

**Artículo publicado en: Revista de Economía y Finanzas de Castilla y
León, nº 9, 2004, Páginas 97-120**

**LA POLÍTICA TERRITORIAL Y LAS AREAS DE MONTAÑA. EL
EJEMPLO DE LAS ZONAS DE MONTAÑA DE CASTILLA Y LEÓN**

M^a Isabel Martín Jiménez
Departamento de Geografía
Universidad de Salamanca

Resumen

Con el análisis de la preocupación por las zonas de montaña en el contexto europeo e internacional se inicia este artículo centrado en la política territorial llevada a cabo por la Unión Europea y por nuestro país respecto a las zonas de montaña. Se repasa la política de agricultura de montaña en España y su aplicación tanto en lo relativo a la delimitación de las zonas de agricultura de montaña como en lo que respecta a la elaboración de los Programas de Ordenación y Promoción de las áreas de montaña. En este apartado se pone el acento en Castilla y León, tanto por ser nuestro objeto de estudio como por ser una de las comunidades autónomas que más avanzó en la puesta en marcha de la política de agricultura de montaña. Finalmente se repasa la implicación de los territorios de montaña en los programas de desarrollo rural y se esbozan las líneas marcadas de cara a la futura política sobre las zonas de montaña¹.

Palabras clave

Montaña
Política Territorial
Zona de Agricultura de Montaña
PROPRM
Ordenación del Territorio

¹ Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación "Estrategias de cooperación y desarrollo territorial sostenible en Castilla y León", referencia BSO202-04233-C10-06, financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia dentro del Plan Nacional I+D+I (2000-2003).

1. La preocupación por las Zonas de Montaña

La preocupación pública por las zonas de montaña y las acciones propuestas para impulsar el desarrollo de estos territorios y la mejora de la calidad de vida de sus habitantes han sido una constante en los últimos treinta años. A escala europea las distintas administraciones e instituciones políticas, en mayor o menor medida y con más o menos acierto, han llevado a cabo una política territorial específica para las áreas montañosas cuyo punto de inicio puede situarse en la Directiva del Consejo 75/268/CEE, de 28 de Abril, sobre *Agricultura de Montaña y ciertas Zonas Desfavorecidas*, donde se reconoce la singularidad de las zonas de montaña y la necesidad de establecer un régimen de ayudas que deberá tener en cuenta la situación y los objetivos de desarrollo propios de cada región.

Esta directiva sobre zonas de montaña y desfavorecidas, junto con otras, inicia la política regional² en el seno de la Comunidad Económica Europea y en cierto modo reconoce que la Política Agraria Común, basada desde su inicio fundamentalmente en el control de los precios, se muestra ineficaz para reducir los desequilibrios entre unas regiones y otras y, además, margina las explotaciones más pequeñas y las situadas en áreas donde los condicionantes naturales impiden la intensificación de los cultivos. De este modo, las zonas de montaña sufren un retraso respecto del resto de las áreas rurales de la comunidad y en los años setenta en la mayoría de estas comarcas montañosas se acentúa cada vez más la crisis demográfica y económica y se degradan los sistemas tradicionales de gestión del territorio, sin que esta situación tenga visos de ser superada sin un apoyo desde el exterior.

Para establecer el régimen especial de ayudas a favor de las zonas agrícolas desfavorecidas la directiva en sus “considerandos” reconoce la necesidad de tener en cuenta las desigualdades estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas y de garantizar el mantenimiento del espacio natural. También señala los obstáculos naturales – calidad del suelo, pendiente y brevedad del ciclo vegetativo- que impiden a las explotaciones gozar de rentas equiparables a las que se obtienen en otras regiones y reconoce el deterioro de la agricultura en dichas zonas –de montaña y desfavorecidas- frente a la practicada en otras de la Comunidad, lo que favorece el éxodo agrícola y rural y el abandono de tierras.

Las ayudas previstas en la directiva pretenden “*garantizar la continuación de la actividad agrícola y, por tanto, el mantenimiento de un mínimo de población o la conservación del espacio natural en determinadas zonas desfavorecidas*” (artículo 1). Dado que las zonas de montaña o desfavorecidas se caracterizan por una limitación considerable de las posibilidades de utilización de las tierras y por un aumento de los costos de las obras, para su delimitación se tendrán en cuenta las restricciones impuestas por la altitud, que conlleva unas condiciones climáticas difíciles y un periodo de vegetación sensiblemente acortado, por las pendientes, que impiden la mecanización o requieren la utilización de material especial muy oneroso, o por la combinación de ambos factores (artículo 3).

A raíz de la adopción de la directiva los distintos países miembros fijaron los valores concretos de altitud y pendiente válidos para cada uno de ellos y delimitaron sus respectivas zonas de montaña o desfavorecidas, al tiempo que se establecieron las

² Recordemos que el Reglamento de creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) se aprueba el 18 de Marzo de 1975.

indemnizaciones compensatorias de las limitaciones impuestas por el medio físico con el fin ya señalado de mantener la actividad agrícola y la población.

Desde otra perspectiva, la Carta Ecológica de las Áreas de Montaña, adoptada en el marco del Consejo de Europa³, detalla las múltiples funciones que cumplen estos territorios y que están relacionadas tanto con el medio natural como con las actividades económicas. Al repasar la situación ecológica señala que los cambios de uso en estos espacios frágiles lleva a una degradación de los ecosistemas, que figuran entre los más amenazados de Europa según la propia carta, y a un deterioro de la montaña como medio de vida; función esta última que debe ser garantizada.

En el apartado de la planificación señala que para salvaguardar la idiosincrasia de cada una de nuestras montañas se lleve a cabo *“una verdadera política de planificación, de ordenación y de promoción de las poblaciones”* y añade que toda área montañosa debe *“ser objeto de un plan de ordenación y de desarrollo”* que busque el equilibrio entre actividades tradicionales y nuevas. Además, reconoce que *“cada área de montaña constituye una entidad biológica y humana que debe ser considerada en su conjunto respetando las particularidades regionales y locales”* (Consejo de Europa, 1976, punto 5).

Tampoco olvida la Carta que los paisajes naturales y culturales de las zonas de montaña, como espacios frágiles y vulnerables que son, deben ser preservados y establecerse con ellos una red de reservas biogenéticas. La gestión adecuada de los recursos y la cooperación internacional son otros de los aspectos a los que también dedica una especial atención.

Estas propuestas enlazan la política sobre las áreas de montaña con las propias de la ordenación del territorio, cuyos presupuestos básicos –concepto, características, objetivos y principios- se recogen en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en 1983 en la 6ª Conferencia Europea de ministros responsables de Ordenación del Territorio del Consejo de Europa. En la misma se reconoce la dimensión europea de esta materia y cuando la Europa Común inicia su política de ordenación territorial bebe en gran medida de esta fuente. Por otro lado, esta Carta recoge la preocupación por las regiones de montaña y las dedica uno de los objetivos particulares dada la importancia de las funciones que cumplen a nivel ecológico, económico, social, cultural, agrícola y como reserva de recursos naturales. La política de ordenación del territorio debe por tanto reservar un lugar específico a la conservación y desarrollo de estas regiones de montaña (Consejo de Europa, 1983. Objetivos particulares, 4).

A partir de estas referencias iniciales, la Unión Europea en sucesivos documentos ha ido fijando la postura común y las grandes líneas de actuación, tanto en lo referente a la política territorial en general como a las zonas de montaña en particular. Las directrices diseñadas a escala europea se integran verticalmente, según un esquema de planificación en cascada, con las propuestas nacionales y con las emanadas de las demarcaciones regionales hasta concretar las actuaciones a escala comarcal o local. En esta planificación en cascada recorreremos el largo camino que va desde esas políticas enunciadas por la Comunidad Europea a la normativa autonómica en el caso de España y a los planes de ordenación propuestos por la legislación.

³ La Carta Ecológica de las Áreas de Montaña fue adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 21 de Mayo de 1976. Resolución (76) 34.

2. La Política Territorial Europea y las zonas de montaña⁴

Sin entrar en la evolución de la Política Regional de la Unión Europea si cabe señalar como ésta deriva paulatinamente hacia una Política de Ordenación del Territorio. En este sentido a principios de la década de los noventa sale a la luz el primer informe sobre la planificación territorial a escala europea -Europa 2000-, que representa una innovación en palabras de los miembros de la comisión. Este documento reconoce que el sistema de utilización del territorio determina en gran medida la prosperidad económica a largo plazo, y es consciente que la planificación no se detiene en las fronteras, de ahí la apuesta por la escala europea y no sólo de la Unión.

En el informe se analizan los factores y sectores económicos con mayor incidencia territorial y, por tanto, con una intervención más directa en la cohesión espacial y en su articulación. Junto a estas cuestiones generales se analiza la situación de las distintas áreas geográficas de la Comunidad que presentan unas características comunes y entre las que se individualizan las zonas rurales.

A principios de los años noventa las áreas rurales congregan el 80% de la superficie, en ellas vive apenas el 20% de la población y ofrecen un considerable grado de diversidad, de tal forma que se pueden establecer tres grandes categorías: zonas próximas a las aglomeraciones urbanas y sometidas a su presión, zonas en decadencia y zonas remotas, aisladas y despobladas. Los problemas que aquejan a éstas últimas son tanto mayores cuanto más alejadas y menos pobladas estén y se concretan en bajos niveles materiales de vida, pocas oportunidades de empleo y unas relaciones sociales muy pobres. Las soluciones, por tanto, no pueden venir sólo del desarrollo de la agricultura sino que deben abarcar a todas las actividades económicas y también al tejido social; la mejora de las infraestructuras, la oferta de servicios, el turismo y la puesta en valor del medio ambiente son las propuestas más significativas.

En este contexto general, las regiones de montaña quedan englobadas dentro de las zonas remotas, aisladas y despobladas y se reconocen sus elementos singulares, aunque también las diferentes situaciones que ofrecen. Las características comunes están relacionadas con la Geografía física -relieve pronunciado, suelos pobres, recursos naturales limitados, régimen climático extremo y mayor exposición a los riesgos naturales-, con los desequilibrios espaciales -bajo nivel de integración con las zonas bajas circundantes y entre valles y colinas-, con las restricciones socioeconómicas -excesiva dependencia de la agricultura, aislamiento y elevado coste de las infraestructuras- y con la riqueza y vulnerabilidad ecológica -las montañas acogen un gran número de zonas protegidas-.

Estas notas no suponen, sin embargo, una igualdad de los espacios en cuanto a niveles de desarrollo. Por un lado, están aquellas zonas integradas en los principales corredores europeos de desarrollo y próximas a los centros de actividad económica, cuyos niveles de desarrollo son elevados y donde de cara al futuro es necesario contar con medidas de protección ambiental. En segundo lugar, están las zonas altas intermedias que junto a las desventajas intrínsecas ofrecen un elevado potencial de desarrollo basado en

⁴Este apartado reproduce en parte el capítulo Martín Jiménez, M.I.(2002): “La Ordenación del Territorio y las zonas de montaña. Evolución en el contexto de la Unión Europea”. En UNIVERSIDAD DE CANTABRIA: *Los espacios rurales entre el hoy y el mañana: Actas del XI Coloquio de Geografía Rural*, Santander, pp.719-727.

gran medida en el turismo. Por último, las zonas altas periféricas situadas lejos de los centros económicos, muy despobladas y con unas comunicaciones insuficientes son las que peores perspectivas de desarrollo tienen y las que necesitan un mayor apoyo foráneo.

Cuadro 1. Características de las zonas de montaña en Europa.

| NOTAS COMUNES | | NOTAS DIFERENTES |
|------------------------------------|--|--|
| Geografía Física | <ul style="list-style-type: none"> -Relieve pronunciado -Suelos pobres -Régimen climático extremo -Mayor exposición a peligros naturales -Recursos naturales limitados -Gran atractivo natural | <p><u>ZONAS PERIFÉRICAS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Alejadas de los centros económicos -Comunicaciones insuficientes -Descenso de población con repercusiones negativas para la ecología (descenso de la vegetación y del cultivo de la tierra, erosión con aumento de corrimientos de tierra y cambios en la red fluvial) <p><u>ZONAS INTERMEDIAS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Las desventajas intrínsecas siguen siendo patentes, si bien su situación geográfica ofrece un potencial de desarrollo y nuevas oportunidades económicas basadas en el turismo <p>-Tras un largo período de disminución de la población muchas de estas zonas se encaminan hacia la estabilización demográfica</p> <p><u>ZONAS DESARROLLADAS</u></p> <ul style="list-style-type: none"> -Situación en los principales corredores de desarrollo europeos o próximas a los centros de actividad económica más importantes |
| Desequilibrios espaciales | <ul style="list-style-type: none"> -Bajo nivel de integración económica entre las tierras altas y las zonas bajas circundantes y entre los valles y las colinas o montañas que se encuentran en las propias zonas de montaña | |
| Restricciones socioeconómicas | <ul style="list-style-type: none"> -Estrecha base económica (dependencia de la agricultura) -Aislamiento -Costes de inversión en infraestructuras más elevados | |
| Riqueza y vulnerabilidad ecológica | <ul style="list-style-type: none"> -Presencia de Parques Nacionales y otras zonas protegidas | |

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas (1992): *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la comunidad*. Págs.: 163-164.

En 1994 el informe Europa 2000⁺ enfatiza en una cooperación más sistemática e intensa para la ordenación del territorio europeo, dada la interdependencia creciente de los territorios de la Unión y el fortalecimiento de los vínculos con otras regiones de Europa. Además, la acción conjunta de todas las partes implicadas y a todos los niveles, inspirada en

un marco común de Ordenación del Territorio, es la forma más adecuada para conseguir el objetivo último de la Unión Europea: el desarrollo económico sostenible y equilibrado.

En este nuevo documento las áreas de montaña apenas se citan y sólo se hace mención de ellas al hablar de los espacios rurales, en concreto los de difícil acceso “*que agrupan numerosos espacios de media y alta montaña*” (Comisión Europea, 1995, pág. 121). Englobadas en este marco de referencia se señala la necesidad de un fuerte apoyo para conservar el medio ambiente y la diversidad biológica, para evitar los costes de desertización y, sobre todo, para preservar el equilibrio territorial. Ello supone una política voluntarista de desarrollo rural que se apoya en gran medida en la Iniciativa Comunitaria LEADER, articulada para las regiones poco desarrolladas (objetivo 1) y para las zonas rurales (objetivo 5b).

La Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio y la Estrategia Territorial Europea no consideran de manera específica las áreas de montaña, aunque sí hacen referencias a las mismas, bien al proponer la elaboración de estrategias integradas de desarrollo o bien al contemplarlas como un espacio rural de características singulares. En este sentido, la Estrategia Territorial Europea bajo el objetivo general de un desarrollo territorial policéntrico y una nueva relación entre campo y ciudad, persigue el desarrollo endógeno y la diversidad y eficacia de los espacios rurales, y reconoce la diversidad de dichos espacios y la necesidad de elaborar estrategias de desarrollo territorial basadas en las condiciones, especificidades y necesidades locales y regionales (Comisión Europea, 1999 (91), pag. 25). Al mismo tiempo se aboga por prestar una atención muy especial a los espacios rurales desfavorecidos, que incluyen las zonas de montaña, y entre los temas clave para el desarrollo territorial a nivel europeo se señalan las debilidades estructurales que algunas zonas rurales presentan para conseguir un desarrollo adecuado. Estas dificultades se ven acentuadas por la influencia de condicionantes naturales o por una situación geográfica periférica. Por otro lado, se reconoce que “*el atractivo de las zonas con paisajes de interés, como las regiones montañosas, se ve amenazado por el turismo de masas*”, presiones que se deben contrarrestar con una planificación del uso del suelo a escala regional (Comisión Europea, 1999 (94), pág. 26).

En el seno del Consejo de Europa, las propuestas de Ordenación del Territorio se concretan en los Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo. En este documento político se retoma el papel de las áreas de montaña como uno de los nueve espacios específicos que requieren unas medidas de ordenación territorial propias y que tengan en cuenta la singularidad de los diferentes territorios (los paisajes culturales, las zonas urbanas, las zonas rurales, las zonas de montaña, las regiones costeras e insulares, los eurocorredores, las cuencas fluviales y vegas, las zonas de reconversión y las regiones fronterizas).

Las zonas de montaña se diferencian de los zonas rurales y la ordenación del territorio debería tener particularmente en cuenta la protección y desarrollo de las mismas. Se propone para estas regiones una política integrada que incluya el desarrollo económico y social, la protección y la gestión de los recursos naturales y el respeto de las tradiciones y culturas locales. Asimismo, se reconoce que “*las condiciones ambientales de las regiones de montaña representan no solo una limitación sino también una oportunidad para la población que habita y que es por tanto necesario encontrar un equilibrio justo entre su desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente*”. Por otro lado, es

necesario que las diferentes políticas sectoriales de la Unión Europea tengan en cuenta a la hora de su aplicación en estas zonas sus condiciones específicas y, en consecuencia, se adapten a las mismas (Consejo de Europa, 2000 (55, 56, 57), págs. 20-21).

La preocupación por las áreas de montaña aparece también en otros foros, como se deduce del Dictamen del Comité de las Regiones de 1997, que sugiere la elaboración de una política económica única para estas regiones, dado *“el peligro de que la especificidad de las regiones de montaña y las particularidades que se derivan de ello desaparezcan o pasen totalmente desapercibidas”* (Dictamen 178/97, Décimo considerando). Tanto en el citado documento como en la propuesta de Carta Europea de las Regiones de Montaña, impulsada por el Consejo de Europa, se recoge la necesidad de abordar una definición clara de las zonas o regiones de montaña en relación con las específicas características naturales - altitud, relieve y clima- que crean unas condiciones de vida particulares.

Más allá del problema de la delimitación y definición de las áreas de montaña, en la documentación señalada se reconocen las funciones vitales que cumplen como espacio de vida y de ocio para toda la población y la necesidad de mantenerlas. Para ello se proponen una serie de medidas estructurales de apoyo, en relación con la agricultura y las empresas, ayudas directas a las explotaciones o a los jóvenes agricultores y otras de fomento a la transformación y comercialización de las producciones. Por otro lado, y en relación con la ordenación del territorio, nos interesa resaltar la propuesta de una política estructural regional integrada que ponga en marcha una estrategia de desarrollo sostenible y aproveche la dinámica endógena de las zonas de montaña.

En la Cumbre para la Tierra también apuesta por un desarrollo sostenible de las montañas. La fragilidad de los ecosistemas montanos y la necesidad de su conservación lleva a plantear *“una ordenación apropiada de los recursos de montaña y el desarrollo social y económico de sus habitantes”* (Naciones Unidas, 1992, 120) con arreglo a los principios de la ordenación integral de las zonas de montaña. Tanto en los diferentes foros derivados del Año Internacional de las Montañas (2002) como en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2002 en Johannesburgo, se insiste en la particularidad de las zonas de montaña y en la atención especial que requieren y que se debe concretar a través de *“programas, políticas y enfoques que integren los componentes ambientales, económicos y sociales del desarrollo sostenible de las zonas montañosas, y refuercen la cooperación internacional”* (Naciones Unidas, 2002, punto 42).

El nuevo informe del Comité de las Regiones de febrero de 2003 sobre las zonas de montaña vuelve a señalar la necesidad de que la Europa Común reconozca de manera formal la “especificidad de la montaña”, en el mismo sentido que ya reconoce las “zonas rurales”, y se incluya la mención explícita de “zonas de montaña” en el artículo 158 del Tratado de la Unión, con el fin de que las instituciones europeas puedan elaborar políticas o intervenciones específicas en favor de estas regiones. En el señalado informe se repasan los documentos y acciones en pro de la montaña y se reconoce el significado que estas zonas tienen en Europa; por ejemplo, en cuanto a superficie catalogada como tal -hasta el 70% del territorio austriaco-, la población que vive en ellas -más del 37,5% de la población austriaca- o la superficie forestal que agrupan -el 95% de los bosques de Finlandia, el 90% de los griegos o el 88% de los españoles-. También se recoge una tipología de las montañas en relación con los objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales así como los

principales retos y potencialidades de nuestras zonas de montaña desde la triple perspectiva social, económica y ecológica.

Cuadro 2. Tipología de las montañas en relación con los objetivos prioritarios de los Fondos Estructurales.

| Tipos de montaña | Objetivo 1 | Objetivo 2 | No subvencionable |
|---|---|---|--|
| <i>Zonas con condiciones climáticas muy difíciles debido a la altitud (altitud mínima entre 600-800 metros)</i> | -Cadenas montañosas altas en el sur, centro y noroeste de España, en Córcega, en el sur de Italia (incluida Sicilia) y en Grecia (incluida Creta) -Las montañas más altas de Suecia y Finlandia (Laponia) | -Partes centrales de los Pirineos, Macizo Central, Jura, Vosgos Alpes franceses meridionales, Apeninos septentrionales y Alpes occidentales y orientales en Italia, gran parte de los Alpes austriacos | -Determinadas zonas del noroeste de los Alpes franceses (Delfinado Saboya), los Alpes centrales italianos (Piamonte y Lombardía). -Gran parte de los Alpes alemanes |
| <i>Zonas situadas a una altitud inferior o con un desnivel medio pronunciado (en general más del 20%)</i> | -Otras zonas de montaña de Portugal, sur, centro y noroeste de España, Córcega, Italia meridional (incluida Cerdeña y Sicilia) y Grecia (incluida Creta) -Otras zonas de montaña de Suecia y Finlandia (Laponia) | -Partes periféricas de los Pirineos, Macizo Central, Jura y Vosgos. -Apeninos septentrionales y Alpes occidentales y orientales italianos | -Determinadas zonas del noroeste de los Alpes franceses (Delfinado Saboya), los Alpes centrales italianos (Piamonte y Lombardía) -Gran parte de los Alpes alemanes |

Fuente: Comité de las Regiones (2003): *Informe sobre el tema Medidas comunitarias a favor de las zonas de montaña*. Punto 1.3.

Entre las 30 conclusiones y propuestas del informe, se recoge en primer lugar “*que ningún territorio de Europa puede destinarse a ser y mantenerse como una zona marginal, condenado a un abandono progresivo*”, y se pide que se establezca una estrategia comunitaria global para el desarrollo sostenible de las zonas de montaña de la Unión así como la necesidad de avanzar en la definición clara de zona de montaña, de realizar estudios sobre dichas zonas, de apostar por el reconocimiento de los productos de calidad y de seguir ofreciendo ayudas compensatorias tanto europeas como nacionales y regionales a las zonas de montaña (Comité de las Regiones, 2003, punto 6).

El repaso de los documentos emanados desde la Unión Europea o desde otros foros europeos o internacionales se insiste una y otra vez en la necesaria atención y singularidad de las áreas de montaña. También se recoge la necesidad de elaborar programas específicos aunque en la mayoría de los países la formalización y desarrollo de estos planes integrales

para los espacios montañosos es una asignatura pendiente. Por otro lado, el interés desde la Ordenación del Territorio por las montañas de la Unión Europea no ha tenido un reflejo institucional claro, y éstas siguen englobadas dentro de las áreas desfavorecidas o de los espacios rurales y las acciones específicas articuladas se limitan en la mayoría de las ocasiones a las Indemnizaciones Compensatorias y otras ayudas habilitadas a título individual.

Cuadro 3. Retos y potencialidades de las zonas de montaña.

| RETOS | POTENCIALIDADES |
|---|---|
| Desde el punto de vista social | |
| -Grave riesgo de despoblación gradual pero irreversible. -Mayores distancias y, por tanto, distribución de las infraestructuras básicas más irregular que en la llanura. -Carencia de servicios para las personas, familias y explotaciones agrarias. -Falta de compensación de los servicios que presta la población de las zonas de montaña al conjunto de la sociedad en forma de gestión y protección de los recursos, paisajes y ecosistemas. | -Oferta de ocio y descanso para los ciudadanos que permita satisfacer una creciente demanda de descubrimiento de otras formas de vida en entornos protegidos por sus características naturales y culturales. |
| Desde el punto de vista económico | |
| -Creciente precariedad de las actividades tradicionales, como agricultura, silvicultura y turismo. | -Nuevas fuentes de renta, típicas de las zonas de montaña, y de trabajo merced al desarrollo de las nuevas tecnologías, especialmente en el ámbito de la información y la comunicación. |
| Desde el punto de vista ecológico | |
| -Aumento de la presión sobre las zonas sensibles debido al abandono de las tierras, mala gestión de los recursos hídricos, afluencia estacional de visitantes y sobrecarga de la red viaria. | -Nuevas perspectivas creadas por las tecnologías punta (energías renovables, transporte multinodal, sistemas informativos geográficos) -Evolución general hacia una colaboración dinámica entre el medio ambiente y el desarrollo. |

Fuente: Comité de las Regiones (2003): *Informe sobre el tema Medidas comunitarias a favor de las zonas de montaña*. Punto 1.3.

3. La aplicación de la política sobre las áreas de montaña en España

En España la preocupación por los desequilibrios territoriales llevó a finales de la década de 1970 a la puesta en marcha del Programa de Áreas Deprimidas y Comarcas de Acción Especial dirigido a 2.500 municipios, la mayoría de ellos situados en comarcas de

montaña. No obstante, hay que esperar hasta la aprobación en 1982 de la Ley de Agricultura de Montaña para que se reconozca de una manera directa el atraso de las comarcas de montaña y la necesidad de un apoyo específico que palie las limitaciones impuestas por el medio físico. Así, en el artículo 1 de la Ley se dice que el objeto de la misma es “*el establecimiento de un régimen jurídico especial para las zonas de agricultura de montaña con el fin de posibilitar su desarrollo social y económico, especialmente en sus aspectos agrarios, manteniendo un nivel demográfico adecuado y atendiendo a la conservación y restauración del medio físico, como hábitat de sus poblaciones*”.

Este artículo es similar a su homólogo en la Directiva comunitaria sobre agricultura de montaña y ciertas zonas desfavorecidas, no olvidemos que la Ley de Agricultura de Montaña, se inspira directamente en dicha Directiva ya que fue sancionada en la perspectiva del ingreso de nuestro país en la entonces Comunidad Económica Europea. También como en ella se marcan los criterios para delimitar las zonas de montaña y se habla de los condicionantes naturales y de la crisis estructural provocada por el modelo de desarrollo. La Ley española además contempla los Programas de Ordenación y Promoción de los Recursos Agrarios de Montaña (PROPRM), como el instrumento básico para conseguir limar el retraso socioeconómico de las zonas de montaña, y abre la puerta a la formalización de las Asociaciones de Montaña.

Los tres supuestos que contempla la Ley para que un municipio sea considerado de agricultura de montaña son:

- a) al menos un 80% de la superficie situada por encima de los 1.000 metros,
- b) pendiente media superior al 20% o diferencia de cotas de más de 400 metros, y
- c) que sin llegar a esos límites concurren altitud y pendiente (el Real Decreto 1.083/86 fija para las zonas equiparables⁵ que al menos el 80% de su territorio esté situado en cota superior a los 600 metros y pendiente igual o superior al 15% o al 12% si es una zona limítrofe de otra ya delimitada como de montaña).

Los estudios pertinentes para determinar qué municipios cumplen los requisitos exigidos se dilataron en el tiempo, en parte debido a la complejidad técnica derivada del extenso volumen de información a escala municipal y de los diferentes parámetros físicos que se tuvieron que analizar. Así, la primera delimitación no vio la luz hasta 1985 y aún pasaron dos años más hasta que se publicó la tercera Orden en 1987⁶. El resultado es el reconocimiento como Zona de Agricultura de Montaña (ZAM) de más de 3.000 municipios que suman 205.650 Km². La región con más zonas de montaña es Castilla y León en consonancia con su extensión y número de municipios a escala nacional seguida de cerca de

⁵ Los criterios para delimitar las zonas equiparables a las zonas de montaña según el apartado c de la Ley de Agricultura de Montaña se fijan en el artículo 2 del Real Decreto 2164/84, de 31 de Octubre, que *regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de montaña y equiparables*. BOE nº 292, de 6 de Diciembre de 1984. Estos límites fueron reformados por el Real Decreto 1.083/86, de 30 de Mayo, *por el que se modifica el apartado dos del artículo 2º del Real Decreto 2164/84 de 31 de Octubre*. BOE nº 137, de 9 de Junio de 1986.

⁶ ORDEN de 6 de marzo de 1985, *por la que se establece la primera delimitación perimetral de las superficies susceptibles de ser declaradas zonas de agricultura de montaña*, BOE nº 137, de 8 de junio de 1985. ORDEN de 9 de junio de 1986, *por la que se establece la segunda delimitación perimetral de las superficies susceptibles de ser declaradas zonas de agricultura de montaña*, BOE nº 141, de 13 de junio de 1986. ORDEN de 21 de julio de 1987, *por la que se establece la tercera delimitación perimetral de las superficies susceptibles de ser declaradas zonas de agricultura de montaña*, BOE nº 182, de 31 de julio de 1987.

Andalucía. Sin embargo, el Principado de Asturias, Cantabria y el País Vasco son las regiones con mayor porcentaje de su superficie catalogada como de montaña.

Cuadro 4. Las Zonas de Agricultura de Montaña en España.

| Comunidades Autónomas | Municipios* | | | Superficie | | |
|--------------------------|-------------|------|-------|-----------------|------|-------|
| | Número | %** | % | Km ² | %** | % |
| Andalucía | 411 | 53,8 | 13,4 | 38.816 | 44,5 | 18,9 |
| Aragón | 285 | 39,2 | 9,3 | 20.316 | 42,6 | 9,9 |
| P. Asturias | 64 | 82,1 | 2,1 | 9.584 | 90,7 | 4,7 |
| Islas Baleares | 19 | 28,8 | 0,6 | 1.785 | 35,6 | 0,9 |
| Canarias | 73 | 83,9 | 2,4 | 4.918 | 67,9 | 2,4 |
| Cantabria | 66 | 64,7 | 2,2 | 4.349 | 82,2 | 2,1 |
| Castilla-La Mancha | 340 | 37,1 | 11,1 | 28.118 | 35,5 | 13,7 |
| Castilla y León | 735 | 32,7 | 24,0 | 39.167 | 41,6 | 19,0 |
| Cataluña | 264 | 28,1 | 8,6 | 13.988 | 43,8 | 6,8 |
| Comunidad Valenciana | 155 | 28,9 | 5,1 | 7.401 | 31,8 | 3,6 |
| Extremadura | 79 | 20,8 | 2,6 | 6.047 | 14,5 | 2,9 |
| Galicia | 111 | 35,6 | 3,6 | 13.005 | 44,2 | 6,3 |
| Madrid | 62 | 34,8 | 2,0 | 2.393 | 29,9 | 1,2 |
| Región de Murcia | 2 | 4,4 | 0,1 | 1.820 | 16,1 | 0,9 |
| Com.Foral de Navarra | 140 | 52,8 | 4,6 | 5.277 | 50,6 | 2,6 |
| País Vasco | 189 | 80,1 | 6,2 | 6.050 | 83,3 | 2,9 |
| La Rioja | 72 | 41,4 | 2,3 | 2.616 | 52,0 | 1,3 |
| Ceuta y Melilla | 0 | 0,0 | 0,0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| ESPAÑA | 3.067 | 38,1 | 100,0 | 205.650 | 40,7 | 100,0 |

*El número de municipios corresponde a los aparecidos en las distintas órdenes de delimitación, con independencia de si con posterioridad se han integrado o segregado en otros municipios.

**Porcentaje respecto al total de la propia Comunidad Autónoma.

Fuente: Ordenes de delimitación de ZAM e INE: Nomenclátor de población, 1986.

Si el proceso de delimitación fue lento aún lo fue más el de elaboración de los Programas de Ordenación y Promoción, pero veamos primero cuáles son las características de los mismos. En primer lugar hay que señalar que la Ley centra su preocupación en los aspectos agrarios pero ello no invalida su carácter integral, pues junto al sector agrario se contemplan cuestiones relacionadas con los equipamientos, las infraestructuras, la formación, el patrimonio cultural, el turismo y la dinamización social y, además, da cabida a la participación de las diferentes administraciones territoriales y de la propia población a través de las asociaciones de montaña.

El desarrollo reglamentario de este mandato de la Ley establece la actuación conjunta y compartida del estado y los entes territoriales y esta “*acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y de las zonas equiparables se instrumentará a través de los Programas de Ordenación y Promoción, específicos para cada una de ellas*” (Real Decreto 2164/84, art. 5).

El Programa de Ordenación y Promoción (PROPROM), tanto por su fin como por sus contenidos y por la forma de regular su ejecución, responde a los planteamientos de la Ordenación del Territorio y sigue el esquema básico de todo instrumento de planificación;

es decir, diagnóstico, objetivos y acciones así como un plan financiero y de ejecución. En este sentido, los PROPROM contienen un análisis socioeconómico y del medio físico y natural y detallan los objetivos específicos que pretenden conseguirse y las acciones y medidas de actuación necesarias para el cumplimiento de los objetivos marcados para un periodo de programación de cuatro años. Asimismo, hay que hacer una previsión de inversiones agregadas para cada agente financiador y un detalle del calendario con las responsabilidades de ejecución de cada administración. El PROPROM ha de ser objeto de la firma de un convenio entre las distintas administraciones implicadas, que se comprometen por el mismo a cumplir las tareas y las aportaciones presupuestarias a cada una de ellas asignadas. La firma del convenio convierte al programa en concertado y con ello se da paso a la ejecución del mismo. Todo este proceso se lleva a cabo bajo la tutela del Comité de Coordinación de Zona, que es el responsable de elaborar, evaluar y coordinar la ejecución y gestión del Programa de Ordenación de los Recursos Agrarios de Montaña (Real Decreto 2164/84, art. 21).

Las buenas intenciones recogidas en la Ley de Agricultura de Montaña pronto fueron truncadas, tanto por la falta de coordinación y entendimiento político entre las administraciones implicadas (Estado, Comunidades Autónomas y Municipios), como por la lentitud en el desarrollo de la Ley, a la que ya hemos aludido. A ello se añade que a partir de la entrada de España en la Comunidad Económica Europea los instrumentos contemplados en la legislación española fueron desplazados por las ayudas directas articuladas a escala europea. Las Indemnizaciones Compensatorias de Montaña (ICM) se regulan por primera vez en España en 1986⁷ y las perciben “*los titulares de explotaciones agrarias ubicadas en Zonas de Agricultura de Montaña*”, tienen un carácter anual y están “*destinadas a compensar desventajas naturales permanentes de la producción agraria*” (Real Decreto 1684/1986, art. 2º). A partir de este momento las ICM acaparan toda la atención y relegan por completo los Programa de Ordenación de los Recursos Agrarios de Montaña encaminados al desarrollo integral de las Zonas de Agricultura de Montaña.

Por otro lado, las diferentes Comunidades Autónomas se limitaron casi en exclusiva a proponer las áreas que cumplían los requisitos legales para ser consideradas de montaña pero muy pocas avanzaron por la vía de elaborar los respectivos Programas de zona. Tampoco las comarcas de montaña mostraron un interés decidido por estos programas, en la mayoría no se llegaron a constituir las respectivas Asociaciones de Montaña, que son el cauce de participación de las poblaciones montañosas, y fueron pocas las que contaron con un Comité de Coordinación necesario para la elaboración y ejecución de los PROPROM; a principios de 1986 sólo se habían constituido en 15 zonas.

Podemos deducir, por tanto, que a escala nacional el desarrollo de la Ley fue pobre, si bien algunas Comunidades Autónomas se apartaron de la vía estatal y se dotaron de una normativa propia. Así, la Comunidad Autónoma de Cataluña, aprobó su Ley de Alta Montaña en 1983. En ella se establecían los Planes Comarcales y los Programas Zonales como instrumentos de ordenación para periodos de cinco años aplicables a las 10 comarcas

⁷ Real Decreto 1684/1986, de 13 de Julio, *por el que se regulan determinadas ayudas específicas a explotaciones agrarias ubicadas en Zonas de Agricultura de Montaña*. BOE nº 190, de 9 de Agosto de 1986. Orden de 9 de Septiembre de 1986 *por la que se establecen las normas de coordinación de la gestión de las Indemnizaciones Compensatorias en Zonas de Agricultura de Montaña*. BOE nº 217, de 10 de Septiembre de 1986.

y las 5 zonas de montaña reconocidas; varias generaciones de estos planes y programas han sido elaborados y ejecutados por la Generalitat de Catalunya. Por su parte, el País Vasco asume en 1985 todas las competencias sobre las áreas de montaña y establece 20 comarcas, para algunas de ellas se elaboraron Programas Comarcales con el objetivo de un desarrollo rural y vigencia anual. Un año más tarde, en 1986, Galicia aprueba una norma sobre las zonas de montaña que sigue en gran medida las prescripciones de la Ley nacional; de las 28 zonas de actuación esbozadas se iniciaron los estudios base de 17 pero no se llegó a la elaboración de los Programas de Ordenación. Por último, la Comunidad de Madrid creó en 1986 el Patronato de las Áreas de Montaña sin que apenas haya desarrollado actuaciones de tipo socioestructural, salvo en la Montaña Norte dado su valor estratégico al concentrar los recursos hidráulicos que nutren la capital.

4. Las Zonas de Agricultura de Montaña y los PROPROM en Castilla y León

La Comunidad castellano-leonesa recoge en su Estatuto de Autonomía la posibilidad de llevar a cabo una política de montaña y, aunque aplica la normativa estatal, es probablemente la región que más ha avanzado en la elaboración y puesta en marcha de los instrumentos de planificación contemplados en la Ley nacional. Por otra parte, Castilla y León es un ejemplo representativo de las Zonas de Agricultura de Montaña, pues tiene catalogadas como tales 735 municipios y 39.167 Km², el 24% y el 19% respectivamente del total nacional.

Una vez delimitados los municipios de montaña, los agricultores y ganaderos con explotaciones situadas en dichos municipios perciben desde 1986 la indemnización articulada a escala nacional. A ella se suma en 1987 una ayuda complementaria establecida por la Junta de Castilla y León, si bien entre ambas la cantidad percibida por cada beneficiario era muy pequeña; menos de 100.000 pesetas (Martín Jiménez, 1992)⁸. Esta exigua ayuda en poco contribuía al fin último de aumentar los ingresos agrarios y acercarlos a los percibidos en otras zonas y por otros sectores económicos.

Al tiempo que se desarrollaba la política asistencial, la Junta de Castilla y León inicia de forma pionera la política socioestructural al poner en marcha la elaboración de los PROPROM. Recordemos que a principios de 1986 de los 15 Comités de Coordinación de Zona que se habían constituido a escala nacional ocho correspondían a Castilla y León. La Comunidad Autónoma eligió una Zona de Agricultura de Montaña (ZAM) por cada una de las ocho provincias con municipios de montaña para elaborar los PROPROM. Las ocho ZAM seleccionadas fueron: Barco de Avila-Piedrahita-Gredos (Avila), Merindades (Burgos), Las Cuencas del Porma y del Curueño (León), La Montaña Palentina (Palencia), las Sierras de Béjar-Francia-Gata (Salamanca), Nordeste-Navafría (Segovia), Pinares (Burgos-Soria) y Sanabria (Zamora)⁹.

⁸ En el año 2003 el límite máximo de la indemnización compensatoria a las explotaciones agrarias en zonas desfavorecidas –incluye las zonas de montaña– se ha fijado en 1.000 euros. RESOLUCIÓN de 19 de septiembre de 2003, de la Dirección General de Política Agraria Comunitaria, *por la que se establece el límite máximo de la indemnización compensatoria a percibir en el año 2003*. BOCyL nº 187, de 26 de Septiembre de 2003.

⁹ De las ocho zonas señaladas se crearon los respectivos Comités de Coordinación en 1985 y se aprobaron entre 1986 y 1988 los correspondientes reglamentos de funcionamiento. En 1986 también se constituye el

Cuadro 5. Evolución de la población en las Zonas de Agricultura de Montaña de Castilla y León.

| PROVINCIAS | 1986 habitantes | 1991 habitantes | 2001 habitantes | 2001 Densidad | % Pérdida 1986=100 |
|---------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|--------------------------|-------------------------------|
| Avila | 143.522 | 141.058 | 133.814 | 22,20 | 93,24 |
| Avila* | 99.919 | 95.081 | 84.102 | 13,95 | 84,17 |
| Burgos | 55.966 | 52.300 | 48.023 | 7,40 | 85,81 |
| León | 211.116 | 194.124 | 180.897 | 18,25 | 85,69 |
| León** | 151.858 | 134.176 | 118.722 | 18,30 | 78,18 |
| Palencia | 36.478 | 33.115 | 29.648 | 13,28 | 81,28 |
| Salamanca | 51.736 | 47.586 | 43.996 | 22,66 | 85,04 |
| Segovia | 90.735 | 89.997 | 90.362 | 27,46 | 99,59 |
| Segovia* | 37.338 | 35.622 | 35.994 | 10,94 | 96,40 |
| Soria | 72.368 | 71.124 | 70.038 | 10,39 | 96,78 |
| Soria* | 41.224 | 38.764 | 34.887 | 5,18 | 84,63 |
| Zamora | 18.349 | 15.416 | 14.243 | 6,26 | 77,62 |
| Castilla y León | 680.270 | 644.720 | 611.021 | 15,70 | 89,82 |
| Castilla y León *** | 492.868 | 452.060 | 409.615 | 10,52 | 83,11 |

*Sin contabilizar la población de la capital provincial

**Sin contabilizar la población de Ponferrada

***Zonas de Montaña de Castilla y León sin los municipios de Avila, Ponferrada, Segovia y Soria

Fuente: Ordenes de delimitación de ZAM e INE: Nomenclátor de población, 1986, 1991 y 2001.

De cada una de las zonas señaladas se realizaron los estudios base, se propusieron tres grandes objetivos desglosados en nueve programas y se asignó un presupuesto a cada uno de ellos, si bien este presupuesto se formalizó a base de incluir en el programa las partidas que previamente cada administración tenía previsto invertir en el área de estudio. Por tanto no se preveían nuevos esfuerzos económicos para su desarrollo, pero aún así no fue posible llegar a la firma de los convenios preceptivos para ejecutarlos, debido en gran medida a las discrepancias entre administraciones de diferente signo político.

En 1987 la Comunidad castellanoleonesa en su afán por desarrollar la Ley de Agricultura de Montaña decide iniciar los estudios base de otras cinco ZAM: Valles del Alberche-Tiétar-Sierra de Avila (Avila), Demanda (Burgos), Riaño (León), Arribes (Salamanca) y Sepúlveda (Segovia). En esta ocasión sólo se elaboraron los respectivos diagnósticos pues una vez finalizados los mismos se paralizó el proceso. A partir de ahí las medidas socioestructurales y de ordenación territorial previstas en la legislación se olvidaron por completo y las ayudas a estas zonas se limitaron a las Indemnizaciones Compensatorias de Montaña (ICM), que de forma anual se siguen dando a las explotaciones agrícola-ganaderas, y a determinados beneficios para actividades o mejora de explotaciones situadas en las ZAM y solicitadas a título individual.

Comité de Coordinación de Riaño (León) pero no se llegó a aprobar el reglamento de funcionamiento y la elaboración del estudio base del PROPROM de dicha zona se postpuso para la siguiente fase.

Con este exiguo bagaje no es de extrañar que los objetivos de la política de montaña contemplados en la legislación no se hayan conseguido, ni en lo que se refiere a la mejora de las estructuras agrarias y productivas ni tampoco en el apartado del mantenimiento de la población. Así, en un contexto de pérdidas demográficas y acusada despoblación en el conjunto de la región, las zonas de montaña castellano-leonesas sufren con mayor virulencia este éxodo. De los 680.270 habitantes residentes en los municipios de montaña en 1986 sólo permanecen 611.021 en el año 2001, es decir un 10,28% menos cuando a escala regional la pérdida ha sido del 4,69%. Estas cifras se agravan si descontamos la población que reside en las capitales provinciales declaradas como municipios de montaña y en Ponferrada, sin ellas las pérdidas se elevan hasta el 16,9%.

El fracaso y la paralización de la política de montaña llevó a las Asociaciones de Montaña constituidas en Castilla y León o en otros ámbitos de la geografía nacional, sobre todo aquellas más dinámicas y comprometidas con su territorio, a orientar sus esfuerzos hacia nuevas propuestas de la política regional de la Unión Europea, aunque la mayoría sólo mantiene su carácter asociativo sin apenas actividad y se han incluido en los Grupos de Acción Local (GAL).

Por otro lado, la administración a partir de la Reforma de los Fondos Estructurales de la Unión Europea en 1988 va a centrarse en la política de desarrollo rural y se olvida casi por completo de la montaña de forma específica. En este nuevo contexto de la programación de los fondos comunitarios se pone en marcha la Iniciativa LEADER, articulada para las zonas rurales en aras de un desarrollo rural de carácter innovador y con posibilidades de demostración y transferencia¹⁰. Las zonas de montaña, catalogadas asimismo como zonas rurales, se integran en mayor o menor medida con otros territorios y presentan sus programas a dicha iniciativa.

5. Las áreas de montaña en el contexto de los programas de desarrollo rural y de la normativa de Ordenación del Territorio

Si repasamos los programas de desarrollo rural y las zonas acogidas a los mismos, vemos que en la primera fase de la Iniciativa LEADER de los 10 grupos-territorios que contaron en Castilla y León con las correspondientes ayudas comunitarias (el 19,23% de los grupos LEADER españoles), la mayoría incluía zonas catalogadas de montaña y algunos se corresponden es su totalidad con dichas áreas; sólo en los grupos de Tierra de Campos y de Adeco-Camino de Santiago no participan municipios de montaña. Por otro lado, en la formación de los grupos y en la gestión de los programas jugaron un papel fundamental las Asociaciones de Montaña, constituidas conforme a la Ley de Montaña del año 1982, y los estudios base realizados en su día para los PROPROM fueron el antecedente de las propuestas de desarrollo presentadas para la Montaña Palentina, la Sierra de Salamanca y la Sierra de Urbión.

¹⁰ La Iniciativa Comunitaria LEADER se regula por vez primera a través de la Comunicación COM (91) 73/14 dirigida a los Estados miembros *por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas que respondan a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (LEADER)*. DO n° C 73, de 19 de Marzo de 1991.

En el segundo periodo de programación (1994 -1999) el territorio beneficiado con la Iniciativa LEADER II¹¹ se amplía considerablemente, tanto a escala europea –de 217 grupos se pasa a más de 900-, como nacional –132 grupos en esta segunda fase frente a los 52 de la primera-, y regional –16 grupos en este periodo en Castilla y León-. De forma paralela casi otro centenar de comarcas cuentan en España con Programas de Desarrollo Rural -PRODER¹²- y con ellos casi el 70% de la superficie nacional recibe ayudas por esta vía; en Castilla y León el porcentaje se eleva al 75% cuando en el anterior periodo (1991-95) sólo el 13,5% estuvo acogido a ellos. En el actual periodo de programación (2000-2006)¹³ los territorios auxiliados han aumentado aún más, así, los 17 grupos LEADER⁺, los 3 LEADER⁺ interautonómicos y los 27 PRODERCAL abarcan a la casi totalidad del territorio castellano-leones. La generalización de los programas de desarrollo hace que todos los municipios catalogados en su día como de montaña se beneficien de los mismos, si bien el protagonismo que las asociaciones de montaña tuvieron en la etapa inicial se diluye en las nuevas fases.

La normativa de ordenación del territorio de las distintas Comunidades Autónomas tampoco ha tenido en cuenta la singularidad de las zonas de montaña, en el mejor de los casos se hace una breve referencia¹⁴, y ninguna crea planes específicos para ellas, a pesar de las recomendaciones de las instancias internacionales y europeas ya señaladas. En algunas comunidades se regulan instrumentos para zonas mejor representadas en las áreas de montaña -Planes de Ordenación del Medio Físico o Natural- a que incluyen a éstas -Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio de regulación, protección y usos del

¹¹ Comunicación COM (94) 180/12 dirigida a los Estados miembros *por la que se fijan las orientaciones para las subvenciones globales o los programas operativos integrados para los cuales se pide a los Estados miembros que presenten solicitudes de ayuda dentro de una iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural, LEADER II)*. DO n° C 180, de 1 de julio de 1994.

¹² Resolución del 3 de Febrero de 1997 de la Dirección General del Industrias Agrarias y Desarrollo Rural, de la Consejería de Agricultura y ganadería, *por la que se hace pública la convocatoria para la presentación de Programas de Desarrollo de carácter local, que puedan acogerse al Programa Operativo de Desarrollo y Diversificación Económica de las Zonas Rurales Objetivo 1 de España (PRODER)*. BOCyL n° 25, de 6 de febrero de 1997.

¹³ Comunicación de la Comisión a los Estados Miembros 2000/C 139/05, de 14 de abril de 2000, *por la que se fijan orientaciones sobre la iniciativa comunitaria de desarrollo rural (Leader +)*. DO n° C 139, de 18 de Mayo de 2000. Real Decreto 2/2002, de 11 de enero, *por el que se regula la aplicación de la iniciativa comunitaria “Leader Plus” y los programas de desarrollo endógeno de grupos de acción local, incluidos en los Programas Operativos Integrados y en los Programas de Desarrollo Rural (PRODER)*. BOE n° 11, de 12 de enero de 2002.

¹⁴ La Ley 15/2001, de 14 de diciembre, *del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*, DOE, n° 1 de 3 de Enero de 2002, en su exposición de motivos habla de una concepción positiva del suelo no urbanizable que debe implicar “*obligaciones positivas y activas tendentes a la conservación del suelo y de sus valores específicos relevantes, como son la dehesa o la agricultura de montaña, en condiciones adecuadas y sobre explícitas bases de sostenibilidad territorial*”. En la Ley 10/1998, de 5 de Diciembre, *de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León*. BOCyL, n° 236, de 10 de Diciembre de 1998, se dice en su artículo 10 que las Directrices de Ordenación del Territorio de Castilla y León deben contener los “*criterios de actuación en áreas desfavorecidas por declive económico o demográfico, por situaciones de incomunicación u otras desventajas objetivas, o por existencia de riesgos naturales o tecnológicos*”, pero no se cita de forma expresa a las zonas de montaña.

Espacio Rural¹⁵-, pero no instrumentos de planificación para las zonas de montaña de forma individualizada. La ausencia de figuras concretas en las Leyes de Ordenación del Territorio obliga a las Comunidades Autónomas a utilizar las Directrices de Ordenación de ámbito subregional como el instrumento más apropiado en el supuesto de querer diseñar propuestas y normas para las comarcas de montaña en su conjunto, si bien carecemos de ejemplos en este sentido.

La conexión entre la política de montaña y la ordenación del territorio se pone de manifiesto de nuevo en los documentos elaborados a raíz del Año Internacional de las Montañas, el 2002 según acuerdo adoptado por la Asamblea de las Naciones Unidas habida cuenta de la crítica situación ambiental y social de la mayor parte de las áreas de montaña de todo el mundo. En las recomendaciones del borrador inicial de la Carta Española de las Montañas¹⁶ se señala que la misma *“debería presentarse como una declaración de principios, directrices y recomendaciones claves para la protección de las montañas que contribuyan a la formulación de políticas integrales. Para la consecución de sus objetivos, parece conveniente que las recomendaciones que en ella se plasmen sean contempladas en la normativa básica, autonómica y local en materia de conservación de la naturaleza, sectoriales y de ordenación del territorio”* (Carta Española de las Montañas, 1ª recomendación).

Esta misma idea es recogida casi de forma textual en el preámbulo del 2º borrador de la Carta¹⁷, donde también se reconoce la diversidad y heterogeneidad de las montañas españolas y se exige que las actuaciones *“se adapten a cada área a partir de estudios de análisis y ordenación territorial de acuerdo con sus características específicas”*. En cuanto a las premisas fundamentales para la política de montaña se aconseja un enfoque integral que atienda simultáneamente a tres elementos considerados clave: *“1- conservación prioritaria del patrimonio, 2- puesta en valor del patrimonio así preservado como base fundamental para el desarrollo y el bienestar local, y 3- contraprestación equitativa para los pobladores de montaña como reconocimiento del papel que desempeñan en beneficio del conjunto de la sociedad.”* (Carta Española de las Montañas, punto 1). Se plantea por tanto una política asistencial y socioestructural que debe articularse en forma de planes y programas y que a escala local lleve a:

- detectar las claves de la organización y dinámica del territorio,
- identificar y evaluar los recursos existentes,
- conocer las potencialidades y los obstáculos,
- prevenir los riesgos,
- aprovechar oportunidades,

¹⁵ Este tipo de directrices sólo se contemplaron en la Ley 4/1992, de 30 de Julio, *de Ordenación y Protección del Territorio de la Región de Murcia*. BORM n° 189, de 14 de Agosto de 1992, artículo 14. La normativa sobre política territorial en vigor en la actualidad en la Región de Murcia no recoge ya este instrumento de ordenación.

¹⁶ El borrador de la Carta Española de las Montañas se concretó en el Seminario sobre Conservación y Desarrollo Sostenible en Áreas de Montaña, celebrado en Valsain (Segovia) los días 25 y 26 de Febrero de 2003.

¹⁷ El segundo borrador de la Carta Española de las Montañas ha sido redactado por María José Aramburu, Rosa Fernández-Arroyo y José Luis González y revisado por Eduardo Martínez de Pisón, Javier Donés, Pedro Nicolás y José María Cerdá.

-formular propuestas de ordenación y diseñar estrategias de intervención localmente específicas, económicamente viables y ambientalmente adecuadas (Planes de Desarrollo Local, Agendas 21 locales), y

-proponer el desarrollo de proyectos concretos (Carta Española de las Montañas, punto 18)

Confiamos que una política de montaña de carácter integral conforme a lo señalado tanto en los documentos internacionales y europeos como en el propio borrador de la Carta Española de las Montañas, se lleve a cabo por parte de las administraciones y se materialice con actuaciones concretas a favor de las zonas montañosas para conseguir que nuestras montañas sean un medio vivo que permita el mantenimiento de la población y que todos podamos disfrutar de los beneficios que ofrecen.

6. Bibliografía

ABREU Y PIDAL, J.M. de (2002): *Análisis de las áreas de montaña españolas. "Análisis y recopilación"*. Fundación Conde del Valle de Salazar, Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Montes. Madrid.

ALARIOS TRIGUEROS, M. y GÜEMES GUTIERREZ, T. (1998): "Los programas de Desarrollo Rural integral en Castilla y León", *IX Coloquio de Geografía Rural*, AGE-Departamento de Geografía, Prehistoria y Arqueología de la Universidad del País Vasco. Vitoria, pp 11-19.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1992): *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*, Luxemburgo.

COMISION EUROPEA (1995): *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Luxemburgo.

(1997): *La Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio*, D.G. XVI, Noordwijk

(1999): *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*, Luxemburgo.

COMITÉ DE LAS REGIONES (1995): *Recomendación 1274 sobre el borrador de la Carta Europea de las Regiones de Montaña*. Bruselas

(1997): *Dictamen 178/97 sobre "Una política para la agricultura de montaña en Europa"*, Bruselas.

(2000): *Recomendación 75 sobre el borrador del Convenio Europeo de Regiones de Montaña del Consejo de Europa*. Bruselas

(2003): *Informe 182/02 sobre el tema Medidas comunitarias a favor de las zonas de montaña*. Bruselas.

CONSEJO DE EUROPA (1976): *Carta ecológica de las áreas de montaña*, Resolución (76) 34.

(1983): *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, Resolución (83) 31.

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL (2002): *Dictamen 1025/2002 sobre El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea*, Bruselas.

GOMEZ BENITO, C., RAMOS RODRIGUEZ, E. y SANCHO HAZAK, R. (1987): *La política socioestructural en las zonas de agricultura de montaña en España y en la C.E.E.*, Secretaría General Técnica, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.

- LLORENTE PINTO, J.M. (2003): “Bilan des transformations dans les zones de montagne espagnoles”. En CERAMAC. *Crisis et mutations des agricultures de montagne, Colloque international en homage au Professeur Christian Mignon*. Clermont-Ferrand, pp. 675-690.
- MARTIN JIMENEZ, M.I. (1992): “El fracaso de la Ley de agricultura de montaña en el planeamiento y desarrollo de las áreas serranas”. En *A Peninsula Iberica um espaço em mutação, VI Coloquio Ibérico de Geografia*, Publicaciones da Universidade do Porto. Porto, pp 267-273.
- (1995): “Las montañas de Castilla y León en el marco de la política socioestructural de la Unión Europea”. En *XIV Congreso Nacional de Geografía. Cambios regionales a finales del siglo XX*, AGE- Departamento de Geografía de la Universidad de Salamanca. Salamanca, pp 227-230.
- (2002) “La Ordenación del Territorio y las zonas de montaña. Evolución en el contexto de la Unión Europea”. En UNIVERSIDAD DE CANTABRIA: *Los espacios rurales entre el hoy y el mañana: Actas del XI Coloquio de Geografía Rural*, Santander, pp.719-727.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2000): *Principios Directores para el Desarrollo Territorial Sostenible del Continente Europeo. Conferencia Europea de Ministros responsables de ordenación del territorio, Hannover*, Secretaría General Técnica. Madrid.
- NACIONES UNIDAS (1992): *Cumbre para la Tierra Programa 21. Programa de acción de las Naciones Unidas de Rio*, New York.
- (2002): *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, Informe final*. Johannesburgo
- NOTICIAS AGRARIAS (1990): *Indemnización compensatoria, N° 19 monográfico*, Madrid, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- PLAZA GUTIERREZ, J.I. (2003): “Changements récents dans les montagnes du nord et du nord-ouest de l’Espagne”. En CERAMAC. *Crisis et mutations des agricultures de montagne, Colloque international en homage au Professeur Christian Mignon*. Clermont-Ferrand, pp. 659-674.
- RODRIGUEZ GUTIERREZ, F. (1993): “El balance de un decenio de política de montaña en España (1982-1992)”, *Ería n° 30*, pp 61-72.
- SANCHEZ SANCHEZ, J. (1995): “La política de desarrollo rural en áreas de montaña: de la visión sectorial al enfoque integrado”. En *XIV Congreso Nacional de Geografía. Cambios regionales a finales del siglo XX*, AGE- Departamento de Geografía de la Universidad de Salamanca. Salamanca, pp 224-227.
- SASTRE SASTRE, J:J: y CALVERA VEHI, J. (Direct.), (1995): *Evaluación de la iniciativa Comunitaria LEADER en Castilla y León*, (Inédito), Secretaría General de Estructuras Agrarias, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Madrid.

7. Legislación

DECRETO 124/1985, de 31 de octubre, de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes de la Junta de Castilla y León, *por el que se regula la creación de los Comités de Coordinación para el Desarrollo Integral de las Zonas de Agricultura de Montaña y de otras Zonas Equiparables*. BOC y L nº 90, de 7de Noviembre de 1985.

- DECRETO 152/1985, de 19 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, *por el que se crea el Comité de Coordinación de la Zona Nordeste y Navafría (Segovia), a efectos de su declaración como Zona de Agricultura de Montaña*. BOC y L nº 109, de 31 de Diciembre de 1985.
- DECRETO 153/1985, de 19 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, *por el que se crea el Comité de Coordinación de Las Merindades (Burgos), a efectos de su declaración como Zona de Agricultura de Montaña*. BOC y L nº 109, de 31 de Diciembre de 1985.
- DECRETO 154/1985, de 19 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, *por el que se crea el Comité de Coordinación de Sanabria (Zamora), a efectos de su declaración como Zona de Agricultura de Montaña*. BOC y L nº 109, de 31 de Diciembre de 1985.
- DECRETO 155/1985, de 19 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, *por el que se crea el Comité de Coordinación de Barco de Avila-Piedrahíta-Gredos (Avila), a efectos de su declaración como Zona de Agricultura de Montaña*. BOC y L nº 109, de 31 de Diciembre de 1985.
- DECRETO 156/1985, de 19 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, *por el que se crea el Comité de Coordinación de la Sierra de Béjar-Francia-Gata (Salamanca), a efectos de su declaración como Zona de Agricultura de Montaña*. BOC y L nº 109, de 31 de Diciembre de 1985.
- DECRETO 157/1985, de 19 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, *por el que se crea el Comité de Coordinación de la Montaña Palentina (Palencia), a efectos de su declaración como Zona de Agricultura de Montaña*. BOC y L nº 109, de 31 de Diciembre de 1985.
- DECRETO 158/1985, de 19 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, *por el que se crea el Comité de Coordinación de la Zona Porma-Curueño (León), a efectos de su declaración como Zona de Agricultura de Montaña*. BOC y L nº 109, de 31 de Diciembre de 1985.
- DECRETO 159/1985, de 19 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, *por el que se crea el Comité de Coordinación de la Zona de Pinares (Burgos-Soria), a efectos de su declaración como Zona de Agricultura de Montaña*. BOC y L nº 109, de 31 de Diciembre de 1985.
- DECRETO 43/1986, de 6 de marzo, de la Junta de Castilla y León, *por el que se crea el Comité de Coordinación de la Zona de Riaño (León), a efectos de su declaración como Zona de Agricultura de Montaña*. BOC y L nº 26, de 12 de Marzo de 1986.
- DECRETO 122/1986, de 31 de julio, de la Junta de Castilla y León, *Reglamento de funcionamiento del Comité de Coordinación de la Zona de Agricultura de Montaña de Merindades (Burgos)*. BOC y L nº 91, de 11 de Agosto de 1986.
- DECRETO 123/1986, de 31 de julio, de la Junta de Castilla y León, *Reglamento de funcionamiento del Comité de Coordinación de la Zona de Agricultura de Montaña de Barco de Avila-Piedrahíta-Gredos (Avila)*. BOC y L nº 91, de 11 de Agosto de 1986.
- DECRETO 124/1986, de 31 de julio, de la Junta de Castilla y León, *Reglamento de funcionamiento del Comité de Coordinación de la Zona de Agricultura de Montaña de Sierra de Béjar-Francia-Gata*. BOC y L nº 92, de 13 de Agosto de 1986.

- DECRETO 147/1986, de 2 de octubre, de la Junta de Castilla y León, *Reglamento de funcionamiento del Comité de Coordinación de la Zona de Agricultura de Montaña Porma-Curueño (León)*. BOC y L nº 114, de 8 de Octubre de 1986.
- DECRETO 148/1986, de 2 de octubre, de la Junta de Castilla y León, *Reglamento de funcionamiento del Comité de Coordinación de la Zona de Agricultura de Montaña Nordeste y Navafria (Segovia)*. BOC y L nº 114, de 8 de Octubre de 1986.
- DECRETO 159/1986, de 16 de octubre, de la Junta de Castilla y León, *Reglamento de funcionamiento del Comité de Coordinación de la Zona de Agricultura de Montaña "Montaña Palentina" (Palencia)*. BOC y L nº 123, de 29 de Octubre de 1986.
- DECRETO 213/1988, de 10 de noviembre, de la Junta de Castilla y León, *Reglamento de funcionamiento del Comité de Coordinación de la Zona de Agricultura de Montaña de "Sanabria" (Zamora)*. BOC y L nº 221, de 16 de Noviembre de 1988.
- DECRETO 230/1988, de 7 de diciembre, de la Junta de Castilla y León, *Reglamento de funcionamiento del Comité de Coordinación de la Zona de Agricultura de Montaña de "Pinares" (Burgos-Soria)*. BOC y L nº 241, de 15 de Diciembre de 1988.
- DIRECTIVA 268/75 (CEE), de 28 de Abril de 1975, sobre *Agricultura de zonas de montaña y determinadas zonas desfavorecidas*, Diario Oficial de las Comunidades, nº L128, de 19 de Mayo de 1975.
- LEY 25/1982, de 30 de Junio, de *Agricultura. Régimen de la Montaña*, BOE nº 164, de 10 de Julio de 1982.
- ORDEN de 6 de marzo de 1985, *por la que se establece la primera delimitación perimetral de las superficies susceptibles de ser declaradas zonas de agricultura de montaña*, BOE nº 137, de 8 de junio de 1985.
- ORDEN de 9 de junio de 1986, *por la que se establece la segunda delimitación perimetral de las superficies susceptibles de ser declaradas zonas de agricultura de montaña*, BOE nº 141, de 13 de junio de 1986.
- ORDEN de 9 de Septiembre de 1986 *por la que se establecen las normas de coordinación de la gestión de las Indemnizaciones Compensatorias en Zonas de Agricultura de Montaña*. BOE nº 217, de 10 de Septiembre de 1986.
- ORDEN de 21 de julio de 1987, *por la que se establece la tercera delimitación perimetral de las superficies susceptibles de ser declaradas zonas de agricultura de montaña*, BOE nº 182, de 31 de julio de 1987.
- ORDEN de 17 de Agosto de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes de la Junta de Castilla y León, *por la que se establecen las indemnizaciones compensatorias en zonas de Agricultura de Montaña*, BOCyL, nº 135, de 20 de Agosto de 1987.
- REAL DECRETO 2164/1984, de 31 de octubre, *por el que se regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de agricultura de montaña y de otras zonas equiparables*, BOE nº 292, de 6 de diciembre de 1984.
- REAL DECRETO 1684/1986, de 13 de Julio, *por el que se regulan determinadas ayudas específicas a explotaciones agrarias ubicadas en Zonas de Agricultura de Montaña*. BOE nº 190, de 9 de Agosto de 1986.

Cuadro 6. Estructura de los Programas de Ordenación y Promoción de las Zonas de Agricultura de Montaña de Castilla y León.

| ESTUDIO BASE | | OBJETIVOS Y PROGRAMAS | |
|------------------------------|--|--|---|
| POBLACIÓN | -Demografía -Poblamiento -Aspectos sociolaborales -Aspectos culturales | <u>OBJETIVO 1:</u> ORDENACIÓN, CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL MEDIO FISICO, NATURAL Y DEL PATRIMONIO CULTURAL Y ARTÍSTICO | 1.1.Programa de ordenación, conservación y restauración del medio físico y natural 1.2.Programa de ordenación y conservación del patrimonio cultural y artístico |
| MEDIO FÍSICO | -Delimitación de la ZAM -Topografía y relieve -Geología y edafología -Clima -Vegetación y fauna -Protección y conservación | <u>OBJETIVO 2:</u> AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD ECONÓMICA | 2.1.Programa de aumento de la productividad agraria 2.2.Programa de aumento de la productividad industrial 2.3. Programa de aumento de la productividad turística |
| INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS | -Infraestructura comarcal -Infraestructura urbana -Transportes colectivos -Dotaciones -Patrimonio cultural -Abastecimientos | <u>OBJETIVO 3:</u> MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA | 3.1.Programa de mejora de las infraestructuras y equipamientos 3.2. Programa de mejora de los servicios colectivos |
| SECTORES PRODUCTIVOS | -Recursos naturales .Agrícolas .Ganaderos .Forestales .Minería -Recursos industriales -Artesanía -Ocio y Turismo | | 3.3. Programa de mejora de la actividad cultural y de ocio 3.4. Programa de elevación de la formación profesional y gerencial |

Fuente: Documentación interna de la Consejería de Agricultura, Ganadería y Montes de la Junta de Castilla y León, 1985.

Cuadro 7. Relación entre Zonas de Montaña y Programas de Desarrollo Rural en Castilla y León

| PROVINCIAS | ZAM con estudios base | LEADER I | LEADER II | PRODER | LEADER + | PRODERCAL (2) |
|-------------------|--|---|--|--|--|--|
| AVILA | -S. de Gredos -Val. Alberche, Tiétar, S. de Avila | -Sierra de Avila y Valle del Alberche* | -Barco, Piedrahita, Gredos* | -Sierra de Avila, Valle del Alberche* -Moraña, Arévalo -Bajo Tiétar* | -Barco, Piedrahita, Gredos* | -Sierra de Avila, Valle del Alberche* -Bajo Tiétar* |
| BURGOS | -Merindades -Demanda | -Merindades* -Urbión* -C. de Santiago | -Merindades* -Demanda* | -Ribera del Duero -C. de Santiago -Mambias, Arlanza* | -Merindades* -Demanda* | -C. de Santiago* -Mambias, Arlanza* |
| LEÓN | -Cuencas del Porma, Curueño -Riaño | -Ancares* | -Ancares* -Montañas del Teleno* | -Montaña Riaño* -Cuatro Valles* -Sahagún, Camino de S. | -Ancares*(1) -Montañas del Teleno* -Riaño* | -Cuatro Valles* -El Bierzo* |
| PALENCIA | -Montaña Palentina | -M. Palentina* -C. de Santiago | -Mont. Palentina* -Canal de Castilla -Tierra de Campos | -Vega y Valdavia | -Mont. Palentina* -Páramos y Valles -País Románico*(1) | |
| SALAMANCA | -Sierra de Béjar, Francia, Gata -Arribes | -Sierras de Béjar, Francia* | -S. de Béjar, Francia, Ambasierras* -Ciudad Rodrigo* | -Oeste Salmantino -Peñaranda | -S. de Béjar, Francia, Ambasierras* -Ciudad Rodrigo* | -Oeste Salmantino* |
| SEGOVIA | -Nordeste, Navafría -Sepúlveda | | -Nordeste de Segovia* | -Segovia Sur* -Tierra de Pinares -Sta.Mª la R. de Nieve* | -Nordeste de Segovia* -Santa Mª la R de Nieve | -Segovia Sur* |
| SORIA | -Pinares, Urbión | -Urbión* | -Urbión* -Almazán, Arcos de Jalón* | -T. Sorianas del Cid* -NO de Soria* | -Urbión* -Almazán, Arcos de Jalón* | -T. Sorianas del Cid* -NO de Soria* |
| VALLADOLID | | -Tierra de Campos | -Tierra de Campos -Valladolid Norte | -Ruta del Mudéjar -Duero, Esgueva | -Valladolid Norte | |
| ZAMORA | -Sanabria | | -Aliste, Tábara, Alba* -Campos, Pan | -Sanabria, Carballeda* -Sayago | -Aliste, Tábara, Alba* -Campos, Pan -Sanabria* -Peña Trevinca*(1) | -Sayago* |

*Comarcas con la totalidad o con muchos municipios declarados de Montaña.

Notas: Urbión y Camino de Santiago, en el LEADER I, y Tierra de Campos, en el LEADER II, abarcan municipios de dos provincias. (1) Grupos interautonómicos.

(2) Los 27 grupos del PRODERCAL cubren casi en su totalidad el territorio de la comunidad, aquí solo hemos reflejado aquellos que cuentan con municipios de montaña.