lado la relación de términos municipales españoles que cumplían los supuestos previstos en el artículo 3.3 de la Directiva 268/75 CEE y la decisión 566/89 modificó la relación (DOCE L 308, 1989) en total 3.056 en el conjunto del estado, es decir, el 38% del total de municipios que afectan casi a 20,5 millones de hectáreas y aproximadamente a 2.270.000 habs, 16,6% de la población española.

La puesta en marcha de los Programas Integrados Mediterráneos con ocasión de los Tratados de adhesión de España y Portugal (D2088/1985) que propugnan un desarrollo rural integrado y la D797/1985 mantienen la indemnización compensatoria en las zonas de agricultura de Montaña (ZAM) a fin de impedir el despoblamiento y amplía su aplicación a otras áreas para promover prácticas compatibles con la conservación de sus valores paisajísticos y ecológicos con lo que se introduce la ayuda directa a las rentas en lugar de a la producción.

Los primeros años supusieron pues un esfuerzo de adaptación para el acceso progresivo a los recursos comunitarios que se consolidaron a partir de 1989 cuando la reforma de los fondos estructurales se aplicó definitivamente. El marco de actuación para 1989-1993 quedó definido por el Reglamento Marco 2052/88 de 24 de junio; por el Reglamento de coordinación 4253/88 de 19 de diciembre y por los Reglamentos de Aplicación 4254/88; 4255/88 y 4256/88 relativos respectivamente al FEDER, FSE y al FEOGA-O. En el primero de los reglamentos citados o Reglamento Marco se establecieron los cinco objetivos básicos mencionados. El mismo Reglamento Marco estableció ya los criterios para determinar las zonas elegibles para estos objetivos, con una concreción territorial para el periodo 1989-1993.

La vigencia de las zonas elegibles para estos objetivos terminó pues en diciembre de 1993, por lo que la Comisión de la UE estableció cuales serían las zonas elegibles a partir de enero de 1994 de acuerdo con la nueva reglamentación que rige los fondos estructurales entre 1994 y 1999 que fue aprobada en julio de 1993 (Reglamento CEE núm. 2083/93). Para el objetivo 1 (Reg. 2081/93) la delimitación de zonas elegibles que modificó el Reglamento marco. Las zonas elegibles se delimitaron en el ámbito de agregación NUTS-2 (Comunidades Autónomas en el caso español) que tuvieron que cumplir el requisito de tener un PIB por habitante (en términos de PPA) inferior al 75% de la media comunitaria⁵. La delimitación de las zonas elegibles para los objetivos 2

⁵ En España son regiones del objetivo 1: Andalucía, Asturias, Cantabria, Castilla y León; Castilla-La Mancha; Ceuta y Melilla; Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia y Canarias, en conjunto 9 comunidades más Ceuta y Melilla, quedando fuera todas las comunidades nororientales (País Vasco, Navarra, Rioja, Aragón, Catalunya, más Madrid y Baleares). El 5b

y 5b se establecieron en enero del 94. Para el objetivo 2 los criterios figuran en el artículo 9 del Reglamento CEE núm. 2052/88, los criterios se han modificado substancialmente en relación a los del periodo anterior. Para el objetivo 5b la modificación se establece en el Reglamento CEE núm. 2081/93, los criterios de elegibilidad han variado un tanto con respecto al reglamento anterior ya que las zonas rurales incluidas, deben cumplir con el criterio general de obtener un bajo nivel de desarrollo económico y, por lo menos, dos de los tres siguientes criterios:

1) Índice elevado de ocupación agrícola en relación con la ocupación total; 2) Bajo nivel de renta agrícola y 3) Densidad de población baja y/o una tendencia a la despoblación.

La intervención comunitaria puede, sin embargo, ampliarse a otras zonas rurales, al igual que sucedía en la normativa del periodo anterior (situación periférica, estructura de las explotaciones, presiones sobre el medioambiente, etc.).

Los programas LEADER y otras Iniciativas Comunitarias

En el contexto de la Reforma de los Fondos Estructurales se establece, en el Reglamento de Coordinación que la Comisión actúe de forma independiente a través de las diferentes iniciativas Comunitarias (IC) para completar las medidas adoptadas de acuerdo con los Estados Miembros. Se sientan así las bases de una verdadera política comunitaria ya que impulsa las Iniciativas en los campos y sectores que considera prioritarios o esenciales para la realización del Mercado Único, garantizando especialmente la cohesión económica y social. La Comisión instauró un programa destinado a demostrar la eficacia de las fórmulas de desarrollo integrado e innovadores a través de un apoyo a las iniciativas de las comunidades rurales. Este programa denominado LEADER (*Liason entre activités de Developement de l'Economie Regionale*) se aplica a las regiones de los objetivos 1 y 5b de la reforma de los Fondos estructurales comunitarios.

La finalidad de la IC LEADER es propiciar un enfoque del desarrollo rural basado en programas financiados por estructuras locales de desarrollo. La financiación parcial de la Comunidad se produce en forma de subvenciones globales. En este contexto la iniciativa LEADER financia programas integrados que abarcan un amplio conjunto de medidas subvencionables: promoción del desarrollo rural, formación profesional y fomento del empleo, turismo rural, PYMES, industrias de artesanía y servicios, incremento del valor añadido de los productos agrícolas y forestales locales

abarca parte de las tres provincias aragonesas, Baleares, las cuatro catalanas, las tres vascas, Madrid, Navarra y la Rioja y afecta a un total de 1.730.271 habitantes

e infraestructuras para los grupos locales de desarrollo (incluidas las telecomunicaciones). Un aspecto fundamental de LEADER es la creación de una red comunitaria que engloban todos los grupos locales de desarrollo que participen en esta iniciativa y cuya función es compartir la experiencia adquirida y llevar a cabo la transferencia de conocimientos técnicos.

El desarrollo rural a partir de 1991 con los programas LEADER (I), 1991-1994 y LEADER (II) 1995-99, que se puso en marcha en marzo del 91 (para impulsar zonas rurales con población entre los 5.000 y los 100.000 habs.) que intenta mantener la población en el medio rural pero no potenciando las actividades tradicionales sino diversificando las actividades. En España, coordinados por el IRYDA, junto con un Comité Nacional de Seguimiento, se aprobaron 52 (de los 217 europeos) programas LEADER-I en regiones Objetivo 1 (40) y 5b (12), que afectaron unos 20.000 km² en su mayoría en zonas de montaña y una población de aproximadamente 1.140.000 personas, aportando los fondos estructurales un 36%, y las administraciones locales, autonómicas y centrales, amén de algunas iniciativas privadas aportaron el resto. Mas del 50% se destinó al fomento del turismo rural (básicamente la rehabilitación y acondicionamiento de casas rurales) y el resto se distribuyó entre: Apoyo a PYMES artesanales y servicios locales; Mejora y comercialización de productos agrarios, funcionamiento, asistencia técnica, equipamiento, formación profesional, etc. (BLANCO y BENAYAS, 1994) Los responsables directos de la aplicación de los programas LEADER son los Centros de Desarrollo rural (CEDER), compuestos por instituciones públicas (locales, autonómicas, estatales) y privadas y que tienen como función difundir el programa para conseguir la implicación de los agentes sociales y asesorar a los solicitantes, valorar dichos proyectos, determinar las subvenciones que se les debe conceder.

La Comisión Europea emprende, cada vez más, políticas cuyo campo de aplicación no es horizontal sino que se limitan a una parte del territorio comunitario. En estos momentos los programas de la Comisión que afectan básicamente a zonas rurales son: El Objetivo 5b de los Fondos Estructurales; LEADER; MIRIAM y Protección de bosques contra los incendios y lluvias ácidas. Por lo que se refiere a áreas de montaña en concreto aparte del citado de protección de los bosques está el Reglamento 75/268/CEE FEOGA. Los programas para las zonas con retraso estructural: Objetivo 1 de los Fondos Estructurales; PIM; STAR, VALOREN; REGEN; PRISMA; y los de las zonas "sensibles" desde un punto de vista medioambiental como el Proyecto ACNAT; ACE, y las Directivas sobre la protección de pájaros, plantas y especies en vías de extinción.

Entre las iniciativas vigentes que afectan al mundo rural están:

- a) La integración de las regiones menos desarrolladas en el mercado interior que se centran exclusiva o principalmente en las regiones del objetivo 1 y su finalidad

es aportar recursos suplementarios para superar las deficiencias de conocimientos técnicos en determinadas áreas que suponen un obstáculo al desarrollo, lo que se ha llevado a cabo a través de las IC, STRIDE, TELEMÁTICA y PRISMA;

- b) Protección del medioambiente y fomento del desarrollo sostenible (ENVIREG)
- c) Relaciones entre los programas de desarrollo de la economía rural (LEADER)

LA POLÍTICA DE MONTAÑA EN CATALUNYA. ANÁLISIS DE LOS RESULTADOS⁶

Las CCAA españolas, por sus competencias, pudieron ampliar o restringir los límites mínimos señalados en la LAM, pero tales decisiones no debían afectar al régimen de la ley a menos que las modificaciones fueran asumidas por el Gobierno del Estado. La mayor parte de las Comunidades Autónomas no introdujeron cambios notables en sus propia normativa. Sólo el País Vasco y Catalunya redactaron sus Leyes con diferencias substanciales mientras que otras comunidades desarrollaron normativas complementarias o convergentes con la estatal (Véase RODRIGUEZ, 1995, pp. 67-68).

La Llei d'Alta Muntanya catalana y su ámbito de aplicación

La Legislación del Gobierno Autónomo de la Generalitat de Catalunya sobre la Alta Montaña Catalana (Ley 2/1983, de Alta Montaña), estableció un régimen jurídico específico para las comarcas y las zonas de montaña y tiene los objetivos siguientes:

- Desarrollo y aprovechamiento integral de los recursos económicos de que disponen dichas áreas, especialmente los procedentes del sector agrario e industrias derivadas, la artesanía y el turismo.
- Crear en estas zonas las infraestructuras y los equipamientos necesarios, así como mejorar los existentes, con el fin de que su nivel de vida y la oferta de servicios sea equiparable a la del resto de Catalunya.

⁶ Este apartado es en buena medida un resumen del trabajo aportado por J. Font Garolera, R. Majoral y D. Sánchez Aguilera, a la reunión que sobre *Development issues in Marginal Regions II: policies and strategies*, tuvo lugar en Mendoza, Argentina, en septiembre de 1995. Este trabajo forma parte de una investigación sobre Areas Marginales en Catalunya financiada con una Ayuda a la Investigación del Programa Sectorial de Promoción General del Conocimiento (PB 95-0905).

- Frenar la regresión demográfica y buscar un desarrollo armónico.
- Valorar las funciones que la montaña cumple en beneficio del resto de la sociedad y hacer compatible el desarrollo turístico, deportivo, recreativo y económico con la protección del paisaje, el medio y los ecosistemas de montaña.
- Dotar a las comarcas de montaña de una infraestructura administrativa que garantice la asistencia técnica a los municipios de montaña que lo necesiten.

Son comarcas de montaña los territorios homogéneos con unidad territorial, económica y social y que al mismo tiempo cumplan las características siguientes:

- Tener una altitud, pendiente y clima claramente limitadores de las actividades económicas.
- Disponer de recursos que son escasos en el conjunto del territorio de Catalunya (agua, nieve, pastos, bosques y espacios naturales).
- Tener una baja densidad de población en relación con el valor medio de Catalunya.

En función de estos indicadores, se establecieron estas diez comarcas de montaña: Alt Urgell; Cerdanya; Pallars Sobirà; Pallars Jussà; Ripollès; Val d'Aran; Berguedà; Solsonès y Garrotxa.

Se definieron también las zonas de montaña, que son territorios configurados por uno o más municipios, no situados en comarcas de montaña, pero que reúnan alguna de las condiciones siguientes:

- Tener situado el 65%, como mínimo, de su superficie en cotas superiores a los 800 m.
- Tener una pendiente media superior al 20% y tener situado, como mínimo el 60% de su superficie en cotas superiores a los 700 m.
- Reunir las condiciones que sin llegar a los valores señalados en los apartados anteriores conlleven circunstancias excepcionales limitadoras de su actividad económica y, en especial, de su producción agraria, que les haga equiparables a las zonas de montaña definidas según los apartados anteriores (Modificación de la Ley 2/1983 según decreto legislativo 3/1986 para la adecuación de las leyes de Catalunya al Derecho de las Comunidades Europeas).

Se definieron así las tres zonas de montaña siguientes: Zona del Montsec (2 municipios); Zona del Montseny-Guilleries-Lluçanes (44 municipios); Zona de Prades-Montsant (11 municipios).

El desarrollo de la Ley se realiza mediante los Planes Comárcales de Montaña y los Planes de Zonas de Montaña, cuyo desarrollo y aplicación valoramos en el apartado siguiente.

Las zonas elegibles en Catalunya

De acuerdo con los criterios de delimitación establecidos en el Reglamento Marco (2052/88), Catalunya quedó fuera del Objetivo 1⁷, pero fue declarada elegible en parte de su territorio para los objetivos 2⁸ y 5b, a los que se ha venido limitando las actuaciones con fondos estructurales aparte, clara está, de los objetivos horizontales 3, 4 y 5a. En la participación de Catalunya en los tres Fondos Estructurales, entre 1986 y 1993, hay que distinguir dos periodos: 1) desde el ingreso de España en la CEE hasta la entrada en vigor de la reforma de los fondos estructurales en enero del 89 y 2) desde esta última fecha en adelante.

El objetivo que interesa más desde un punto de vista de la montaña es, sin embargo y como ya hemos visto, el objetivo 5b). El área elegible para el objetivo 5b afecta en Catalunya a 461.474 personas y está formada por zonas rurales con un índice de ocupación agrícola muy importante (18 % de la ocupación total). La población de edad superior a los 65 años era, en 1991 casi el 20% de la población total, es un área que

⁷ Catalunya (Comunidad Autónoma) queda excluida del Objetivo 1, dado que su PIB por habitante supera el 75% de la media de la UE, pero puede ser elegible para los objetivos 2 y 5b. Se vio de nuevo excluida del Objetivo 1 en el Reglamento 2081/93 debido a que las zonas elegibles se delimitaron en el ámbito de agregación de NUTS-2 (Comunidades autónomas en el caso español) que debían cumplir la condición de tener un PIB por habitante (en términos de PPA) inferior 75 % de la media comunitaria. Para los objetivos 2 hay 470 municipios.

⁸ Por lo que respecta al Objetivo-2 (zonas industriales en declive), según la estadística oficial española tres de las provincias catalanas, Barcelona, Girona y Tarragona cumplían los tres criterios básicos establecidos para el Objetivo 2, según la estadística comunitaria, sin embargo, solo lo cumplía la provincia de Barcelona. Finalmente la UE consideró como zona elegible el conjunto de la provincia de Barcelona y, aplicando los criterios de concentración y contigüidad, aceptó que algunas comarcas de las provincias de Girona y Tarragona pasaran a ser asimismo zonas elegibles (NUTS-III) para este objetivo excluyendo, por otro lado, dentro de la provincia de Barcelona una gran parte del municipio de Barcelona (80% del municipio, excepto sus barrios más marginales). Así se delimitaron las siguientes zonas de Objetivo-2: A) toda la provincia de Barcelona, exceptuando 18 zonas del municipio de la capital, llamadas Unidades Estadísticas Básicas; B) en la provincia de Girona las comarcas del Baix Empordà, Selva y Ripollés y tres municipios de la comarca de Osona (Espinelves, Vidrà y Viladrau) y C) en la provincia de Tarragona las comarcas del Baix Camp, Baix Penedès, Ribera d'Ebre y Tarragonès.

ha sufrido una fuerte regresión poblacional y cuenta en la actualidad con una densidad de población muy baja (sólo 27,2 habs km²).

Respecto a las áreas de 1989-93, las de 1994-99 representaron pasar de 172 municipios (de los 943 que constituyen Catalunya; los afectados por el objetivo 2, eran 465) y un 2,5% de la población a 372 municipios (los del objetivo 2 se mantienen prácticamente) y un 7,6% de la población total. La zona elegible integra pues, en conjunto, 469 municipios que suman 12.582 km² (39,4% del territorio catalán) y una población de 3.907.344 hab. (64,5% de la población de Catalunya). Con respecto al conjunto de España, la zona elegible de Catalunya representa el 49,1% de la población española elegible para el Objetivo-2.

Respecto al objetivo 5b, se excluye la provincia de Barcelona en su conjunto. De la de Girona entran las comarcas de la Cerdanya, la Garrotxa, el Pla de l'Estany, parte del Alt Empordà y dos municipios del Gironès. La provincia de Lleida se incluye toda excepto la comarca del Pla d'Urgell y parte de las comarcas de l'Urgell y del Segrià. De la provincia de Tarragona se incluyen las comarcas de l'Alt Camp, Baix Ebre, Conca de Barberà, el Montsià, el Priorat ora y la Terra Alta. La zona elegible para el Objetivo 5b representa algo más del 50% del territorio catalán, incluye 372 municipios que suman una población de 461.474 habitantes (el 7,6% de la población de Catalunya). La población afectada representa el 26,7% de la población española adscrita a la zona elegible para el Objetivo 5b.

A pesar de que el impacto de estos fondos en el conjunto de la economía catalana no es muy significativo, las cantidades globales son importantes y su aplicación ayuda a reducir los desequilibrios territoriales más acusados (ARLEGUI, 1994).

Inversiones realizadas en los Planes Comarcales

Casi la mitad del total de inversiones realizadas por los distintos Departamentos del Gobierno Autónomo Catalán en el desarrollo del Conjunto de los Planes Comarcales de Montaña, en el periodo 1990-1993 (unos 60 mil millones de pesetas), se ha llevado a cabo a través del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas (DPTOP), debido, en buena parte, a la prioridad que se ha dado al desarrollo y mejora de infraestructuras básicas en las comarcas de montaña que presentaban hasta hace poco unos déficits considerables tanto en comunicaciones como en transporte y equipamientos básicos. En segundo lugar con algo más del 20% del total invertido está el Departamento de Agricultura Ganadería y Pesca (DARP) dado el carácter eminentemente agrario, de la mayoría de las comarcas consideradas. El resto, un 33% se distribuye entre los departamentos de Comercio, Consumo y Turismo; Medio

Ambiente y otros varios. La mayor parte de la inversión en casi todas las comarcas se realiza pues a través del DPTOP, con un máximo en Alta Ribagorça y Ripollès (más del 50%) y las que menos Pallars Sobirà y Berguedà (la primera recibe la mayor parte de sus inversiones del DARP (46,4%) y la segunda de otros Departamentos varios.

Cada comarca destina a los diferentes sectores cantidades diversas según sus déficits y necesidades más perentorias. Aunque, como hemos dicho, en conjunto, son las infraestructuras las que se llevan casi la mitad de la inversión (48,68%), seguidas de los Sectores Productivos (25,74%) quedando el 25% restante a distribuir entre equipamientos (14,3) Patrimonio natural (6,12) y Vivienda y urbanismo (5,14%). Las desviación de estos porcentajes medios es sin embargo notable. En el caso de las infraestructuras entre un máximo en la Alta Ribagorça y Garrotxa (más del 60%) a un mínimo en Cerdanya (menos del 25%). Las inversiones en equipamientos son elevadas en el Pallars Jussà y Alt Urgell, con más del 20% mientras que Alta Ribagorça, Pallars Sobirà, Ripollès i Solsonès no le destinan ni el 10%. Las comarcas que destinan una mayor parte del presupuesto a Patrimonio Natural son las que participan en mayor extensión de la alta montaña: Alta Ribagorça, Pallars Sobirà y Val d'Aran. Esta última junto con el Alt Urgell destinan los mayores porcentajes a Vivienda y Urbanismo. Solo la Cerdanya destina más del 50% a los Sectores productivos, sectores a los que la Alta Ribagorça, Garrotxa y Pallars Jussà dedican menos del 15%.

Las inversiones en infraestructuras van destinadas en su mayor parte a mejorar la accesibilidad y red viaria en general (pavimentación, ensanche, rectificación de trazados, construcción de variantes accesos a núcleos de población y estaciones de esquí, etc.) apertura de túneles (Capsacosta en la Garrotxa), construcción de helipuertos y estación de autobuses, etc. La infraestructura de abastecimiento de agua y suministro energético, principalmente al poblamiento aislado (en ocasiones mediante la explotación de energías renovables), son asimismo mejoras que se llevan una parte notable de los presupuestos, así como las comunicaciones mediante la ampliación del servicio telefónico, la instalación de radioemisoras, o servicio de transporte a la demanda. La mejora y construcción de equipamientos puede ser de diferentes tipos: Sociales, como la construcción generalizada de hogares de jubilados, residencias de ancianos, residencias asistidas (evidencia del envejecimiento poblacional) y otros locales sociales, equipamientos sanitarios, como la mejora y construcción de hospitales (una comarca solicita, significativamente la construcción de un geriátrico) y consultorios locales; equipamientos deportivos, tales como la construcción de pabellones cubiertos y polideportivos, e inversiones en las estaciones de esquí, culturales, archivos históricos, museos y otros equipamientos varios como construcción de juzgados, parques de bomberos, fomento del retorno de población emigrada.

Por lo que respecta a los sectores productivos las diferentes comarcas dan prioridad al sector base de su economía comarcal, la agricultura/ganadería, el turismo o la industria. Así algunas comarcas (Alt Urgell, Pallars Jussà,) destinan la mayor parte de la inversión a la modernización de las explotaciones agrarias y ganaderas, buscando alternativas a la crisis de las actuales orientaciones productivas (mejora de las explotaciones lecheras y sanidad ganadera), mejora de las áreas de pastos y forestales, creación de cooperativas, centros de capacitación, protección de razas locales, red de riego o transformación de productos agrarios. Otras comarcas como la Val d'Aran tratan la agricultura solo como una actividad tradicional que hay que preservar.

La industria es el sector más importante en algunas comarcas (Berguedà, Ripollès, Garrotxa) que necesitan superar la crisis actual sustituyendo y diversificando su industria tradicional y consolidando nuevas actividades industriales. En este caso se construyen polígonos industriales cerca de las ciudades más importantes, se promociona la artesanía local y la transformación de productos agrarios característicos, que frecuentemente se acogen a Denominaciones de Origen comarcales. El turismo rural es el subsector básico en algunas comarcas (Vall d'Aran y Cerdanya principalmente) y con recursos suficientes para ser desarrollado en la mayor parte del territorio de montaña por lo que a ello se aplican inversiones y esfuerzos: Promoción del agroturismo con la creación de residencias-casas de payés y campings. La ayuda a las estaciones de esquí es un aspecto importante, no en vano en las comarcas de montaña catalanas existen un total de 10 estaciones, tanto de esquí alpino como nórdico (accesos, comunicaciones, nieve artificial). Otros aspectos relacionados con el turismo son: Modernización de los servicios de acogida, señalización de itinerarios para paseo, senderismo, bicicleta, apertura de oficinas de turismo, promoción de los deportes de aventura, granjas escuela y actividades diversas que ayuden a desestacionalizar el turismo.

La conservación del patrimonio natural es también un aspecto importante en general pero destaca en comarcas que como La Val d'Aran, el Pallars Sobirà o la Garrotxa tienen un valioso patrimonio natural que conservar (Parques Nacionales como el de Aigües Tortes y Parques o Espacios Naturales Protegidos como el Cadí Moixeró, de alta montaña o el Parc Natural de la Zona Volcánica de la Garrotxa). El patrimonio cultural, es por otro lado, lo que se pretende preservar en algunas comarcas, arquitectura religiosa y civil popular, creación de museos y archivos locales y comarcales (recientemente se han creado diversos museos etnográficos y geológicos. La protección del medio va unida, en gran medida, a la conservación del patrimonio natural como la creación de infraestructuras para la extinción de incendios y de eliminación de residuos, así como de restauración hidrológica (en los puntos donde el agua es un recurso aprovechado importante) y la lucha contra la erosión.

Finalmente se promueve de forma generalizada la pluriactividad, se ayuda a la incorporación de jóvenes a la actividad productiva y se fomenta la economía social.

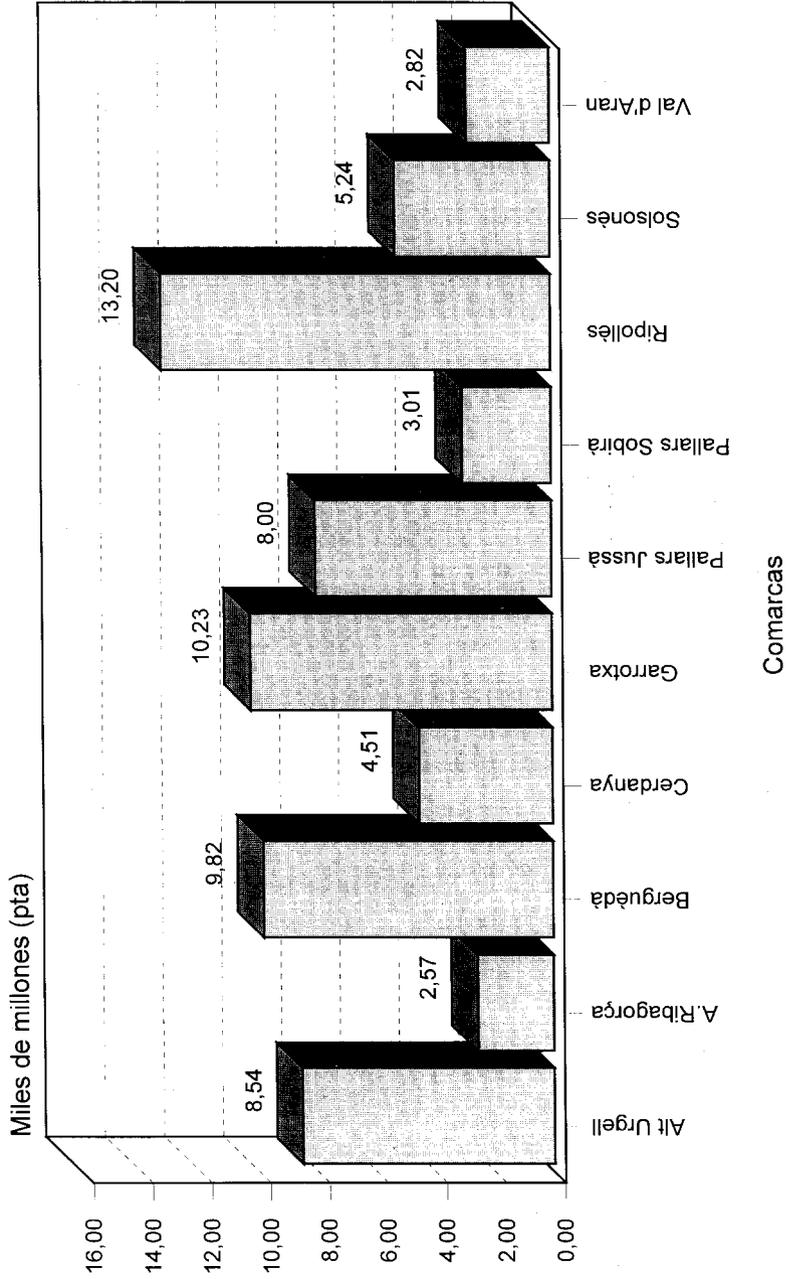
A MODO DE CONCLUSIÓN

Tanto en Catalunya como en España existen en la actualidad un gran número de instrumentos e incentivos de política regional que inciden favorablemente en el desarrollo de las áreas de montaña como puede verse en los resultados de la aplicación de los Planes Comarcales de Montaña en Catalunya que han representado que en algunas comarcas se hayan alcanzado elevados standards de calidad de vida, tanto en lo que se refiere a infraestructuras de comunicación y transporte como a servicios educativos, asistenciales y culturales. Debido, en parte a sus propios recursos y dinamismo, pero también a la planificación y ordenación sistemática de sus recursos, la renta familiar disponible per cápita de las comarcas de montaña ha variado notablemente en los últimos años. Cifras referentes a 1983 y 1985 muestran cómo la situación de algunas de dichas comarcas ha mejorado sensiblemente mientras otras apenas la mantienen o incluso empeoran. Dos comarcas de montaña, la Cerdanya y la Val d'Aran, con abundantes recursos turísticos, tanto de invierno como de verano, se habían situado como primera y segunda respectivamente en el *ranking* de 1985, cuando en 1983 se hallaban en las posiciones 13 y la 9. Otras comarcas, sin embargo, con una larga tradición industrial, bien situadas hace 15 años ocupan en la actualidad posiciones muy bajas debido a la desindustrialización y poco éxito en el desarrollo de sus recursos turísticos.

A pesar de ello hay que destacar asimismo algunos aspectos negativos. Por un lado el escaso dinamismo socioeconómico de algunas áreas, derivado, en buena parte, de su estructura demográfica desequilibrada, que impide una auténtica reconversión de las actividades económicas tradicionales ya que existen por ejemplo incentivos a la inversión, en agroturismo por ejemplo, pero no las iniciativas o la formación necesaria para hacer uso de ellos. Por otro lado la gran complejidad del sistemas de incentivos que pueden ser territoriales o sectoriales y del conjunto de la organización político administrativa encargada de aplicarlos (distintos niveles de la administración -local, regional, estatal y europea- y distintos departamentos dentro de cada nivel que convierte, en ocasiones, la política territorial en una inmensa burocracia alejada de las necesidades de los afectados. Finalmente, el problema de coordinar las distintas políticas sectoriales que se aplican a un territorio determinado, no se ha resuelto satisfactoriamente, a pesar de que los Planes Comarcales de Montaña Catalanes, han representado un notable avance en este sentido.

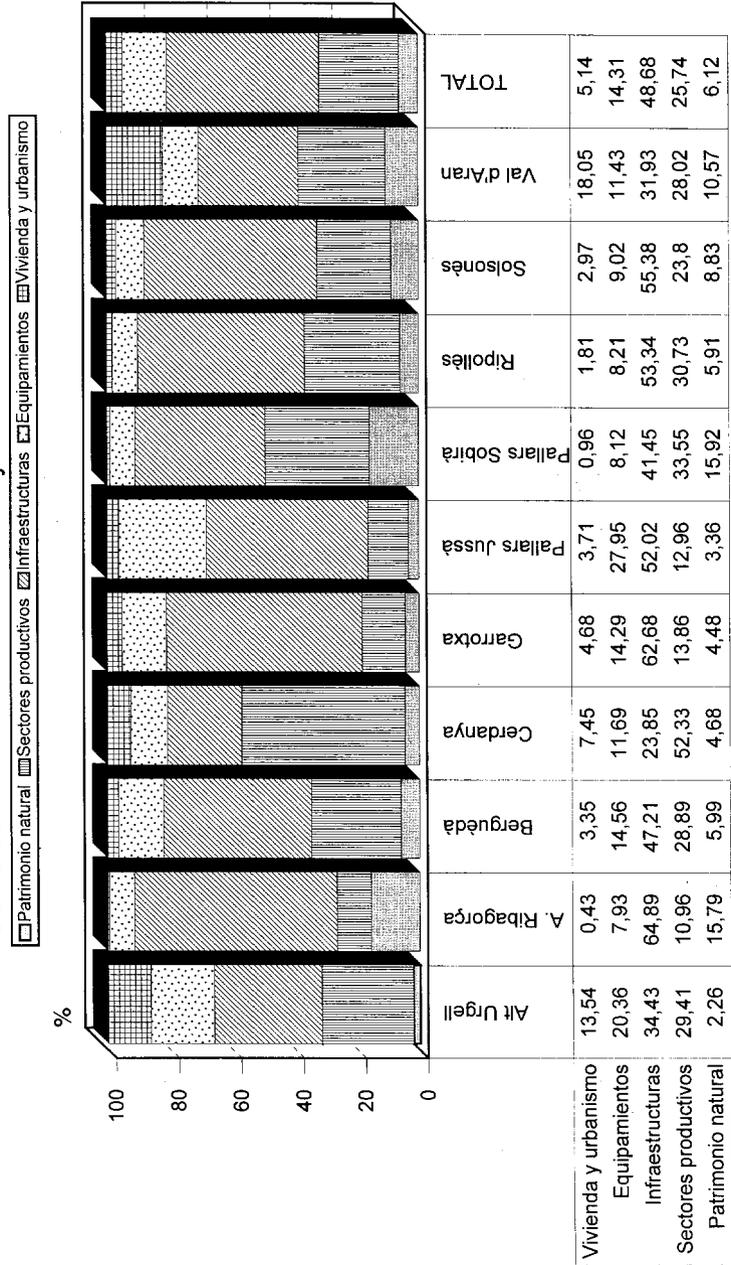
INVERSIONES REALIZADAS POR LOS PLANES COMARCIALES DE MONTAÑA

Comarcas de montaña de Catalunya 1991-1994



Fuente: Balanços dels Plans Comarcals de Muntanya, 1991-1994.

DISTRIBUCION DE LAS INVERSIONES POR SECTORES Comarcas de montaña de Catalunya 1991-1994



Comarcas

Fuente: Balanços dels Plans Comarcals de Muntanya, 1991-1994.

BIBLIOGRAFÍA

No pretendemos ni podemos aquí, en modo alguno, citar el importante volumen de trabajos que se han realizado en España en los últimos tiempos. Remitimos pues a las bibliografías ya citadas en el texto y citamos las referencias aparecidas a lo largo del trabajo y algunos libros y artículos que nos parecen fundamentales.

- AA.VV. (1984): *Les Alpes*, Comité Internationale du 25e Congrès International de Geographie, París.
- AA.VV. (1982-1995): *Cursos d'Estiu d'Estudis Pirinencs* (La Seu d'Urgell 1982 a 1995) Barcelona, Caixa d'Estalvis de Catalunya.
- AA.VV. (1989): *El turisme rural. Les residències-casa de pagès. Ponències i comunicacions presentades el dia 7 d'octubre de 1988 al castell de Montesquiú (Ripollès)*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- ANGLADA, S. et al. (1980): *La vida rural en la montaña española*, Jaca, Instituto de Estudios Pirenaicos.
- ARLEGUI, L. (1994): Les noves zones elegibles per als fons estructurals de la UE a Catalunya, en *Nota d'Economia*, núm 49, pp. 25-36.
- BBV (1992): *La montaña en los 90. El Campo. Revista de Información Agraria*, num. 123, enero-marzo 1992. Servicio de Estudios del Banco de Bilbao-Vizcaya. Bilbao.
- BELTRAN, C. (1994): El desarrollo rural y la iniciativa comunitaria LEADER en España, en *Papeles de Economía Española*, núm 60-61, pp. 226-228
- BLANCHARD, R. (1925): Assaig de Geografía Humana de la Muntanya, en *Bulletí Excursionista de Catalunya*, núms 356-359
- BLANCO PORTILLO, R. y BENAYAS DEL ALAMO, J. (1994): El turismo como motor del desarrollo rural. Análisis de los proyectos de turismo subvencionados por LEADER I, en *Revista de Estudios Agrosociales*, vol.169 núm 3, pp. 119-147.
- CALATRAVA, J. (1988): El modelo de integración de rentas como base del desarrollo en zonas de montaña: consideraciones teóricas y estrategias para su puesta a punto, en *Agricultura y Sociedad*, vol. 47, pp. 55-82.
- CABERO, V. (1980): Estado actual de las regiones montañosas, en *La Región y la Geografía española*, pp. 243-258, Valladolid.
- CABERO, V.; MAJORAL, R. y RODRIGUEZ, F. (1992): Las áreas de montaña y su problemática, en AA.VV.: *La Geografía en España (1970-1990). Aportación española al XXVII Congreso de la UGI (Washington 1992)*, pp. 247-262, Fundación BBV, Madrid.
- CARBONELL, J. y GOMEZ, C. (1981): La experiencia de la ordenación rural en comarcas de montaña, en *Supervivencia de la Montaña*, MAPA, pp. 615-631.
- COMISION DE LAS CC.EE (1988). *Iniciativa Común de Desarrollo Rural (LEADER)*, Bruselas.

- COMISION DE LAS CC.EE (1993): *El futuro de las iniciativas comunitarias al amparo de los Fondos estructurales*, Bruselas
- DARP (1981): *Agricultura i medi rural al Pirineu Català*, (La Seu d'Urgell-Sort, desembre, 1979), Barcelona, DARP, Generalitat de Catalunya.
- DEPARTAMENT DE CULTURA (1990): *Jornades d'estudi sobre les zones de muntanya. Cultura i Societat*, (Tremp, 1989), Barcelona, Departament de Cultura, Generalitat de Catalunya.
- DPTOP (1993): *Memoria del seguiment dels plans comarcals de muntanya*, Direcció General de Planificació i Acció territorial, Departament de Política Territorial i Obres públiques, Generalitat de Catalunya, Barcelona.
- DIAZ PATIER, E. (1985) La agricultura de montaña española ante la adhesión a la CEE, Conferencia pronunciada en el Congreso sobre *Agricultura y Desarrollo Rural en Zonas de Montaña*, Granada 1985 (policopiada).
- GADE, O. Ed. (1992): *Spatial Dynamics on Highlands and High- Latitude Environments*, Department of Geography and Planning, Appalachian State University, Boone, N.C, USA.
- GARCIA FERNANDEZ, J. (1991): Sobre la montaña como hecho geográfico, en *Agricultura y Sociedad*, suplemento núm. 2.
- GARCIA RUIZ, J.M. (1990): *Geoecología de las areas de montaña*, Logroño, Geoforma.
- GIROUND, H. (1981): La politique montagnarde en France, en *Supervivencia de la Montaña*, Ministerio de Agricultura y Ministere de l'Environment et du Cadre de Vie, Madrid, pp. 101-112.
- GOMEZ BENITO, C.; RAMOS, E. y SANCHO, R. (1987): *La política socioestructural en zonas de agricultura de montaña. España y la CEE*. MAPA, Madrid.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS PIRENAICOS: *Pirineos*, Jaca, publicada desde 1945 (dos numeros al año).
- Revista de Girona*, (Dosier: Les comarques de muntanya) num. 119. Girona, 1986.
- LASANTA, T. (1989): *Evolución reciente de la agricultura de montaña: El Pirineo Aragonés*, Logroño, Geoforma Ediciones.
- LASANTA, T. (1990) Tendencias en el estudio de los cambios de uso del suelo en las montañas españolas, en *Pirineos*, núm. 135, pp. 73-106.
- LLOBET, S. (1947): *El medio y la vida en el Montseny*, Barcelona, C.S.I.C.
- MAJORAL, R.: A Bibliography on the Spanish Pyrenees, en *Iberian Studies*, (en curso de publicación).
- MAJORAL, R.; FONT, J y SANCHEZ AGUILERA, D. (1996): Regional development policies and incentives in marginal areas in Catalonia, en *Development issues in Marginal Regions II: Policies and Strategies*, Mendoza, Argentina.

- MAPA (1985): *Ley de Agricultura de Montaña*, Secretaria General Técnica de Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid.
- MAPA (1993): *Agriculturas y políticas agrarias en el sur de Europa*, Madrid.
- MARTINEZ DE PISON, E. (1981): Los conceptos y los paisajes de montaña, en *Supervivencia de la Montaña*, op. cit. pp. 21-50.
- MASSOT, A. (1988): La reforma de la política estructural agrícola de la Comunidad, en *Agricultura y Sociedad*, vol. 49, pp. 49-120.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA y MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT ET DU CADRE DE VIE (1981): *Supervivencia de la Montaña (Actas del coloquio hispano-francés sobre las Areas de Montaña)*, Madrid.
- MOPU (1989): *Estudios Territoriales*, núm. 29, Instituto del Territorio y Urbanismo, MOPU, Madrid.
- MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTES (1992): *Desarrollo local y medioambiente en zonas desfavorecidas*, Madrid.
- MUÑOZ, J. y SANZ, C. (1995): *Las Montañas. Guía física de España*, Madrid. Alianza Editorial.
- RODRIGUEZ GUTIERREZ, F. (1993): Balance de un decenio de política de montaña en España (1982-1992), en *Eria*, núm. 30, pp. 61-72.
- RUBIO, M.T. y CASTELLO, A., Eds. (1986): *Alternativas de utilización del espacio en áreas de montaña. Actas de las I Jornadas*. (Huesca, 1985), Cometa, S.A. Zaragoza.
- SEDEEN, M. ed. (1988): *Mountain World*, The National Geographical Society, Washington.
- SOLE SABARIS, L. (1951): *Los Pirineos*, Barcelona, Ed. Alberto Martín.
- TORRES LUNA, M.P. de; LOIS, R. Y PEREZ ALBERTI, A. (1993): *A montaña gallega. O home e o medio*. Universidad de Santiago de Compostela. Biblioteca de Divulgación. Santiago de Compostela.
- UAB (1988): *Documents d'anàlisi Geogràfica* (especial MAB-6 Alt Pirineu), núm.12. Publicacions del Departament de Geografia. Universitat Autònoma de Barcelona.
- UNU/IMS (1981): *Mountain Research and Development*, vol. I, núm. 1, Fort Collins, Colorado, USA.
- WIBERG, U. Ed. (1994): *Marginal areas in developed countries*, CERUM, Umea (Suecia).