

Dionisio Diez Mayoral

**POLITICAS DE INTERVENCION Y DINAMICAS
TERRITORIALES EN LAS AREAS DEL SISTEMA
CENTRAL DE CASTILLA Y LEON.**

TOMO I

Director de Tesis: Dr. Miguel Angel Troitiño Vinuesa

Departamento de Geografía Humana

Facultad de Geografía e Historia

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

1999

PRESENTACION Y AGRADECIMIENTOS

La investigación que se inicia sobre las **Políticas de intervención y dinámicas territoriales en las áreas del Sistema Central de Castilla y León** se presenta en tres tomos, cuyos contenidos principales señalan a continuación.

El **Tomo I** incluye junto con la introducción general, una primera parte dedicada al marco teórico y conceptual. La segunda parte se dedica a investigar la evolución de las políticas para las áreas de montaña en varios estados e instituciones europeas, y también en España. Por último, una tercera parte incluye la delimitación y presentación de los principales rasgos geográficos del territorio objeto de estudio.

El **Tomo II** se centra en analizar la incidencia de las principales intervenciones políticas desarrolladas en el ámbito de estudio desde los años 50 y 60.

Por último el **Tomo III** contiene en primer lugar un capítulo dedicado a analizar la incidencia de las acciones de desarrollo local, concretamente la de la Iniciativa Europea Leader I. En segundo lugar, se aborda el estudio de las dinámicas territoriales de las distintas comarcas, durante las últimas décadas, en relación con las políticas aplicadas en ellas. Así mismo se establece una tipología de áreas con algunas directrices para futuras intervenciones. El volumen finaliza con las conclusiones generales, junto a los anexos, fuentes, normativa, bibliografía e índices específicos.

Esta investigación ha contado con el trabajo y el apoyo de un importante grupo de personas. Por ello, al realizar esta presentación, deseo agradecer sinceramente la valiosa colaboración de todos aquellas que de una forma u otra, han hecho posible que sea una realidad.

En primer lugar, al profesor D. Miguel Angel Troitiño Vinuesa, director de la tesis, tanto por sus orientaciones y consejos, como por su paciente disponibilidad y ejemplar magisterio.

También, a todos mis profesores de Geografía de la Universidad Complutense , quienes me iniciaron e hicieron profundizar en el análisis y la comprensión de la realidad geográfica. En especial al grupo del Departamento de Geografía Humana donde desarrollé gran parte de la investigación mediante una beca del Ministerio de Educación. Dentro del citado grupo, guardo un especial y afectuoso recuerdo del profesor D. José Estébanez, quien además de sus enseñanzas, tuvo edificantes palabras de aliento y ánimo, muy valiosas en los momentos difíciles.

Por otra parte, quiero dejar patente mi reconocimiento a las instituciones y personas que me facilitaron información y asesoramiento en los distintos aspectos del trabajo. Entre ellos a los diversos funcionarios tanto de la administración central como de la autonómica y local, cuya enumeración detallada sería muy larga. De la misma manera, a los múltiples grupos y asociaciones que trabajan y actúan en las distintas comarcas. Entre ellos a los responsables de “ADENA/W.W.F.- España” en la zona de la Serrezuela de Pradales, al grupo de trabajo sobre el Valle del Tietar de la Institución Marcelo Gómez Matías de Arenas de San Pedro, a la dirección de la empresa “La Pinilla S.A.” en Segovia , y a los responsables de los programas Leader –1 “Mana Escoop” de Avila y “A.S.A.M.” de San Esteban del Valle, Sierra de Francia, Salamanca.

Así mismo, deseo expresar mi gran gratitud a los diversos compañeros y amigos que me apoyaron y orientaron a lo largo del trabajo. Sobre todo a Luis Manso, con quién he compartido largos viajes por las distintas comarcas serranas, y a Maribel García quién me facilitó el desarrollo de algunos aspectos. También a Fernando Hernández por su asesoramiento informático y a Miguel Soler por su colaboración cartográfica.

Finalmente, de una manera muy especial a Nuria, tanto por su inestimable ayuda como por su constante apoyo. También, de la misma forma, a Miguel Mayoral, a mi madre y hermanos por su enorme comprensión y confianza durante estos años.

INDICE GENERAL

	<u>pag.</u>
<u>INTRODUCCION GENERAL</u>	1
<hr/>	
<u>PARTE PRIMERA: MARCO TEORICO CONCEPTUAL</u>	7
CAPITULO I. LA GEOGRAFIA Y LA INTERVENCION TERRITORIAL	9
1. Territorio, Intervención Política y Geografía.....	9
2. La evolución de las relaciones entre el saber geográfico y la intervención territorial: De la Geografía Precientífica a los enfoques actuales.....	17
2.1. De los inicios práctico-utilitarios a la consolidación de la Geografía Científica y Académica.....	17
2.2. El surgimiento de los nuevos planteamientos aplicados.....	19
2.3. Los enfoques y metodologías actuales; su diversidad y pluralismo.....	23
CAPITULO II. LAS NOCIONES Y CONCEPTOS DE MONTAÑA	33
1. Aproximación general al término geográfico de montaña.....	33
2. Evolución histórica de las nociones y conceptos de montaña: De las ideas míticas al conocimiento científico.....	35
2.1. Desde los inicios históricos hasta el siglo XVIII.....	35
2.2. El "siglo de las luces", y el racionalismo.....	36
2.3. El siglo XIX y el inicio del conocimiento científico.....	37
2.4. El siglo XX, desarrollo del conocimiento científico y parcelación del mismo.....	38
3. Las distintas nociones y conceptos científicos.....	39
3.1. Los conceptos geológico y geomorfológico de montaña.....	39
3.2. La perspectiva climática o climatológica.....	41
3.3. Los conceptos biogeográficos y su diversidad.....	42
3.4. El punto de vista antrópico y el económico.....	43
4. La montaña como objeto de intervención política y la necesidad de una visión geográfica integradora.....	46
CAPITULO III. LAS PRINCIPALES LINEAS DEL CONOCIMIENTO GEOGRAFICO DE LAS AREAS DEL SISTEMA CENTRAL DE CASTILLA Y LEON	51
1. El conocimiento del medio natural.....	52
1.1. Las investigaciones geológicas y geomorfológicas.....	52
1.2. Las aportaciones botánicas, biogeográficas y forestales.....	54
1.3. Los estudios climatológicos.....	56
1.4. El estudio de los suelos.....	57
1.5. Los enfoques globales e integrados.....	57
2. Las investigaciones sobre el medio socioeconómico.....	58
2.1. Las aportaciones de los historiadores.....	58
2.2. Los trabajos de geografía regional y humana.....	60
3. El conocimiento desde la perspectiva de la intervención territorial.....	63
3.1. Los estudios de carácter agrario.....	64
3.2. El análisis de los desequilibrios socioeconómicos y las condiciones de vida.....	64
3.3. Los estudios dirigidos a la protección de paisajes y espacios naturales.....	65
3.4. Los trabajos relacionados con acciones de promoción y desarrollo económico.....	67

	<i>pag.</i>
<u>PARTE SEGUNDA: LAS INTERVENCIONES EN LAS AREAS DE MONTAÑA EN EL MARCO DE EUROPA OCCIDENTAL. EL CASO ESPAÑOL.</u>	71
CAPITULO I. LAS POLITICAS DE MONTAÑA EN ALGUNOS ESTADOS Y ORGANISMOS DE EUROPA OCCIDENTAL.	72
1. Consideraciones Previas.....	72
2. La Experiencia Suiza.....	77
2.1. Una Primera etapa de intervenciones sectoriales, predominantemente agrarias (1951-1974).....	79
2.2. Una segunda etapa de avance hacia estrategias de desarrollo rural integrado (1975-1995).....	82
3. La Experiencia Italiana.....	88
3.1. Primera etapa: Intervenciones Específicas, sectoriales de dominante agraria (1952-1971).....	89
3.2. Segunda etapa: La Estrategia de Las Comunidades de Montaña desde 1971 a la actualidad.....	91
4. La Evolución en Francia.....	96
4.1. Primera etapa: Intervenciones sectoriales de dominante agraria y turística (1961-1972).....	96
4.2. Segunda etapa: La diversificación de políticas específicas y la estrategia de los Esquemas de Macizo (1972-1985).....	99
4.3. Tercera etapa: La Nueva Política de Montaña y la estrategia del "autodesarrollo".....	110
5. La Labor del Consejo de Europa.....	114
6. Las Intervenciones Comunitarias en las áreas de montaña.....	118
6.1. La Política de Agricultura de Montaña.....	119
6.2. La Evolución de la Política de Desarrollo Regional y las áreas de montaña.....	124
6.3. La reorientación de la política de Desarrollo Regional, las reformas de la P.A.C. y las áreas de montaña.....	129
7. Las claves del modelo europeo de intervención en la montaña y de su evolución.....	135
CAPITULO II. LA LENTA EVOLUCION DE LAS INTERVENCIONES PUBLICAS EN LAS AREAS DE MONTAÑA ESPAÑOLAS.	138
1. Consideraciones Previas.....	138
2. La etapa tradicional; Centralismo Administrativo y Políticas Sectoriales (1950-1982).....	140
2.1. Los condicionantes político-institucionales.....	141
2.2. Las intervenciones productivistas y ordenancistas durante el periodo de Autarquía (1950-59).....	144
2.3. La diversificación de las intervenciones sectoriales durante el periodo desarrollista, (1960-75).....	148
2.4. Continuísmo y lento avance en la etapa de transición democrática (1976-82).....	159
3. La etapa actual; El avance hacia políticas integradas y su diversificación en las comunidades autónomas.....	163

	<i>pag.</i>
<u>PARTE TERCERA: EL SISTEMA CENTRAL CASTELLANO-LEONES: UN TERRITORIO DE GRAN DIVERSIDAD Y COMPLEJIDAD GEOGRAFICA.....</u>	173
CAPITULO I. EL SISTEMA CENTRAL CASTELLANO-LEONES: DELIMITACION DEL MARCO TERRITORIAL.....	174
1. El Sistema Central Castellano-Leonés, un territorio de gran entidad.....	175
1.1. La delimitación de carácter geográfico.....	179
1.2. La delimitación político-administrativa.....	184
CAPITULO II. UN MEDIO NATURAL DIVERSIFICADO Y MUY TRANSFORMADO POR LA ACCION HUMANA.....	193
1. Un relieve fuertemente compartimentado, consecuencia de una compleja evolución.....	193
1.1. Los rasgos básicos de la evolución geológica y la configuración geomorfológica.....	197
2. Unas condiciones climáticas mediterráneas con múltiples variaciones y contrastes...	206
2.1. El dominio climático fresco y seco.....	208
2.2. El dominio climático frío y húmedo de montaña.....	214
2.3. El dominio climático templado-cálido y húmedo.....	219
3. Unos suelos ecológicamente valiosos pero de escasa aptitud agronómica.....	224
4. Una cubierta vegetal muy transformada, pero rica, diversa y de gran valor ecológico.....	227
4.1. El piso mesomediterráneo.....	229
4.2. El piso supramediterráneo.....	232
4.3. El piso oromediterráneo.....	234
4.4. El piso criomediterráneo.....	235
5. Un variado mosaico de unidades geocológicas con aptitudes y limitaciones muy diversificadas.....	236
5.1. Las Altas Sierras.....	238
5.2. Las Montañas Medias.....	239
5.3. Las depresiones, fosas y corredores interiores.....	240
5.4. Los piedemontes y zonas de contacto con la meseta del Duero.....	241
CAPITULO III. UN ESPACIO SOCIAL COMPLEJO FRUTO DE UNA LARGA EVOLUCION HISTORICA.....	243
1. El ciclo de adaptación al medio: De los primeros grupos humanos a la ocupación musulmana.....	243
1.1. De la Prehistoria a la Edad de los Metales.....	244
1.2. La etapa de dominación Romana.....	245
1.3. De los Visigodos al Islam.....	247
2. El ciclo del Antiguo Régimen. El establecimiento de un modelo de organización señorial y ganadero y su evolución en el territorio.....	249
2.1. La etapa medieval, de finales del siglo XI al XV.....	249
2.2. Evolución y Crisis del ciclo del Antiguo Régimen, del siglo XVI al XVIII.....	265
3. El ciclo liberal, burgués y sus procesos de transformación territorial; del siglo XIX a la primera mitad del XX.....	270
3.1. Los cambios jurídicos e institucionales y su significado.....	271
3.2. Las Transformaciones en la organización socioeconómica.....	276
3.3. Continuidad de los procesos y aumento de la intervención estatal durante la primera mitad del siglo XX.....	279
4. Un nuevo ciclo caracterizado por la fuerte dinámica de cambios y la creciente importancia de las intervenciones públicas, (1950-1996).....	280

	<u>pag.</u>
<u>PARTE CUARTA: ESTRATEGIAS Y POLITICAS DE INTERVENCION TERRITORIAL EN EL SISTEMA CENTRAL DE CASTILLA Y LEON, (1950-1996)</u>	282
CAPITULO I. LA CONCENTRACION PARCELARIA Y LA ORDENACION RURAL COMO PRINCIPALES INTERVENCIONES AGRARIAS	284
1. La Concentración Parcelaria y su selectiva aplicación territorial.....	285
1.1. El Marco Legislativo de la C.P.: finalidades y procedimientos. Su escasa adecuación al territorio de montaña.....	285
1.2. Distribución espacial y desarrollo temporal de las acciones de C.P. en el Sistema Central de Castilla y León.....	289
1.3. Aproximación a los efectos de la C.P. sobre las estructuras agrarias.....	298
2. La Ordenación Rural y la Ordenación de Explotaciones y su papel en el territorio....	306
2.1. El marco normativo: Planteamientos y claves de su aplicación en las zonas de montaña.....	306
2.2. La evolución de las intervenciones y su incidencia territorial.....	310
2.3. El desarrollo de las principales líneas de actuación, algunos ejemplos....	318
CAPITULO II. LA DOTACION DE INFRAESTRUCTURAS Y SERVICIOS BASICOS MEDIANTE LOS PLANES PROVINCIALES Y LAS COMARCAS DE ACCION ESPECIAL	346
1. El Sistema de Planes Provinciales: aspectos principales de su evolución y claves de su aplicación territorial.....	347
2. La aplicación de la Política de Planes Provinciales en las áreas del Sistema Central de Castilla y León.....	354
2.1. La primera etapa: Los Planes Provinciales Ordinarios, (1958-69).....	354
2.2. La segunda etapa: Las Provincias de Acción Especial (1970-77).....	359
2.3. La tercera etapa: Las actuaciones en Comarcas de Acción Especial, (C.A.E.) desde 1978.....	360
CAPITULO III. LAS INTERVENCIONES FORESTALES Y SU IMPRONTA EN EL TERRITORIO	380
1. Las principales líneas e instrumentos de intervención forestal.....	380
2. Las intervenciones forestales y su incidencia en el Sistema Central de Castilla y León.....	385
2.1. La adquisición de montes por parte de la administración.....	386
2.2. La declaración y catalogación de Montes de Utilidad Pública, M.U.P....	390
2.3. Los trabajos de deslinde y amojonamiento de montes.....	393
2.4. La ordenación selvícola. Caracteres principales y análisis de su gestión sobre el territorio.....	395
2.5. Las repoblaciones forestales, los consorcios y el uso único y segregado de los montes.....	409
2.6. La adecuación de áreas recreativas y el uso de los montes como espacios de ocio.....	428
2.7. A modo de recapitulación, sobre la política forestal.....	439
CAPITULO IV. LAS POLITICAS DE PROTECCION DE ESPACIOS Y RECURSOS NATURALES; UNA LENTA E INSUFICIENTE APLICACION	441
1. La política de espacios naturales protegidos; Evolución histórica e incidencia en el área de estudio.....	442
1.1. Primera Etapa: La concepción estético-paisajista.....	443
1.2. Segunda Etapa: La orientación naturalista y su fracaso en el Sistema Central. Los ejemplos de Guadarrama y Gredos.....	445

	<u><i>pag.</i></u>
1.3. Tercera Etapa: La nueva política de protección y su plasmación en la ... estrategia regional.....	460
1.4. La aplicación de la política autonómica de protección en las áreas del Sistema Central y sus dificultades.....	465
2. La protección de los recursos cinegéticos y faunísticos: Reservas Nacionales, Refugios de Caza y Z.E.P.A.S.....	487
2.1. Las Reservas Nacionales de Caza: filosofía y características generales..	488
2.2. Las Reservas Nacionales de Caza del ámbito de estudio y su gestión.....	491
2.3. Los Refugios de Caza; caracteres y finalidades generales.....	505
2.4. Los Refugios de Caza: Su incidencia en el área de estudio. La experiencia del Refugio de Montejo de la Vega de la Serrezuela.....	506
2.5. Las Zonas de Especial Protección para las Aves, Z.E.P.A.S., y su presencia en el territorio.....	513
CAPITULO V. LA LIMITADA OPERATIVIDAD DE LA LEGISLACION URBANISTICA Y LA INSUFICIENCIA DE SUS ACCIONES.....	518
1. La ley del suelo y sus instrumentos de intervención.....	518
2. Las intervenciones en el área de estudio; estado del planeamiento e incidencia territorial.....	522
CAPITULO VI. LA POLITICA DE AGRICULTURA DE MONTAÑA Y SU INCOMPLETA APLICACION.....	537
1. Las principales líneas de intervención y sus características.....	537
2. La Indemnización Compensatoria de Montaña (I.C.M.) y su incidencia en el Sistema Central de Castilla y León.....	539
3. Los Programas de Ordenación y Promoción, (P.R.O.P.R.O.M.) en el ámbito de estudio. Planteamientos y problemática de una estrategia frustrada.....	545
CAPITULO VII. LAS INTERVENCIONES TURISTICAS; DE LA PROMOCION DESARROLLISTA AL AVANCE DEL TURISMO RURAL.....	558
1. La estación de esquí de La Pinilla; una intervención desarrollista con una evolución problemática.....	559
1.1. La accesibilidad y el clima, dos factores condicionantes de su funcionamiento y evolución.....	560
1.2. Una actuación desarrollista apoyada por la administración.....	563
1.3. La crisis de la estación y su discutible reactivación pública.....	566
1.4. La "Nueva Pinilla", la reorientación de su promoción y las dificultades de su viabilidad futura.....	569
2. Un precedente del turismo rural: Los Programas de Vacaciones en Casas de Labranza y su incidencia en el territorio.....	579
3. El desigual avance del turismo rural.....	583
3.1. La normativa reguladora del turismo rural en Castilla y León, el Plan Regional de Turismo, y otros instrumentos promocionales.....	583
3.2. La situación de turismo rural en el Sistema Central de Castilla y León y sus principales características.....	591
CAPITULO VIII. LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO LOCAL: LA INICIATIVA LEADER Y SUS MODELOS DE APLICACION EN EL AREA DE ESTUDIO.....	597
1. Las claves del programa Leader como estrategia de intervención territorial en áreas de montaña.....	598

	<i>pag.</i>
2. Los programas Leader I en el Sistema Central Castellano-Leonés; Dos experiencias, dos modelos de aplicación del desarrollo local.....	601
2.1. El programa Leader I Mana-Escoop de la Mancomunidad Municipal Asocio de la Extinguida Universidad y Tierra de Avila.....	601
2.2. El programa Leader I de la Asociación Salmantina de Agricultura de Montaña (A.S.A.M.) en las Sierras de Béjar-Francia.....	619
2.3. Dos enfoques, dos formas de avance hacia un desarrollo rural sostenible.....	632
3. La práctica generalización de las estrategias de desarrollo local: Los Programas Leader II y Proder y sus caracteres.....	633
<u>PARTE QUINTA: LA DINAMICA TERRITORIAL RECIENTE; UNA INTERPRETACION DE LAS CLAVES DE LA EVOLUCION DEL TERRITORIO EN RELACION CON LAS POLITICAS APLICADAS.....</u>	642
CAPITULO I. LAS CLAVES DE LA DINAMICA TERRITORIAL RECIENTE DE LAS AREAS DE MONTAÑA DEL SISTEMA CENTRAL DE CASTILLA Y LEON.....	643
1. Una evolución demográfica caracterizada por el fuerte declive provocado por la emigración.....	645
2. Las insuficiencias y los retrasos en la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos.....	661
2.1. La lenta y desigual evolución de la red viaria.....	661
2.2. Las infraestructuras hidráulicas y su distribución.....	666
2.3. Las carencias en infraestructuras y servicios locales.....	669
3. La irrupción de las actividades de ocio y su diferenciada impronta espacial.....	672
4. La evolución de las actividades productivas: Entre la crisis y las dificultades de modernización.....	680
4.1. Las actividades agrarias, un sector tradicional en continua reconversión.....	680
4.2. El declinar de los aprovechamientos forestales tradicionales y el avance de las repoblaciones y las áreas recreativas.....	712
4.3. El declive de la tradición artesana y la escasa presencia industrial. La importancia del sector de la construcción.....	718
4.4. El fortalecimiento del sector servicios, características básicas y significado territorial.....	725
CAPITULO II. UN TERRITORIO DE INTERVENCION CON UNA DINAMICA MUY DIVERSIFICADA Y DISTINTAS PERSPECTIVAS DE FUTURO.....	729
1. Areas muy regresivas en situación crítica y con inciertas perspectivas.....	729
2. Areas regresivas con una compleja reconversión de sus sectores tradicionales y una débil presencia de nuevas actividades.....	737
3. Areas regresivas con los sectores tradicionales en crisis y una presencia creciente de actividades transformadoras.....	744
3.1. La Sierra de Francia y su apuesta por el desarrollo local.....	749
3.2. Gredos Norte y la difícil resolución del conflicto entre conservación y desarrollo.....	750
3.3. Avila-Ojos Albos y la importante influencia urbana.....	751
3.4. El Guadarrama Oriental y su avance turístico.....	752
3.5. Ayllón-Somosierra y la estación de la Pinilla.....	753
4. Areas con una intensa dinámica de transformación provocada por la irrupción masiva de nuevas actividades.....	754

<u>CONCLUSIONES GENERALES</u>	<u>pag.</u> 761
<u>ANEXOS:</u>	784
ANEXO N° 1. Municipios del sistema central de Castilla y León por comarcas agrarias. Delimitación geográfica.....	785
ANEXO N° 2. Zonas con los trabajos de concentración parcelaria terminados el 31-12-1997, por comarcas agrarias.....	793
ANEXO N° 3. Relación de montes adquiridos por el P.F.E. y el ICONA y modificaciones posteriores. (Superficies excluidas posteriormente en cifras negativas).....	798
ANEXO N° 4. Areas recreativas en los montes por comarcas agrarias.....	801
ANEXO N° 5. Situación del planeamiento urbano en 1995.....	806
ANEXO N° 6. Relación de alojamientos en casas de labranza y en establecimientos de turismo rural.....	815
ANEXO N° 7. Numeración de municipios en Mapa N° 55 y numeración del INE.....	819
<u>FUENTES CARTOGRAFICAS, ESTADISTICAS Y DOCUMENTALES</u>	832
<u>DISPOSICIONES LEGISLATIVAS</u>	844
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	856
<u>INDICES:</u>	888
INDICE DE CUADROS.....	889
INDICE DE GRAFICOS.....	893
INDICE DE MAPAS.....	895
INDICE DE SIGLAS O ABREVIATURAS.....	897

INTRODUCCION GENERAL

Las áreas de montaña juegan un papel de primer orden en la organización y dinámica del espacio geográfico. Este hecho resulta especialmente significativo en España, país más montañoso de Europa Occidental, después de Suiza, y en regiones como la de Castilla y León, que es la comunidad autónoma en la que presentan una mayor extensión. Se trata de territorios de gran personalidad física y natural, además de socio-cultural y productiva que cumplen una función destacada en nuestra calidad de vida, constituyendo también espacios de gran valor ambiental, codiciados para una explotación y un aprovechamiento, que en ocasiones resulta abusivo y esquilmante.

En relación con lo anterior las áreas de montaña son además realidades complejas con gran diversidad en sus condiciones ecológicas, a las que se han adaptado secularmente los grupos humanos, desarrollando históricamente originales fórmulas de organización económica y gestión espacial. Esta adaptación ha dado lugar a espacios sociales en los que se configuran originales modelos territoriales, marcados por frágiles e inestables equilibrios entre la sociedad y el medio.

En España desde los años cincuenta los procesos de desarrollo urbano e industrial, y la incorporación de la montaña a los flujos demográficos, económicos y financieros generales, han propiciado la quiebra y la desarticulación progresiva de los distintos modelos territoriales conformados a lo largo de siglos. La montaña española ha entrado así en una nueva dinámica de crisis marcada básicamente por procesos de éxodo de la población, abandono de espacios agrarios, fuerte reconversión de los sectores productivos. A esto hay que añadir la irrupción de actividades de procedencia urbana como la segunda residencia, las estaciones invernales, las áreas de recreo en la naturaleza o el turismo rural. Todo ello ha provocado que vayan consolidándose en estas áreas formas de organización territorial y económica muy distintas a los tradicionales. Como consecuencia de todo ello se producen graves conflictos y problemáticas, deterioros irreversibles en los ecosistemas y el patrimonio cultural, despoblamiento, envejecimiento de la población, marginalidad social, etc.

Es en el contexto de esa dinámica reciente adquieren gran significado las intervenciones políticas llevadas a cabo, constituyéndose como elementos modeladores de

la evolución de las distintas áreas y de su modelo de organización. En este sentido el desarrollo de las intervenciones en la montaña española, ha mostrado un importante retraso con respecto a los distintos países de nuestro entorno pues no ha tenido carácter específico hasta la aprobación de la Ley de Agricultura de Montaña de 1982, lo que evidencia una tardía concienciación sobre los problemas de estas áreas.

De esta manera, la intervención en las áreas montañosas hispanas ha estado dominada por diversas políticas sectoriales, destacando las repoblaciones y acciones forestales, las de mejora estructuras agrarias, o las de infraestructuras y servicios básicos, entre otras. Esta aunque con algunas transformaciones, se prolongan hasta la etapa más reciente, en el marco de las comunidades autónomas y la integración en la U.E., constituyendo una larga experiencia que conviene tener en cuenta para no reiterar errores. En la etapa actual, la intervención en la montaña, adquiere una nueva dimensión ante la reforma de las políticas tradicionales y el ensayo de nuevas estrategias que efectúan las comunidades autónomas en el marco la Unión Europea. Cobran así interés y se convierten en temas de debate aspectos tales como: el impacto de la reforma de la Política Agraria Comunitaria, los resultados y la viabilidad de estrategias novedosas como la protección activa a los espacios y recursos naturales, o el desarrollo local mediante los programas Leader, etc.

Todas las políticas desarrolladas en la montaña, pueden considerarse como un factor que ha tenido y está teniendo, un peso destacado en su dinámica territorial, la reorganización espacial que tiene lugar, sus problemáticas y conflictos. De esta forma profundizar en su conocimiento puede resultar de gran interés tanto para explicar su realidad actual, como para orientar las intervenciones actuales y de futuro hacia un desarrollo armónico y ordenado.

Las apreciaciones anteriores aconsejan reforzar estudios e investigaciones que hagan hincapié en la comprensión tanto de los mecanismos de intervención como de sus efectos territoriales. Esta tarea requiere entender la montaña desde perspectivas globales y flexibles que integren tanto su realidad física como la socioeconómica y política en toda su complejidad dinámica. En este sentido los recientes enfoques integradores de carácter

geográfico, pueden resultar válidos aportando una nueva visión del territorio y su organización, que haga posible clarificar las claves de su dinámica y el papel de las acciones políticas.

En relación con los anteriores planteamientos la investigación que comienza tiene como finalidad principal el análisis de las políticas territoriales y su incidencia en la dinámica de las áreas de montaña pertenecientes al Sistema Central Castellano-Leonés, durante la etapa que va de 1950 a 1997.

El marco territorial elegido se considera representativo de los espacios montañosos del interior peninsular, de su dinámica y de las intervenciones desarrolladas en ellas. Presenta con una superficie de más de 11.900 Km² y una población que en 1996 superaba los 250.000 habitantes, albergando una gran diversidad de áreas, desde la Sierra de Ayllón a la de Gata pasando por las de Guadarrama, Gredos, Béjar, o la Sierra de Francia. Además estos espacios muestran una notable tradición de investigaciones geográficas y otras afines, geológicas, botánicas, históricas, etc., en sus distintas áreas pudiendo pese a su dispersión resultar útiles como punto de partida para los fines propuestos. Asimismo en todo el conjunto territorial se han aplicado una extensa gama de políticas territoriales, desde las más tradicionales a las más actuales, que sin duda han influido en las distintas formas con las que han evolucionado.

Por otra parte la extensión del citado territorio, permite obtener visiones amplias y de conjunto, con lo que podrán paliarse previsibles vacíos o faltas de información puntuales. Hay tener en cuenta que la adopción de este tipo de escalas, resulta además de gran valor a la hora de perfilar políticas de actuación en la montaña. A partir de los planteamientos expuestos, de una forma flexible los objetivos de la investigación se concretarían en los siguientes:

1.- Clarificar y mostrar las relaciones entre las metodologías de intervención territorial y las de análisis geográfico.

2.- Reflexionar sobre las principales nociones y conceptos de áreas de montaña,

centrándonos en los de carácter geográfico global y en los relacionados con la intervención política.

3.- Estudiar y sistematizar las claves de los modelos de intervención en la montaña y su evolución, tanto en España como de algunos países e instituciones europeas.

4.- Analizar los caracteres de las políticas territoriales más representativas aplicadas en las áreas del S. Central Castellano-Leonés desde los años 50, evaluando su incidencia en las distintas áreas.

5.- Comprender y explicar las principales dinámicas que han tenido lugar en las distintas áreas de estudio, poniéndolas en relación con las intervenciones políticas aplicadas en ellas.

6.- Establecer una tipología de espacios comarcales en función de los modelos de la dinámica global que han tenido lugar en el territorio. Caracterizar en cada caso los elementos básicos de su organización y problemática actual, proponiendo algunas líneas de actuación para tratar de resolverla.

La gran amplitud de los objetivos y las temáticas, aconseja en primer lugar tener en cuenta los trabajos ya realizados, y en segundo adoptar en la investigación perspectivas flexibles, abiertas, e integradoras en las que pueden tener mayor interés las visiones de conjunto y las interrelaciones entre las diferentes temáticas que la profundización específica en los distintos aspectos. Teniendo esto en cuenta para alcanzar los objetivos marcados el trabajo se desarrolla progresivamente en las cinco partes en las que se agrupan los distintos capítulos en los que se estructura la investigación y que son los siguientes:

La primera parte tiene un carácter predominantemente conceptual y metodológica, basada en la revisión y la puesta al día tanto de los conceptos como de los métodos de estudio y procedimientos de intervención en las áreas de montaña. Se establece así un marco que sirva de apoyo al resto de la investigación.

La segunda parte al estudio se dedica a analizar la evolución de las distintas estrategias y de los modelos de intervención desarrollados tanto en la montaña europea, como en la española. Se trata así conectar la temática a investigar en el contexto sociopolítico, y económico internacional en el que está teniendo lugar, profundizándose en el conocimiento comparado de algunas de las experiencias y trayectorias más notables.

La parte tercera consiste en una presentación básica de los principales caracteres la organización natural y de la evolución histórica del territorio objeto de estudio con carácter de síntesis. Esta labor sirve de punto de partida de la parte cuarta que tiene un carácter mucho más analítico y ocupará la parte central de la investigación, consistente en el análisis y la evaluación de las principales intervenciones desarrolladas en el mismo, valorando su influencia en la dinámica territorial y sus transformaciones.

La investigación se cierra con una quinta parte que se caracteriza por su orientación más interpretativa y aplicada. Así en primer término se proceden a interpretar las claves de la dinámica reciente de las distintas comarcas, teniendo en cuenta la influencia de las políticas territoriales desarrolladas. En segundo término, se procede a realizar una tipología de espacios en función, de los caracteres de su evolución en relación con las intervenciones realizadas y de su organización y lógica actual. En cada caso se desarrollan los aspectos señalados, concluyéndose con la propuesta de algunas líneas maestras para futuras actuaciones, para contribuir al desarrollo, global, armónico y sostenido de las áreas.

PARTE PRIMERA

MARCO TEORICO CONCEPTUAL

Una vez expuestos los planteamientos generales que van a guiar la investigación se dedica esta primera parte, a una **reflexión teórico-metodológica** de carácter amplio. En ella desde una perspectiva flexible y plural se lleva a cabo una aproximación a los principales aspectos temáticos y postulados epistemológicos, conceptuales y metodológicos en los que se apoya el trabajo. De esta forma esta parte se estructura en las siguientes partes:

1.- Se dedica a *enmarcar y conectar los ejes temáticos de la investigación con algunos de los postulados de la **disciplina geográfica** y su evolución histórica. Hecho esto serán presentados los enfoques y líneas de investigación en las que se basará nuestro trabajo. Aspectos que se tratarán en el epígrafe, La Geografía y la intervención territorial.*

2.- Se revisa la **evolución de los conceptos de "Montaña"**, insistiendo en su evolución desde las épocas precientíficas al momento actual. Con ello se tratan de clarificar ciertas nociones y términos que presentan un significado ambiguo y tienen conexión con los aspectos a investigar.

3.- Por último se analiza el **estado del conocimiento actual de nuestro ámbito de estudio**, desde una perspectiva global y evolutiva. Se intenta con ello llevar a cabo una puesta al día de la cuestión que nos permita abordar nuestro trabajo de manera adecuada y consistente.

En definitiva se realiza un esfuerzo reflexivo que se centra por una parte en la revisión de los enfoques teóricos y metodológicos en los que se basará la investigación, por otra en una clarificación conceptual y de la terminología que en ella se empleará. Asimismo se efectúa una aproximación al estado del conocimiento de nuestro ámbito de estudio, como punto de partida.

CAPITULO I. LA GEOGRAFIA Y LA INTERVENCION TERRITORIAL.

El espacio geográfico organizado por una sociedad y gobernado por sus poderes públicos constituye un **territorio**, en el que el grupo humano proyecta sus distintas estructuras y dimensiones. En este sentido, la dimensión política constituye uno de los componentes principales de ese territorio, expresándose a través de intervenciones públicas que tienen lugar en el mismo, constituyendo una de las claves modeladoras de su funcionamiento y evolución.

La geografía, disciplina que tiene como principal objeto de estudio y análisis del "**espacio geográfico**" ⁽¹⁾, y por tanto de esa realidad territorial, no puede prescindir de esa dimensión política. Parece así necesario analizar las distintas intervenciones públicas desarrolladas, clarificar las razones que han guiado su puesta en marcha y sus efectos espaciales que generan. Dicho análisis permite comprender el funcionamiento del territorio, pero también puede contribuir a mejorar estas acciones y sus procesos de planificación y aplicación al espacio, contribuyendo así a dar respuesta a las distintas demandas sociales.

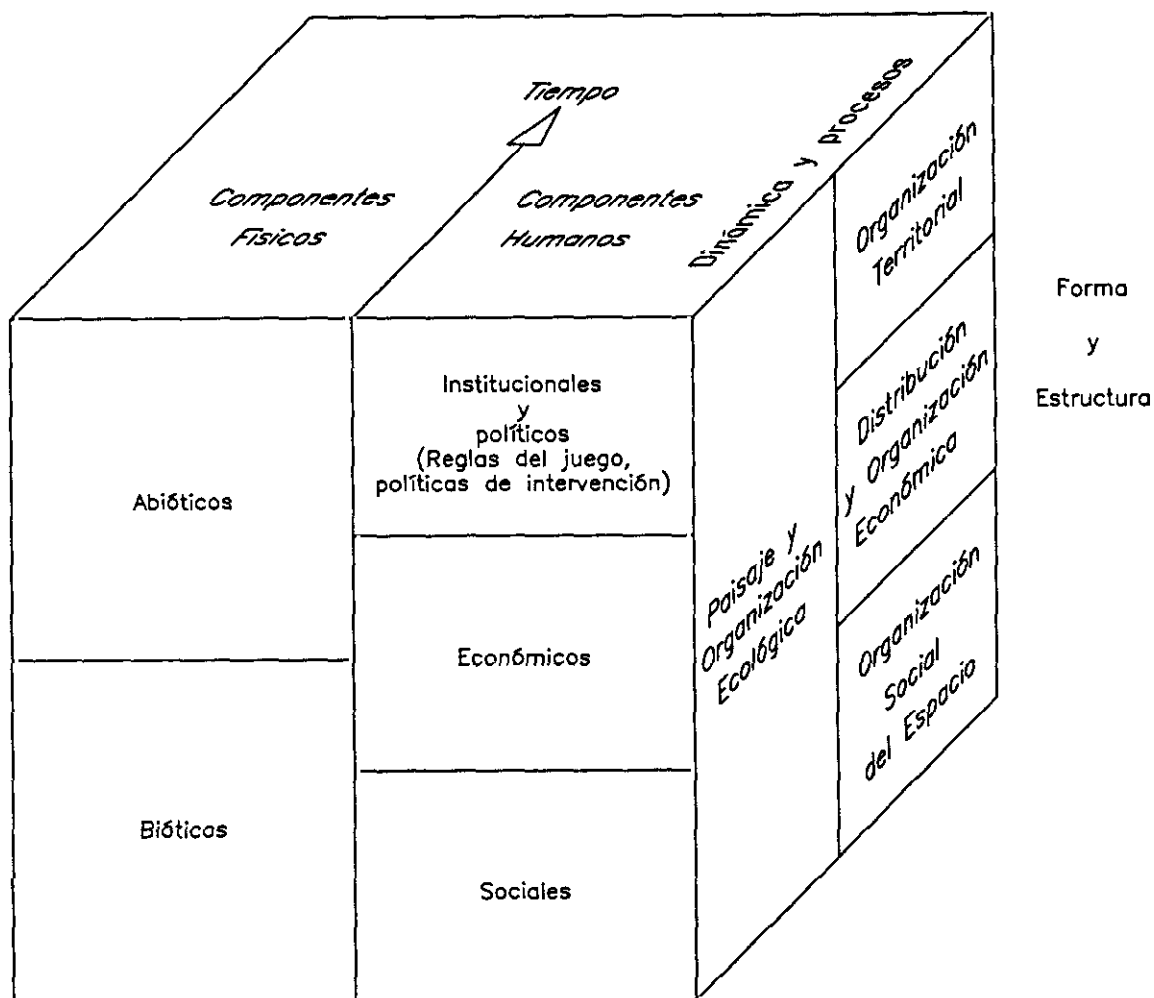
En las siguientes páginas son analizados los aspectos reseñados, insistiendo en los caracteres de la intervención pública, en su influencia sobre el territorio, y en el papel que puede desempeñar la geografía en su conocimiento y mejora.

1. Territorio, Intervención Política y Geografía.

El territorio puede ser entendido como un sistema complejo, en el que de una forma dinámica se relacionan básicamente componentes de carácter natural, social, económico y político, (**Vid. Gráfico N° 1**). Este presenta un carácter muy diversificado, y con distintas manifestaciones, en función tanto de los caracteres del medio físico, como de la sociedad que lo ocupa, y de su organización económica, política, etc.

⁽¹⁾ Desde una perspectiva amplia el "**espacio geográfico**" ha sido definido como el accesible al hombre, usado por la humanidad para su existencia" (DOLLFUS, O. 1982) autor que atribuye esta definición al geógrafo J. GOTTMAN.

GRAFICO N° 1; Esquema Gráfico del territorio como sistema complejo y sus diversos elementos.



En este sentido, en los países de Europa Occidental **los componentes políticos** revisten gran importancia a la hora de explicar el territorio puesto que los poderes públicos han cobrado un papel relevante como agente organizador de sus estructuras, al menos desde el final de la Segunda Guerra Mundial, (MENDEZ, R. 1986, p. 339). De esta manera han promovido intervenciones crecientes, que directa o indirectamente han influido en la organización del espacio, pudiendo modificar su realidad. Estas pueden clasificarse en tres tipos como son:

- **Directas**, en la provisión de bienes y servicios.
- **Indirectas**, incentivando o ayudando con subsidios, subvenciones, etc.
- **Reguladoras**, fijando reglas o normas de actuación.

Los caracteres y orientaciones de estas intervenciones dependen de un **sistema de valores** que representa su **dimensión ideológica**. Esta varía sustancialmente en función del contexto político, socioeconómico, y cultural, haciéndose patente la necesidad de estudiar las razones que las guiaban, los caracteres de las distintas acciones y sus efectos. En los países de nuestro entorno las acciones públicas sobre el territorio han ido evolucionando históricamente, hasta adquirir en las últimas décadas una gran complejidad en relación con las actuaciones privadas. Así puede apreciarse el siguiente proceso.

- 1.- Provisión privada de bienes y servicios.
- 2.- Aparición de monopolios, problemáticas territoriales y deseconomías.
- 3.- Prestación pública de servicios y subvención de aspectos poco rentables para el sector privado, transportes, vivienda, etc., especialmente en ciertas actividades o espacios.
- 4.- Aparición de "precios políticos", (no fijados por el mercado)
- 5.- Actuación pública generalizada en la mayoría de los bienes y servicios territoriales.

Estas intervenciones cobran gran significado hasta afectar a múltiples esferas de actividad, como son: La provisión de infraestructuras, equipamientos y dotaciones sociales, (sanidad, educación, vivienda, etc.). La regulación y el control de los usos del suelo, (limitando los efectos negativos de la iniciativa privada). La actuación en sectores

económicos, mercados, áreas con desequilibrios, etc.

Se ha de tener en cuenta, que el marco institucional en el que se desarrollan suele tener un carácter múltiple y diverso, que puede actuar de forma coordinada o bien dispersa. Así en los distintos estados proliferan multitud de organismos con objetivos específicos y competencias en la práctica territorial y medio-ambiental (LACOSTE, Y. 1976). En este sentido en gran parte de los países europeos como España tienen competencias para actuar en el territorio organismos de carácter local, regional, estatal, o supraestatal como los de la Unión Europea, lo que requerirá un notable esfuerzo de coordinación y cooperación.

Además si las actuaciones comentadas se realizan de forma espontánea, improvisada o aleatoria, pueden desencadenar múltiples desequilibrios, y conflictos en el territorio, tanto de carácter socioeconómico como ecológico y político. Para evitar estas situaciones la intervención debe concebirse con un enfoque que tenga en cuenta la diversidad y las interrelaciones entre sus distintos componentes. Surge de esta manera la necesidad de **planificar** previamente las decisiones de actuación, con vistas a la consecución coherente y eficaz de los objetivos marcados. En este sentido, ya a principios de los 60, advertía el profesor J. M. Casas Torres (1964, p. 14): "**Nos guste o no, la planificación económica y social, o como queramos llamarlo -programación, ordenación, etc., es una necesidad de nuestra hora**".

En las sociedades desarrolladas como las de Europa Occidental, tras varias décadas de aplicación de políticas, en las que ha prevalecido como objetivo principal el **crecimiento económico**, se han incrementado las acciones planificadas tendentes a corregir las problemáticas y los desequilibrios espaciales y ambientales generados. Para conseguir estos fines, cualquier intervención territorial deberá seguir un proceso flexible en el que se contemplen las siguientes fases:

1.- La base de cualquier intervención debería ser la **identificación de problemas**, realizada en función de un **sistema de valores**, el cual puede hacerse explícito por ejemplo, en leyes, programas electorales, etc., o bien ocultarse bajo

diferentes formas, lo que caracteriza normalmente a los poderes tecnocráticos. Con frecuencia la **división sectorial** de la administración, provoca que predominen análisis de carácter fragmentario que conducen a actuaciones que pueden provocar conflictos o efectos no deseados. Por ello cualquier actuación, deberá conllevar un análisis desde una **perspectiva global**.

2.- De la inadecuación entre las situaciones reales y los valores surge la identificación de "**áreas problema**", por ej. las áreas de montaña en situación de crisis socioeconómica. A esta le sigue la definición de objetivos y campos de acción, para conseguir un cambio en la situación específica de un territorio. Se instrumentalizarán así distintas políticas, que pueden aplicarse a través de normas, programas, planes, etc. Estas pueden aplicarse sobre el territorio como globalidad, o bien sobre algunos de sus componentes, como los físico-ecológicos, "**Planificación Física**", o sobre sus estructuras socioeconómicas "**Planificación Socioeconómica**", pudiendo actuarse en ambas a la vez con carácter global y coordinado.

3.- Dichas políticas se realizan de una **forma estratégica** para conseguir la mayor eficacia en función de prioridades, con frecuencia relacionadas con las demandas y necesidades sociales. Conviene tener en cuenta por ello la diversidad territorial y su complejidad actual, así espacialmente se ha ido pasando de acciones concebidas para las áreas de todo el país "**Políticas Horizontales o Uniformes**", a acciones específicas y diferenciadas para cada problemática espacial, "**Políticas Diferenciadas o Específicas**" como las de intervención en la montaña. Por otra parte conviene actuar no sólo sobre las estructuras, sino también sobre los procesos, buscando relaciones causa-efecto.

4.- La **participación activa** de los agentes sociales y políticos que actúan en el territorio constituye un elemento fundamental en la intervención. Esta debe orientarse al logro de acuerdos básicos de una forma racional y realista sobre las acciones a desarrollar. En este sentido el procedimiento debe ser de abajo-arriba lo que permitirá identificar y resolver los posibles conflictos a la menor escala

posible. Asimismo conviene actuar de arriba-abajo para una distribución adecuada de los recursos.

5.- Resulta imprescindible realizar una **gestión ajustada** y **evaluar sus efectos**, analizando los posibles errores. Todo ello con el fin de eliminar consecuencias no deseadas, y conseguir una mayor coherencia y efectividad.

Queda claro que a la hora de intervenir y buscar soluciones a las problemáticas del territorio se requiera profundizar en su **análisis y comprensión global**, en sus limitaciones y potencialidades realizando como sugiere M. Valenzuela (1988, p. 14) "**un esfuerzo delimitador de áreas tipo con las mejores herramientas analíticas posibles, como paso previo a la puesta en marcha de cualquier forma de planificación**".

La geografía al disponer tanto de perspectivas, como de metodologías espaciales, capaces de proporcionar mayor nivel de análisis que la suma de las visiones sectoriales puede realizar una contribución importante a este tipo de acciones. En este sentido, según el citado autor: "**no es posible hacer política territorial sin un eficaz esfuerzo analítico previo, que desemboque en la definición y delimitación de las escalas espaciales más idóneas para la intervención.**" (VALENZUELA RUBIO, M. 1988, p. 20).

Parece evidente por tanto, la relación de la geografía y el análisis espacial con las prácticas de intervención territorial. En relación con estas prácticas cobra relevancia la **Ordenación del Territorio**, que desde los años 60 se ha consolidado por un lado como un **instrumento político-normativo** y por otro **saber científico utilitario, pluridisciplinar y estratégico**. Constituye además un marco de referencia a tener en cuenta en cualquier intervención territorial. Se sustenta en los postulados teóricos e instrumentales de distintas disciplinas científicas o técnicas como la economía y la ciencia regional, la sociología y la ecología social, o la geografía entre otras. Si bien como consecuencia de ello se muestran en continua revisión, y pueden ser presentadas desde enfoques muy plurales, (DE TERAN TROYANO, F. 1982).

La trayectoria de la Ordenación del territorio ha presentado notables altibajos y no ha estado exenta de críticas, y pese a ello este saber es el encargado de aportar soluciones a las problemáticas territoriales desde la racionalidad científico-técnica. De esta manera partiendo de un análisis de la realidad y la lógica espacial diseñan medidas de intervención política a distintas escalas integradas entre sí. Se trata así de conseguir una utilización racional del medio y sus recursos, reduciendo además las desigualdades existentes en el acceso a bienes y servicios de aquellas comunidades que habitan en las diferentes áreas del mismo (RIDRUEJO, J.A. 1983, p. 97) ⁽²⁾.

En relación con lo señalado es preciso resaltar las relaciones existentes que presenta con la **Geografía**, puesto que en primer lugar como señaló E. Murcia (1978, p. 35) **"coinciden en un objeto común de estudio el espacio terrestre"**, si bien lo estudian con finalidades y ópticas diferentes. Por otra parte mientras otras ciencias y disciplinas sólo contemplan el espacio como una referencia o variable más en sus explicaciones, la geografía puede aportar una visión global de la realidad espacial, de su lógica y de su problemática. Además dentro de esta perspectiva especial puede resaltarse el especial hincapié que hace en el estudio de las relaciones entre cada sociedad y su medio natural, aspectos que adquieren un gran interés en la etapa actual marcada por una intensa problemática medioambiental y ecológica de difícil resolución.

Partiendo de ello parece que la disciplina geográfica debería contribuir progresivamente a intervenir eficazmente sobre el espacio terrestre y en definitiva a la mejora de la ordenación del territorio, tanto en su vertiente teórico-científica, como en la práctica-normativa. Así resultaría necesario definir y poner al día enfoques y metodologías que resulten operativas tanto para contribuir a un conocimiento ajustado de la realidad, como para aportar y gestionar, soluciones operativas y eficaces. De esta manera no conviene olvidar que durante buena parte de este siglo XX, la geografía ha sido una disciplina predominantemente académica y científica, con una trayectoria muy desvinculada, salvo escasas excepciones, de las intervenciones y la ordenación del

⁽²⁾ Según D. Gómez Orea, (1985, p. 40), aunque no existe una definición universalmente aceptada, en los últimos años **"parece haber acuerdo en que la ordenación del territorio supone un tipo de planificación que integra la planificación económica y la física a través de un enfoque interdisciplinario"**.

territorio, (LACOSTE, Y. 1976).

Estos hechos pueden apreciarse en España, tanto a nivel práctico, donde la actividad de los geógrafos ha sido más bien reducida hasta fechas recientes, como de investigación, donde han predominado enfoques de tipo analítico y contemplativo que apenas tomaban en consideración los aspectos políticos y los conflictos de la realidad, (TROITIÑO, M.A. 1984). Asimismo ha mostrado con frecuencia una actitud apolítica y neutra en áreas de una malentendida objetividad y científicidad, lo que ha supuesto en palabras de M.A. Troitiño (1986, p. 213) "**olvido territorial**", poco comprensible, que demuestra una escasa reflexión sobre la razón de ser y la trayectoria histórica de la geografía.

Sólo en las últimas décadas estas actitudes de los geógrafos están comenzando a cambiar paulatinamente, especialmente a través de distintos intentos de redefinir epistemológica y metodológicamente la disciplina. Se trata de unos intentos motivados por el deseo de demostrar una mayor utilidad práctica, y de dar respuesta a su función y compromiso social. Comienza así desde los 60 a cobrar impulso la **dimensión aplicada de la geografía**, lo que conlleva la aproximación de sus enfoques a la ordenación del territorio, conectando las bases teóricas con la relevancia práctica al orientarse cada vez más a la intervención en los problemas territoriales. Así en el contexto de los diferentes cambios y rupturas que desde esa década se han sucedido en los enfoques y metodologías de la geografía internacional, se irá conformando un importante corpus teórico-metodológico que incidirá en la perspectiva ligada a la práctica territorial.

Teniendo en cuenta lo señalado, se considera de gran interés efectuar una reflexión sobre la trayectoria histórica seguida por la geografía, en sus vinculaciones con la intervención en el territorio, con el fin de clarificar la evolución de sus relaciones y poner de manifiesto su situación actual, resaltando algunos de sus enfoques más importantes.

2. La evolución de las relaciones entre el saber geográfico y la intervención territorial: de la Geografía Precientífica a los enfoques actuales.

En la larga trayectoria, tanto del saber geográfico, como de la profesión de geógrafo, es destacable la continua contraposición entre dos corrientes, o formas de entender y concebir ese saber, esto es el dualismo entre una **Geografía Cultural** y una **Geografía Utilitaria**, (CASAS TORRES, J. M. 1964, p. 6). Esto es entre una orientación cuyo fin último es el conocimiento de la realidad sin ninguna finalidad particular, más que el saber por el saber, y otra cuyo propósito consiste en reunir elementos de conocimiento del mundo para facilitar operaciones e intervenciones en cualquier parte de este, es decir con carácter de aplicación práctica.

2.1. De los inicios práctico-utilitarios a la consolidación de la Geografía Científica y Académica.

Un breve rastreo por la historia del saber geográfico desde la edad antigua al siglo XIX, ha puesto de manifiesto que este saber se ha configurado en buena parte con un carácter aplicado y utilitario, y con una fuerte componente estratégica y política. Este carácter se aprecia ya en la labor de figuras de la antigüedad clásica con hombres como **Herodoto, Estrabón y Plinio el Viejo**, cuya tradición fue seguida por los árabes, destacando entre estos las aportaciones de "El Idrisi" en el siglo XII. (VILA VALENTI, J. 1989, pp.15 y 32) ⁽³⁾.

Durante los siglos XIII y XIV, destacó la labor cartográfica, útil para la navegación que se conoce con el nombre de "**Portulanos**", (CASAS TORRES, J.M. 1964, p. 6). Estas labores se vieron continuadas sobre todo durante el XV por aportaciones clave en los **viajes y descubrimientos transoceánicos**. También por su orientación política, económica y militar destacaron los interrogatorios de "**Las relaciones de los pueblos de España de Felipe II**", por los geógrafos, (cosmógrafos y cronistas) de la corte del monarca citado, y

⁽³⁾ J. Vilá Valentí recoge estas frases de la siguiente traducción castellana de **El Idrisi**: ABER-ABDALLA-MOHAMED-EDRISI: Descripción de España (Obra del siglo XII). Imp. Depósito de Guerra, Madrid, 1901. (VILA VALENTI, J. (1989) op. cit. pág. 60).

los trabajos del holandés **Varenio**, durante el siglo XVII ⁽⁴⁾.

Desde esta trayectoria se observaba al espacio geográfico como un territorio objeto de intervención y organización política. Además **cartografía y geografía** constituían un todo lo que le confiere con una orientación "**eminente técnica**" (TROITIÑO M.A. 1986, p. 214). Ello puede apreciarse en el siglo XVIII en obras como la de **Vauban** que contribuyó decisivamente con sus trabajos a la colonización francesa del Canadá. (LACOSTE, Y. 1977, p. 14). También en la de los **ingenieros militares** españoles en materia de infraestructuras y obras públicas (CAPEL H. Y OTROS, 1983). Por otra parte se efectuaron gran cantidad de trabajos orientados a conocer de forma ajustada las características del territorio estatal con fines prácticos y operativos⁽⁵⁾, destacando la obra **Tomás López**, jefe del "**Gabinete Geográfico de Carlos III**", (1795). (CAPEL, H. 1981 y 1982).

El geógrafo era un profesional activo, viajero y conocedor directo de la realidad territorial. A menudo trabajaba al servicio de los poderes públicos, militares o económicos, en una labor que Y. Lacoste (1977) ha denominado "**Geografía de los Estados Mayores**". En esta línea se situaban en el XIX, algunas aportaciones como los trabajos de **P. Madoz** con su "**Diccionario Geográfico Estadístico de España y sus posesiones de Ultramar**", y de **F. Coello** (1822-1898) autor de importantes cartografías provinciales y mapas urbanos. Asimismo, en el contexto de la expansión colonial europea, puede mencionarse la labor de las **Sociedades Geográficas**, presentes en nuestro país con **La Real Sociedad Geográfica de Madrid** fundada en 1876, (VILA VALENTI, J., pp. 63-84).

La secular orientación estratégica y política del razonamiento geográfico se vio cortada desde mediados del siglo XIX, al afianzarse este saber como "**ciencia positiva**" y llevarse a cabo su **institucionalización académica** y educativa en los principales países

⁽⁴⁾ M.A. Troitiño (1986) remite a la obra citada por este autor: **VARENIO, B.**: Geografía General, Ed. y estudio preliminar de H. Capel. Barcelona: Ed. Universidad, 1974, 144 págs. (p. 89).

⁽⁵⁾ Destacan por su importancia: los **Censos de Aranda**, (1768), de **Floridablanca** (1787), y el **Catastro de Ensenada**, realizados durante el reinado de Carlos III. Pese a no ser obras realizadas estrictamente por geógrafos, si representan importantes avances en los métodos y técnicas para la recopilación de información sobre el territorio nacional, su administración y gobierno. (VILA VALENTI, J. 1989, pp. 38-62).

Europeos. En el caso de España el hecho tuvo lugar a partir de 1857 con la aprobación de la "Ley Moyano" (CAPEL, H. Y OTROS, 1985). En este contexto la geografía pasa a tener una clara función ideológica-docente, y cultural, cuyo objetivo básico es transmitir unos conocimientos a amplias capas de la sociedad, formando para ello en los niveles superiores a profesores.

En el terreno universitario apareció así la tendencia de la investigación pura, desligada de la actuación sobre el territorio, en la que se trataba de conseguir una teórica objetividad, necesaria para consolidar la disciplina como "**científica**". Ya desde los años 20, la geografía alemana al inspirar doctrinas geopolíticas totalitarias y expansivas, dejaba de considerarse así, siendo esta una de las causas principales que influyeron en el desprestigio y la desconsideración de la línea práctica utilitaria, vinculada al poder político. (LACOSTE, Y. 1977, pp. 8, 9, 43).

La orientación académica y científica, en la que prevalecían diversos enfoques de carácter contemplativo y analítico, pasaba definitivamente a ser la hegemónica. Salvo escasas excepciones esta forma de concebir y hacer geografía, poco vinculada a la toma de decisiones en el territorio, predominó claramente hasta los años 60, manteniéndose vigente en muchos aspectos, prácticamente hasta la época actual.

2.2. El surgimiento de los nuevos planteamientos aplicados.

Los primeros trabajos geográficos en los que se advierte un resurgimiento de la línea práctica-utilitaria ligada a la intervención territorial, tienen lugar entre los años 30 y los 60. Tuvieron lugar en un contexto de reorganización socioeconómica y territorial marcado por los efectos de la Crisis de 1929 y sobre todo de la Segunda Guerra Mundial⁽⁶⁾. En ellos participaron decisivamente algunos geógrafos, profesores universitarios la

⁽⁶⁾ Entre estos nuevos enfoques aplicados puede destacarse además el del C.S.I.R.O., siglas corresponden a un organismo de investigación geográfica aplicada, la **Commonwealth Scientific and Industrial Research Organization**, cuya labor se remonta a la última guerra mundial en países de influencia inglesa como Australia. En este puso en marcha una sencilla metodología de análisis integrado del paisaje, conocida como "Levantamiento de Tierras" muy útil y efectiva para el conocimiento territorial del medio físico y sus recursos naturales (TRICART, J. Y KILIAN, J. 1982, pp.17-33).

mayoría, que trabajaron para distintos gobiernos en proyectos de localización industrial, desarrollo económico, aprovechamiento y valoración de recursos naturales, etc. En este sentido destacó el británico **D. Stamp** y sus discípulos, y posteriormente los franceses **J. Gottman, A. Cholley, P. George, M. Philipponneau, y J. Tricart**, entre otros (CASAS TORRES, J.M. 1964).

Estos trabajos constituyen valiosas experiencias que tuvieron el mérito de apartar a la geografía de su aislamiento teórico y académico, introduciendo aires nuevos en la disciplina y provocando el **debate** entre **ciencia pura y ciencia aplicada**. De esta forma tuvo lugar la primera consideración oficial de la Geografía Aplicada en el congreso de la **Unión Geográfica Internacional** de Lisboa de 1949 creándose la "**Comisión para el estudio de la Planificación Regional**", cuyos primeros trabajos se presentaron en Washington en 1952 (BOSQUE MAUREL, J. 1981, p. 36).

Estas primeras experiencias, con duración en sentido amplio de los 30 a los 60, han sido calificadas por M.A. Troitiño como de "**éxito relativo**" (1986, p. 217), en función de tres factores básicos como son:

- 1.- La imposición del espacio económico frente al geográfico en las filosofías de desarrollo.
- 2.- La aceptación de este hecho por los geógrafos sin cuestionarse su estatus.
- 3.- El rechazo institucional que sufrió la geografía aplicada desde las esferas más academicistas por considerarse en estas que el geógrafo no podía perder la objetividad científica.

En la década de los 60, en una coyuntura socioeconómica marcada por el carácter fuertemente expansivo, triunfaba el pensamiento **Neopositivista**, comenzando a consolidarse la **Ordenación del Territorio** como doctrina científica. Su orientación predominante era claramente economicista, presentando unos planteamientos apoyados en la modelística y en el espacio económico, que tomaba de la economía (TERAN TROYANO, F. DE 1982). En este contexto, la comunidad geográfica internacional fue, tomando conciencia de las posibilidades de aplicación de su disciplina, dando lugar a las

primeras reflexiones teóricas y epistemológicas sobre ello tanto en el ámbito anglosajón, como en el francés.

Pueden destacarse las aportaciones de M. **Philipponneau** (1960), y de **D. Stamp** (1963). Ambos trataban de otorgar carta de naturaleza a la "**Geografía Aplicada**" y acercaban al geógrafo a los temas de planificación e intervención en el territorio y su importancia. Ambos representaron intentos de reformular la geografía tradicional contemplativa hacia objetivos prácticos y de aplicabilidad, aunque mantienen una gran dependencia respecto a los esquemas de la geografía tradicional. En relación con ello, la obra de **P. George** titulada "**La Géographie Active**" aparecida en 1964, supuso uno de los intentos globales más acabados de definir la disciplina como ciencia útil en la planificación territorial. Por esta razón se exponen a continuación algunos de los pilares más importantes de ese enfoque, insistiendo en aquellos que tienen mayor relación con los planteamientos de esta investigación.

En primer término sobresale la clarificación de las labores que debe realizar el geógrafo en los distintos ámbitos de actuación; mundo rural, mundo urbano, industrial, regional, planificación en países desarrollados, en países subdesarrollados. Labor que tiene como finalidad general "mejorar las condiciones de existencia de las sociedades humanas." (GEORGE, P. Y OTROS, 1980, 4ª Edic. en Castellano, p. 1).

Asimismo se apostaba por una geografía que fuese útil a la sociedad, como único remedio para que esta siguiera existiendo realmente: "si la geografía persistiera en su deseo de ser estrictamente contemplativa sería de temer el divorcio entre la geografía y la vida". Para ello es preciso definir epistemológicamente la disciplina y determinar su campo de acción respecto a las demás ciencias. Definiéndose como "**Ciencia Humana**", como "**ciencia del espacio**" en función de lo que este "ofrece o aporta a los hombres..." como una "ciencia de relaciones entre el hombre y el medio." (GEORGE, P. Y OTROS, 1980, pp. 20-21). Sus planteamientos avanzaban hacia un **enfoque global** de los problemas del territorio de cara a la intervención y rechazaban la práctica fragmentaria de especialidades geográficas aplicadas. En relación con ello aducía que el geógrafo perdería su identidad y originalidad, diferenciando en este sentido por tanto la Geografía Aplicada y la Activa.

Pese a sus múltiples carencias metodológicas e instrumentales este enfoque introducía aportaciones novedosas como el **planteamiento dinámico** del análisis espacial: "El objeto de la geografía activa consiste en percibir las tendencias y las perspectivas de evolución a corto plazo, medir en intensidad y en proyección espacial las relaciones entre las tendencias de desarrollo y sus antagonistas, definir y evaluar la eficacia de los frenos y de los obstáculos." (GEORGE, P. Y OTROS, 1980, p. 35).

Sobre estas bases se planteaba la posibilidad de utilizar métodos y aportaciones de otras ciencias naturales y sociales, no como objeto final, sino como punto de partida. Por último defendía el **trabajo con diferentes escalas** puesto que cada variable relacionada en el espacio, se presenta en las distintas realidades de forma diferenciada: "Las relaciones son de naturaleza múltiple y corresponden a escalas muy diferentes..." (GEORGE P. Y OTROS, 1980, p. 41). Asimismo se abogaba por el **empleo del mapa** como forma de expresión y dimensionamiento de esas relaciones.

También dentro de la geografía francesa la obra de **J. Labasse "La Organización del Espacio"** (1973), suponía un nuevo esfuerzo por definir un proyecto cognitivo propio para una geografía encaminada a la acción, "**Geografía Voluntaria**". Para este autor la geografía debía analizar la organización humana del espacio y asumir la coordinación de los distintos profesionales sectoriales. Esta aportación introducía ciertas innovaciones tanto de perspectiva como a nivel conceptual, además incorporaba algunas técnicas procedentes de la Geografía Teórica-Analítica, aproximándose a la clarificación de las problemáticas espaciales.

Pese a que constituyeron importantes hitos en el despertar de la geografía práctica-utilitaria, generalmente estos enfoques no consiguieron sacudir a la disciplina del academicismo dominante y su asepsia de planteamientos frente a las conflictivas realidades territoriales. Así, estas corrientes siguieron siendo minoritarias en la práctica, triunfando las concepciones fragmentarias del espacio geográfico (económicas, ambientales, estético-formales, etc.), y en consecuencia las intervenciones sectoriales sobre el mismo.

El colectivo de geógrafos continuaba estando en un segundo plano con respecto a otros profesionales en la práctica territorial, mostrando además una fuerte dependencia conceptual y metodológica con respecto a otras disciplinas más operativas en la intervención. Con ello su papel se reducía normalmente a brindar una simple orientación para que el técnico correspondiente encauzase su labor (VALENZUELA RUBIO, M. 1985). No obstante, desde principios de los 70 pareció vislumbrarse en todos los ámbitos geográficos, una mayor orientación de la docencia y la investigación hacia las prácticas y los problemas territoriales, así como un renovado interés por las labores profesionales en estos aspectos.

En **España** el avance de la **geografía práctica-utilitaria** ha sido muy lento, lo mismo la incorporación de geógrafos a las tareas de intervención territorial. De esta forma pese a contar con algún organismo de Investigación Aplicada y varios maestros de reconocido prestigio interprofesional, sus aportaciones a la planificación han sido escasas y, salvo excepciones, han tenido un carácter secundario, (BOSQUE MAUREL, J. 1981). La paulatina incorporación de geógrafos a las tareas de intervención territorial no comenzó realmente hasta mediados de los 70, siendo los análisis urbanos su dedicación mayoritaria (TROITIÑO, M.A. 1983), (VALENZUELA RUBIO, M. 1985), (CAMPESINO FERNANDEZ, A.J. 1985), (ORTEGA VALCARCEL, J. 1986)⁽⁷⁾.

2.3. Los enfoques y metodologías actuales: su diversidad y pluralismo.

Aproximadamente desde de los 70 comenzaba una nueva etapa marcada por una importante crisis económica cultural y científica. Las prácticas de intervención territorial, basadas en los planteamientos de una **Economía Regional economicista** y sectorial, sufrieron una gran pérdida de credibilidad social y un serio cuestionamiento. En consecuencia la Ordenación del Territorio entraba en una situación de descrédito provocada, en gran medida, por la realidad de los resultados conseguidos en confrontación

⁽⁷⁾ Conviene recordar que la geografía española permanece como rama dependiente de la historia hasta 1973 en las **facultades de Filosofía y Letras** (VILA VALENTI, J. 1989). Lo cual redundaba en un escaso y muy tardío reconocimiento profesional del colectivo de geógrafos españoles fuera del ámbito académico, por los organismos, instituciones y colectivos profesionales encargados de intervenir en el territorio.

con las promesas teóricas. Dichos resultados quedaban patentes en el crecimiento de los desequilibrios territoriales, el aumento de los daños irreparables a los recursos naturales y la multiplicación de los problemas y conflictos en el espacio (DE TERAN TROYANO, F. 1983).

Simultáneamente se producía una **fuerte revisión crítica**, a nivel epistemológico, de todas las **ciencias**, de la que no estaba exenta la geografía. De esta manera se rechazaban los enfoques neopositivistas puros, a los que se tachaba de reduccionismo, especialización extrema, abstracción y alejamiento de la realidad, etc. Se cuestionaba la ciencia como saber objetivo, positivo, válido, neutral, y con validez universal, y fueron apareciendo enfoques más, sociales, políticos, y humanistas.

Se producía también un cambio de actitud científica y social con respecto al dominio de la naturaleza y a las relaciones hombre-medio. En consecuencia los recursos naturales empezaron a considerarse como algo limitado, finito, que había que regenerar, cuidar y conservar. De esta manera en las sociedades más avanzadas comenzaban a arraigar este tipo de posturas, a la par que la demanda social exigía recuperar el equilibrio en la relación sociedad-naturaleza. La **Ecología científica** comenzaba así a cobrar prestigio y a influir en otras áreas del conocimiento.

Esta situación revisionista, que en buena parte ha perdurado hasta la actualidad, se caracteriza por que a nivel científico no existe ningún paradigma o enfoque hegemónico (ESTEBANEZ, J. 1982, p. 112). De esta forma parece inevitable un **pluralismo de planteamientos y tendencias**, ocupando un lugar destacado algunas de raíz analítico positivista como **la Teoría General de Sistemas**, o ciertos modelos, que son aplicados con mayor grado de flexibilidad. Además van surgiendo nuevas corrientes que reaccionan contra el reduccionismo, el estatus-quo del científico y la sociedad, y pasan a ocuparse de los problemas del individuo.

Por otra parte se tratan de superar las concepciones economicistas del "desarrollo", mediante alternativas más cualitativas y flexibles. Se empieza a perseguir como meta la **calidad de vida** en vez del nivel de vida y el crecimiento económico. Ello se plasmará

paulatinamente en la planificación regional aplicada al medio rural con planteamientos como los del **Desarrollo Rural Integrado, Ecodesarrollo, Desarrollo Endógeno, Local**, etc., que se inspiran en las revisiones críticas de la economía regional, (BASSAND M., 1982), (ETXEZARRETA, M. 1987), (CASABIANCA, F. 1.988), (VALCARCEL RESALT, G. 1990)⁽⁸⁾.

Asimismo ante la fragmentación científica, y de las prácticas territoriales, se constata la necesidad de nuevos enfoques de carácter global e integrador, es decir realmente operativos para abordar la realidad en todas sus complejas dimensiones. La dificultad y amplitud del objeto de análisis e intervención, pone de manifiesto el valor de la **concepción sistémica** para poder asumir ese enfoque global y dinámico. También cobran gran relieve las componentes ecológicas, y de esta forma comienza el auge de la llamada **Planificación Física de base ecológica**, como forma de ordenación del territorio orientada a conseguir una mejor utilización de los recursos naturales, (GLARIA, G. Y RAMOS, A. 1979). En todos estos planteamientos se constata la necesidad de integración entre la planificación física, y la planificación socioeconómica en todo territorio, como vía para que ambas sean realmente eficaces y no puedan ser contradictorias.

Ante este panorama la geografía debería mantener, al menos teóricamente, una posición epistemológica privilegiada. Posición, que obedece a la amplitud de su proyecto cognoscitivo, lo que le permitiría **analizar globalmente** la realidad en todos sus elementos y poner en práctica la **visión sistémica**. En la práctica la posible situación favorable se está viendo ensombrecida por diferentes factores, como son la escasa experiencia práctica de los geógrafos y el papel, todavía dominante de otros profesionales planificadores, arquitectos, ingenieros, o economistas, que otorgan un papel secundario o de complemento a las aportaciones geográficas (TROITIÑO, M.A., 1984). Asimismo conviene tener en cuenta la excesiva dispersión temática, epistemológica y de enfoques existentes en la propia disciplina, (GOMEZ MENDOZA, J. Y OTROS, 1982, pp. 96-148), (GOMEZ

⁽⁸⁾ Estas nuevas concepciones de desarrollo rural, se caracterizan por los siguientes rasgos: El tratamiento global e integrador de todos los sectores económicos y problemáticas de la zona. Basarse en un aprovechamiento racional, respetuoso y equilibrado del medio, sus recursos y potencialidades. Considerar de gran importancia la participación activa, de la población afectada y sus representantes tanto en la planificación como en la gestión de las intervenciones.

MENDOZA, J. 1986).

En el momento actual la situación de la **geografía ante la planificación territorial** es compleja, aunque desafiante de cara a su consolidación como **saber operativo** que pueda aportar una **visión integradora, dinámica, útil y eficaz a las prácticas espaciales**. En relación con esto, desde mediados de los 70 son varios los trabajos epistemológicos y metodológicos que tratan de dar respuesta a ese desafío, bien a partir de la Teoría General de Sistemas, o bien de otros planteamientos relacionados con la experiencia científica y práctica de sus autores. Se trata de enfoques y metodologías que por lo general poseen un carácter integrador, que intentan conectar el análisis territorial con la intervención política.

A continuación se presenta una breve síntesis de varios de los enfoques o metodologías, insistiendo en sus rasgos principales, y teniendo en cuenta que podrán servir, directa o indirectamente como apoyo epistemológico, conceptual y metodológico a la presente investigación. Estos son los siguientes:

a) La Geografía Activa-Dinámica de P. George; (GEORGE, P. 1984), puede considerarse como un enfoque que complementa y renueva los planteamientos de la Geografía Activa, formulada en los 60, de los cuales George fue como veíamos su principal promotor. Desde esta aportación se insiste, en el **carácter dinámico y político** de este saber, ante un mundo en el que las relaciones espaciales experimentan continuos conflictos y mutaciones, el espacio tiene así un carácter dinámico, nunca neutro, ni estático.

La Geografía Activa-Dinámica es considerada un "**saber responsable**", que trata de defender el territorio contra las agresiones irreversibles y resaltar sus potencialidades. Se inclina por una perspectiva global, definiendo la geografía como "una aproximación de síntesis y una investigación relacional de elementos en un territorio". Destaca el interés que presta a los problemas ambientales y sociales que acarrea toda intervención territorial, siendo el deber del geógrafo evaluar los costes que implica cualquier actuación, valorando sus riesgos y ventajas desde una óptica comparativa. Concluye defendiendo la idea de una "**geografía de los tiempos nuevos**" frente a la "**Nueva Geografía**", en aras de que el

geógrafo comprenda los problemas de su tiempo apoyándose en una sólida y amplia formación.

b) "La Nueva Geografía Regional de B. Kaiser"; (KAISER, B. 1984) puede también considerarse como continuadora del enfoque abierto por la Geografía Activa. En este sentido el artículo en el que se formula titulado "La región revisada y corregida" se plantea como una actualización de la Geografía Activa a nivel regional, veinte años después. Con ella trata de incorporar al estudio de la región las perspectivas sistémicas, haciendo hincapié en la realidad socio-política, dado que constituye la base de su estructura socioespacial.

Para Kaiser el estudio cualitativo, de contacto directo con la realidad de los geógrafos resulta más operativo, pragmático y comprometido que los modelos y cálculos de los economistas. En esta línea critica el carácter neutro, presuntamente objetivo de las investigaciones geográficas sobre la región, dado que al rechazarse el estudio de la política, "**verdadero corazón de su funcionamiento**", se priva a los lectores de toda comprensión global y conexión con la realidad, preguntándose si no es vano el análisis regional sin estudiar los fenómenos y juegos de poder.

Según este autor al concepto clásico de región, presuntamente objetivo y neutro hay que oponer una región que queda por construir a partir de una revisión teórica que alíe el estudio sistémico al análisis político, constituyéndose así las bases de una "**Nueva Geografía Regional**".

c) La "Geografía Operativa" de Y. Lacoste; cuyos planteamientos resultan de una prolongada elaboración que va de 1976 a 1984 ⁽⁹⁾. Como las anteriores, conecta en parte, con los postulados de la **Geografía Activa**, a la que supera en la significación y el alcance de sus planteamientos.

⁽⁹⁾ La base de estos planteamientos es el trabajo titulado "**La Geografía un arma para la guerra**", ("La Géographie ca sert d'abord a faire la guerre") publicado en París en 1976, y en España en 1977, y al que N. Ortega Cantero califica " como de por muchas razones decisivo y fundamental" ORTEGA CANTERO, N. 1977, p. 8), y estas consideraciones se prolongan y matizan posteriormente a través de artículos en la Rev. "Herodote".

Considerando sobre todo el último trabajo citado (1984), podemos decir que el autor redefine y enfoca la geografía en base a estas preguntas: **¿Para qué sirve la geografía?**, y **¿Cuales son y cuales deben ser las funciones de los geógrafos en la sociedad?**. Las respuestas llegan tras un examen del oficio de geógrafo en su trayectoria histórica, dejando patente que la función de éste es **saber pensar el espacio terraqueo en su complejidad**. Este debe dar cuenta de la articulación espacial de diversas categorías de fenómenos que tienen proyecciones distintas en el espacio. Todo ello con la finalidad de que se pueda actuar o intervenir en él de manera más eficiente: **"Es preciso saber pensar el espacio sobre territorios de amplitud desigual para que las empresas humanas se puedan hacer y organizar más eficientemente"**(LACOSTE, Y. 1984, p. 19).

Desde este punto de vista la labor del geógrafo será **operativa**, pensando el espacio con la finalidad de actuar e intervenir en el mismo de manera eficiente. Metodológicamente se pone de manifiesto la necesidad de utilizar **diferentes niveles de análisis espacial**, que se corresponden con el **uso de distintas escalas**. Las cuales nos permitirán clarificar los fenómenos que se presenten en distintos órdenes de magnitud y extensión espacial.

La geografía se configura como un **"saber científico complejo"** al utilizar elementos y técnicas de otras ciencias, lo que no debe ser considerado como un defecto o una carencia, siempre que estos sean organizados en función de objetivos operativos. Destaca también **su papel articulador**, tanto entre los diferentes niveles de análisis y escalas, como entre las aportaciones de las distintas especialidades científicas, siempre que estas no se yuxtapongan enumerativa e inconexamente. Teniendo esto en cuenta, la legitimidad epistemológica de nuestra disciplina no solo debe fundarse en la práctica social y sus resultados tangibles, sino también en los éxitos o fracasos de los razonamientos contruidos en relación con los objetivos a lograr. Por otra parte el papel articulador entre saberes y escalas enlazaría al razonamiento geográfico con el **"saber estratégico"** y sus postulados, los cuales son cada vez más necesarios en el complejo y dinámico mundo actual.

Además de estos enfoques, procedentes de la escuela francesa, serán tenidos en cuenta en nuestra investigación algunas de las recientes aportaciones de la geografía anglosajona, inglesa y norteamericana, que vinculan el análisis geográfico con las intervenciones públicas en el espacio, generalmente en forma de leyes y normas reguladoras.

d) La Geografía Anglosajona; ha contado en las últimas décadas un interés creciente por el estudio de las intervenciones políticas sobre el territorio, intentando vincular estas con las teorías locacionales, la Geografía del bienestar o la conductista. En este sentido como señala R. Méndez (1986, p. 340), es particularmente destacable la labor de J.R. V. Prescott, (1968, p. 11) que define como ámbitos de análisis propios:

- El grado en que los factores geográficos son tomados en consideración a la hora de formular decisiones políticas.
- La forma en que estos afectan a su puesta en práctica.
- Las consecuencias de las políticas puestas en práctica sobre el entorno espacial.

Tiene lugar así una renovación de las perspectivas y enfoques, que destacan la importancia de las acciones de los distintos poderes sobre el territorio y de sus estrategias de actuación. En este sentido cobra interés el análisis de las intervenciones públicas en relación con los efectos que estos causan sobre el espacio y **la sociedad**. En este sentido destacan entre otros los trabajos de **G. Clark**,(1985-88), **M. Blacksell y Otros** (1986), **R. Jhonston**, (1985) y **P.L. Knox** (1990). Estas aportaciones se han ocupado en su **enfoque espacial**, mayoritariamente de aspectos sociales y económicos y muy escasamente de las relaciones **sociedad-naturaleza**, o de la gestión de recursos naturales escasos, que cuentan con un desarrollo menor y más tardío (FITZSIMMONS, M. 1989).

Algunos trabajos pueden vincularse con la **moderna geografía política** y adoptan varias líneas: como la que se centra en la evaluación de las leyes como normas al servicio de políticas públicas y su influencia en las estructuras espaciales, con el objeto de valorar si se ajustan o no a las teorías imperantes en la disciplina, (por ej. en lo relativo a la adecuación de los usos del suelo, al equilibrio social entre áreas, la eficiencia económica,

etc.). De esta forma se insiste en una orientación aplicada del análisis geográfico para que pueda contribuir a la comprensión y mejora de las políticas y normas públicas (Cartografía de los efectos de la norma sobre los usuarios, análisis locacional para diseño de alternativas, explicación de los procesos de organización espacial, etc.), (BLACKSELL, M. Y OTROS, 1986)

Otras tendencias más amplias insisten en el estudio no sólo de los aspectos instrumentales de estas normas, sino en los ideológicos, en el papel de los agentes individuales, jueces, políticos, etc., en el funcionamiento de las instituciones y la estructura espacial derivada de ellas, (JHONSTON, R. 1984 y 1985), (CLARK, G. 1984, 1985, y 1988).

e) Geografía Física Global o Geoecología: se trata de concepciones y metodologías que persiguen un conocimiento global del medio y sus recursos naturales, como realidad física. Por ello sus formas de entender y analizar el paisaje, de cara a su ordenación, pueden ser un referente valioso, situándose en la línea de la **planificación física de base ecológica**.

En general tienen su base de análisis en "**el paisaje**", noción usada tradicionalmente en geografía, que comienza a redefinirse a partir de los años 60 desde distintas líneas de investigación. Esta noción cobraba un interés especial a partir de la década de los 80 cuando la Unión Geográfica Internacional, (U.G.I.) trató de elaborar una "**Ciencia del Paisaje**" capaz de articular y dar sentido general a las distintas ramas de la geografía física, enlazando a esta con la geografía humana, y con la demanda social de ordenación del territorio (MUÑOZ JIMENEZ, J. 1988).

1) El análisis del "Geosistema", metodología geográfica soviética, se encuentra entre las concepciones más recientes y elaboradas. La misma trata de investigar mediante estaciones experimentales la naturaleza y los estados de los **sistemas físicos**, así como su comportamiento al modificarse alguno de sus componentes. Labor que se realiza a través de trabajos que requieren el empleo de medios tecnológicos muy costosos y sofisticados, necesitando de una alta cualificación profesional, siendo difíciles de aplicar en nuestro país

(BERUTCHAVILI, N. Y PANAREDA, J.M., 1977).

2) La metodología de "Análisis del Paisaje Integrado" de G. Bertrand, resulta más asequible a nuestra realidad y tradición que la anterior. Se elabora y perfecciona desde 1968 en el ámbito francés aunque ha sido aplicada varias veces a la realidad de la montaña española ⁽¹⁰⁾. Para esta concepción el paisaje es una combinación de todos los elementos geográficos, a los que según su inspiración sistémica se clasifica en **abióticos, bióticos y antrópicos**, y de los cuales uno de ellos es el dominante en relación con la noción fundamental de **escala**. En este sentido junto con la **estructura interna, y los caracteres dinámicos, la escala dimensional** tienen un papel decisivo.

Así partiendo la discontinuidad objetiva del espacio geográfico se elabora una **taxonomía** diferenciando unidades de paisaje en función de la escala, que son las siguientes: **la Zona, el Dominio, la Región natural, el Geosistema, la Geofacies y el Geotopo** ⁽¹¹⁾. El **Geosistema** es la unidad en la que se dan la mayor parte de las interferencias entre los fenómenos geográficos, constituyendo, al estar a escala humana, la base ideal para los estudios de ordenación (BERTRAND, G. 1968).

3) La **Ecogeografía**, elaborada por los franceses J. Tricart y J. Kilian (1982), como en los casos anteriores incide en un análisis global e integrado, mostrando una preocupación especial por el equilibrio de las relaciones hombre-medio y su dinámica desde una perspectiva ecológica y aplicada. Se insiste en aportar con ella una visión **más dinámica** del espacio de la que, según sus autores, carecen otros planteamientos a los que se tacha de estáticos. Con estas pretensiones, se adoptan los postulados de la **Teoría General de Sistemas**, concibiéndose así al medio como un sistema caracterizado por su fuerte **dinámica de cambio**, que puede presentar diversos grados de estabilidad. Según

⁽¹⁰⁾ Entre otros podemos citar los trabajos de G. Bertrand, (1972), en la cordillera Cantábrica española, el de J. M^o Panareda, (1973), en el Montseny, y el de M^o. Sala, (1983), en el macizo litoral catalán.

⁽¹¹⁾ El **Geosistema** presenta unas dimensiones que oscilan entre 10 y 100 km². tratándose de una unidad espacial cuya dinámica de conjunto ofrece una misma dirección respecto a una situación clímax teórica. Por su parte la **Geofacies** está formada por las distintas unidades de carácter fisionómico en que se puede dividir un geosistema, el **Geotopo** es la unidad geográfica inferior que podemos reconocer directamente sobre el paisaje (BERTRAND, G. 1968).

estos serán clasificadas las distintas áreas, insistiendo en la dialéctica entre **morfogénesis y edafogénesis**.

Algunos de los planteamientos básicos de este enfoque, en relación con el análisis global del medio vinculado a la intervención territorial, pueden quedar claros en las siguientes consideraciones de su autor principal, (TRICART, J. 1984, pp.248-250):

- "... Toda distinción entre **investigación fundamental y aplicada** es artificial y la hace correr grave peligro en su conjunto si es utilizada como criterio administrativo.

- La **aproximación sistémica** permite superar la oposición entre trabajos de conjunto y análisis en profundidad.

- La mayor parte de los **problemas de ordenación** no se presentan en términos coincidentes con una sola disciplina, se reparten entre varias, cada una de las cuales sólo estudian un aspecto de una realidad más amplia y compleja.

- La Ecogeografía reposa sobre una **adopción conceptual multidisciplinar** y su objetivo es abordar **globalmente el estudio de los ecosistemas**, muy atomizado por la labor de diversos especialistas".

Para concluir, puede decirse que actualmente son diversos y plurales los enfoques y metodologías que insisten en una orientación práctica y utilitaria de la geografía, relacionándola directamente con la intervención política y la ordenación territorial. En este sentido revisten gran importancia los enfoques globales, algunos vinculados con la perspectiva sistémica y la geografía física, que tratan de analizar y entender mejor el territorio para dar una respuesta adecuada a sus problemas, en un momento de fuertes conflictos espaciales y medioambientales. Se refuerza así la vertiente aplicada, práctica y profesional de la disciplina, configurándose un marco conceptual y metodológico plural, y propicio para comprender mejor la compleja realidad territorial y las acciones a desarrollar para su mejora.

CAPITULO II. LAS NOCIONES Y CONCEPTOS DE MONTAÑA Y SU EVOLUCION.

La reflexión teórica que se inicia sobre las diferentes interpretaciones dadas a la **montaña**, resulta esencial para efectuar un acercamiento a una realidad geográfica compleja, cuya inconcreción, ambigüedad y amplia utilización en diferentes ámbitos la hacen difícil de aprehender. Esto es causa de notables confusiones y malentendidos tanto en el lenguaje vulgar como en el científico y en el político-administrativo.

De esta forma, seguidamente se presentan y clarifican algunas de las principales nociones y conceptos de montaña existentes en la actualidad. De esta manera sin pretender establecer conceptos definitivos, se tratan de delimitar sobre todo los distintos sentidos y significados que posteriormente serán utilizados. Además estas precisiones teóricas suponen bases fundamentales para el acotamiento y enfoque del tema a investigar con la mayor coherencia posible.

1. Aproximación general al término geográfico de montaña.

La definición de lo que debe entenderse por **montaña** y geográficamente delimitarse como tal, tiene un carácter **más intuitivo que conceptual**, y se adapta más a una noción que a una definición. Como ha señalado G. Barrientos (1986) debemos tener presente "que aproximarse al concepto de montaña entraña múltiples dificultades, la primera de ellas no reside en el objeto de estudio, sino en la posición de partida del observador". En este sentido es oportuno subrayar que la posición de partida de la presente investigación está marcada por su encuadre en la disciplina geográfica y precisada por la idea de considerar la montaña como una realidad territorial de carácter global y dinámico, que es objeto de múltiples intervenciones políticas que la transforman.

Asimismo lo que se entiende por **montaña**, en cada caso, viene definido tanto por la percepción de esa realidad como por el nivel de conocimiento existente y su finalidad. La noción variará por tanto en el espacio y en el tiempo, según los caracteres de estas áreas en cada zona geográfica, y según las actitudes, valores culturales dominantes, grado de

evolución de la sociedad etc., revistiéndose de diferentes matices y apreciaciones, como veremos a continuación.

Genéricamente el término **montaña**, como otros tantos del vocabulario geográfico, ha sido tomado del lenguaje vulgar y se refiere en palabras de M. de Terán (1977, p. 34) a una "**forma de relieve mayor**". Su significado responde a una elevación topográfica considerable del relieve terrestre que sobresale respecto al área circundante y que presenta un perfil especialmente quebrado.

Por lo que se refiere al término **monte**, que a veces se considera como sinónimo, se suele utilizar en singular, para designar formas de relieve aisladas. Mientras que si se emplea en plural, indica un conjunto montañoso, (DE TERAN, M. 1977, p. 34). También cuando la **montaña** se presenta como conjunto, con contigüidad espacial, se utilizan términos como **sierra**, especialmente si presenta una topografía dentada, con crestas, y si es mayor **cordillera**, albergando a una agrupación de **sierras**. Normalmente si las cordilleras son de gran tamaño y complejidad pueden denominarse **sistemas montañosos**, ya en un lenguaje más culto o científico. Con significado equivalente, a estos últimos, se utiliza el término **macizo montañoso**, por ejemplo en el caso del Macizo Central francés. No obstante este presenta otra acepción mas reducida que corresponde a un relieve conformado por una o varias **sierras** delimitadas del resto de la cordillera por áreas topográficamente deprimidas, por ej. El Macizo Central de Gredos delimitado por los puertos del Pico y Tornavacas, y las depresiones del Tormes-Alberche y el Tiétar.

En esta terminología se aprecia **cierta jerarquización**, por la cual las formas concretas e individualizadas por su analogía, se reúnen en familias géneros o especies a la manera de la botánica, como indicó M. de Terán en la obra antes citada.

Así pues, la noción de **montaña** extraída por los geógrafos del lenguaje vulgar, implica un significado de resalte topográfico, con relieve quebrado, sobre un área llana circundante. No se precisa a partir de qué altitud, grado de pendiente, volumen etc. debe considerarse como tal, quedando estas definiciones a merced de la apreciación subjetiva del espectador, o bien de complejas apreciaciones científicas. Por tanto altimétrica y

topográficamente no están claros los límites a partir de los cuales se considera montaña. Todas estas apreciaciones muestran la ambigüedad y subjetividad del término, pudiendo constatarse que los parámetros indicados suelen estar apoyados en percepciones zonales y convenciones locales para fines didácticos o políticos, de tal forma que aplicados a realidades geográficas diferentes raramente coinciden.

2. Evolución histórica de las nociones y conceptos de montaña: De las ideas míticas al conocimiento científico.

Pese a las nociones comunes anteriormente presentadas, el significado de la montaña a lo largo de la historia ha sufrido en la cultura occidental una notable evolución que podemos sintetizar en cuatro grandes etapas ligadas a las variaciones de su percepción y conocimiento, que se presentan a continuación.

2.1. Desde los inicios históricos hasta el siglo XVIII.

A lo largo de esta etapa la montaña es percibida como un medio hostil al hombre, a veces sagrado, simbólico o terrorífico, difícil de organizar políticamente. Como ha señalado M. de Terán (1977, p. 17) "la montaña durante mucho tiempo ha pertenecido al dominio del **mythos** y no al del **logos**". En general se hace patente una **mitificación** que se debe en buena parte al desconocimiento existente tanto para los habitantes del exterior, como para los propios montañeses supeditados a un medio riguroso (MARTINEZ DE PISON, E. 1981). En el caso del S. Central Español, algunas obras históricas y literarias nos han dejado testimonio de ello, en ellas se contempla este territorio como un espacio apenas conocido y controlado, refugio de animales y hombres, en el cual existen importantes lugares sagrados y simbólicos ⁽¹⁾. Predomina también la idea de **barrera natural** que obstaculiza las comunicaciones y el comercio o que sirve de frontera entre

⁽¹⁾ Así lo ponen de manifiesto en la época medieval obras como el **Libro de la Montería de Alfonso XI**. El **Libro del Buen Amor** de El Arcipreste de Hita. En el XVII esta concepción puede apreciarse en "**Las Batuecas del Duque de Alba**" de Lope de Vega. Por otra parte como **lugares sagrados** destacan en el área de Sepúlveda, **San Frutos del Duratón**, o **Sta M^a de la Sierra** en el Guadarrama segoviano. Asimismo sobresalen el monasterio de la **Peña de Francia**, y el de **El Paular** en el madrileño valle del Lozoya.

reinos y culturas, idea que se hace patente en áreas como los Pirineos o el propio S. Central.

Las citadas actitudes sólo se verán paliadas durante la época del Renacimiento en países como Francia o Suiza que cuentan con hombres pioneros en el acercamiento racional a las áreas alpinas como **C. Gessner, E. Tschudi, o J. Simmler**, (BROC, N. 1984, p. 127).

2.2. El "siglo de las luces", y el racionalismo.

Suponen el inicio de una nueva actitud ante la naturaleza y el conocimiento del medio, sustituyendo la noción mítica por un conocimiento racional, guiado por un afán de explotación, clasificación y entendimiento del mundo natural. En esta línea destacan en la segunda mitad del siglo hombres como **Rousseau, Saussure, y Rammond**, que pueden calificarse de "**verdaderos descubridores de la montaña**" enlazando con sus antecesores del Renacimiento, (BROC, N. 1984, pp. 128-129).

En España la visión ilustrada de la montaña está, entre otros, representada por **Jovellanos** que enlaza con las corrientes europeas de su época. Esta nueva actitud traerá aparejado un resurgir importante de las obras públicas, palpable sobre todo en el reinado de **Carlos III** y en la labor de sus ministros. Todo ello con un talante por el que "el hombre debía ser el amo de la naturaleza", tratando de mejorarla y de aprovechar al máximo sus posibilidades y recursos, (SAMBRICIO, C. 1988, pp. 19-26).

En el Sistema Central este talante está presente en la construcción de palacios y jardines como el de La Granja, con lo que se acerca la corte a la montaña, mostrando también una actitud de dominio y organización racional de estas áreas. Además, tiene lugar la modernización de importantes vías de comunicación y la construcción de diversos puentes, que dan testimonio de una época en la que el **Estado** a través del **voluntarismo real** comienza a intervenir en estos espacios, lo que suponía los primeros pasos de las

políticas de intervención y de la actual **ordenación del territorio**,⁽²⁾.

2.3. El siglo XIX y el inicio del conocimiento científico.

El conocimiento racional fue dando paso al **conocimiento científico**, al socaire del nuevo proyecto cognitivo universal que constituye la ciencia. Este comenzaba a configurarse, desde finales del XVIII, en la cultura occidental, (GOMEZ MENDOZA, J. Y OTROS, 1982, pp. 20-25). En esta época sobresalía la figura de **A. Humboldt**, al que se ha considerado como el fundador de la moderna **geografía de las montañas**, (MARTINEZ DE PISON, E. 1981, p. 27), (BROC, N. 1984, p. 131). Junto a él, figuras como las de **Ritter, Michellet, Pestalozzi Darwin, Agassiz, De Margerie, Mallada**, etc., pusieron en marcha, desde diferentes visiones, esta nueva actitud cognitiva en los espacios de montaña. La labor coincidía con la eclosión de las modernas ciencias naturales y sociales; geografía, biología, geología, sociología, y de sus primeros grandes logros en diferentes ámbitos.

Según E. Martínez de Pisón (1981, p. 26), durante esta etapa "la montaña es entendida como un saber que es también un trabajo", el cual permite avanzar en la **comprensión de los mecanismos y pautas de funcionamiento de la naturaleza y las sociedades**, y por tanto ir sustituyendo paulatinamente la leyenda, "el mito", por una **racionalidad científica sistemática**, "el logos" que señalaba M. de Terán (1977). El espacio montañoso pasaba a contemplarse así como una realidad inteligible, con una clara organización natural y social, constatable, medible y demostrable, aunque todavía con claras insuficiencias e imprecisiones. Además con frecuencia se lleva a cabo un acercamiento intelectual y viajero a estas áreas, con una actitud propia del **romanticismo**, donde a la montaña es vista con actitudes subjetivas e intimistas, que se aprecian en la obra de muchos de los autores citados.

Desde finales de siglo hombres como **Vidal de la Blache, Schrader, Blanchard**,

⁽²⁾ Conviene destacar las obras realizadas en época de **Fernando VI y Ensenada** en el Puerto del León, o de Guadarrama, situado en el Camino Real de Madrid a la Coruña, para hacerlo transitable por carros (RECUERO, A. 1988). En esta mejora de la red viaria también se construyen importantes puentes, sobre distintos ríos como el Eresma, Lozoya, o el Guadarrama, (FERNANDEZ TROYANO, L. 1990, pp 100-127).

Vaudour, Troll, y sus sucesores, consolidan e incrementan el conocimiento científico de la montaña, precisando unos conceptos cada vez más especializados. En este contexto que se inicia el conocimiento del S. Central a través de las importantes aportaciones de científicos y naturalistas como, **Cortazar, Vidal Box, Huguet del Villar, Obermaier y Carandell**, entre otros (MARTINEZ DE PISON, E. 1981, pp. 26-28).

2.4. El siglo XX, desarrollo del conocimiento científico y parcelación del mismo.

Durante este siglo han sido numerosos los investigadores y ramas científicas que se han ocupado de la **montaña**, lo que ha propiciado un incommensurable número de investigaciones, y un sustancial avance en la comprensión y el conocimiento de este "**hecho geográfico**". Sin embargo la excesiva especialización y compartimentación científica ha llevado a una enorme parcelación, y dispersión de ese conocimiento, lo que supone un serio problema a la hora de intervenir y ordenar estos territorios. Comienza así a perderse de vista la montaña como realidad geográfica integrada, dando lugar a que en las últimas décadas se empiecen a desarrollar desde diferentes disciplinas enfoques y metodologías globales.

El conocimiento científico de la montaña se ha desarrollado especialmente en algunos países de Europa Occidental y Central como Suiza, Francia, o Alemania, países de Europa Occidental con grandes cadenas montañosas que han contado con una gran tradición investigadora y con medios materiales suficientes para desarrollarla. *Circunstancia que no ha ocurrido en países tan montañosos como España, en los que una parte importante del conocimiento geográfico se debe, al menos en sus inicios, a aportaciones de hombres de ciencia extranjeros* (VILA VALENTI, J. 1989, pp. 96-97, y 124-127).

Teniendo en cuenta lo reseñado, puede explicarse que la montaña por antonomasia y el principal modelo al que se ajustará su estudio sea prácticamente desde el inicio el de la **zona templada Atlántica**, y fundamentalmente el de las grandes cadenas de los Alpes y Los Pirineos, "**El Alpino**", imponiendo sus métodos, teorías y modelos, a buena parte de las comunidades científicas y técnicas del resto del mundo, pese a que la realidad

montañosa suele presentar caracteres y pautas de organización y funcionamiento diferenciados en cada región del globo ⁽³⁾. Según ha indicado L. M. Frutos Mejías (1985, pp. 25-26) este modelo "se identifica como un macizo de valles encajados entre picos que suelen rebasar los 2.000 m., con fuertes pendientes de relieve joven de una fase importante de plegamiento donde el hombre se ha adaptado al medio desarrollando una economía específicamente ganadera y forestal".

3. Las distintas nociones y conceptos científicos.

A partir de las precisiones anteriores concluiremos este apartado con una revisión básica de los conceptos y nociones de montaña, de sus dimensiones más destacadas desde el punto de vista geográfico insistiendo en la necesidad de una conceptualización geográfica global.

3.1. Los conceptos geológico y geomorfológico de montaña.

Los geólogos y geomorfólogos entienden genéricamente la montaña como un **grupo de formas destacadas** y en resalte de la corteza terrestre, que normalmente ha sido provocado por fuerzas de carácter tectónico, orogénico.

Ese relieve se produce por plegamientos y deformación de los estratos antes subhorizontales o bien a través de fracturas y corrimientos, dependiendo de la naturaleza y el carácter litológico. De esta manera se clasifica a las montañas según el tipo de deformación existente en los siguientes tipos: "de pliegues de fondo, de pliegues de cobertera, de fractura"(FRUTOS MEJIAS, L.M. 1985, p. 28).

Asimismo se establecen distintas denominaciones según las formas de relieve a que dan origen sus distintas estructuras, a las que se denomina **Morfoestructuras**, atendiendo

⁽³⁾ El predominio del **modelo y concepto alpino de montaña** deriva en gran parte de la calidad e importancia intelectual de las aportaciones de los primeros viajeros, científicos y naturalistas, estudiosos y difusores de la **montaña Atlántica y Centroeuropea**, alpina por excelencia. Lo que se puede explicar además por la importancia y extensión de **los Alpes**, a escala continental, como realidad geográfica internacional.

también a los fenómenos externos de modelado que tienen que ver con estas. En relación con ello se pueden distinguir según su morfología además varias tipologías de espacios de montaña en virtud de su morfología, en relación directa con factores como el clima, la vegetación, o la acción antrópica ⁽⁴⁾.

En definitiva se considera zona de montaña a cualquier forma de relieve con unas estructuras geológicas características ,pudiendo esta agrupar conjuntos de formas diversas como las que ha señalado Y. Bravard (1981, p. 82):

- **Montes, crestas, cimas, cumbres, picos.**
- **Mesas, mesetas, altiplanos, planicies.**
- **Zonas bajas interiores, depresiones.**
- **Cuencas, llanuras.**

La trascendencia de este concepto para la comprensión y el conocimiento de las áreas de montaña, se pone de manifiesto a nivel espacial global si tenemos en cuenta que como afirma E. Martínez de Pisón (1982, p. 10):

"El relieve constituye la articulación básica de los espacios terrestres, y se integra en las dinámicas del medio físico, es algo más que un cuadro inerte, que un marco fisiográfico, porque participa en el conjunto de elementos que conforman los paisajes vivos cambiantes, en dialéctica con los demás factores y agentes incluido el hombre".

Por ello no debe extrañar que frecuentemente se haya considerado a la montaña predominantemente como realidad geológica y geomorfológica y se defina, y delimite, a esta como relieve desde multitud de perspectivas y consideraciones.

⁽⁴⁾ En este sentido se puede citar la obra de P. Birot y L. Solé Sabarís,(1954) sobre la Morfología de esta cordillera , como un ejemplo de investigación desde el concepto geomorfológico de montaña.

3.2. La perspectiva climática o climatológica.

Desde este punto de vista la noción de montaña viene marcada por su carácter diferencial con respecto a las áreas circundantes. Este carácter se manifiesta al modificar el relieve el comportamiento zonal de la atmósfera, por los gradientes verticales térmicos y barométricos, siendo frecuente que aparezcan espacios más o menos extensos de transición. En consecuencia en las áreas montañas se produce un incremento de las precipitaciones, lo que las otorga cierto carácter de "islotos de humedad" y un descenso de las temperaturas, acompañado de fuertes incrementos de los periodos de heladas y de la innivación. Si bien estos factores dependen o están condicionados por la situación y características propias de cada territorio montañoso (ANGLADA, S. Y OTROS, 1980, p. 30).

Esta diferenciación climática, se diversifica internamente en cada espacio produciéndose contrastes a veces muy marcados según la **altitud**, en una gradación climática de base a cumbre, en pisos o **topoclimas**. Este hecho se ve matizado por factores de diversa índole como la orientación, la exposición, y otros como la configuración y articulación del relieve, dando todo ello como resultado un verdadero mosaico de situaciones climáticas a escala local, denominados **microclimas**. En este sentido su estudio se hace muy complejo, y se ve condicionado por la existencia de observatorios meteorológicos que permitan poner de manifiesto esa diversidad ⁽⁵⁾.

El papel condicionante que el clima ejerce sobre los demás elementos de la montaña (modelado, vegetación, actividades humanas etc.) depende a su vez de otras variables como la articulación del relieve, las características de las masas de vegetación etc., en una interacción que desaconseja la utilización del concepto climatológico de una manera aislada, poniendo de manifiesto la necesidad de integración del clima con otros factores que deben ser tenidos en cuenta.

⁽⁵⁾ Un ejemplo representativo de estudio de las áreas de montaña desde la **perspectiva climática**, que pone de manifiesto estas características, lo constituye la aportación de los profesores **J. y A. López Gómez**, (1981), sobre el clima del Sistema Central y los Montes de Toledo.

Por último, con base en **la latitud**, factor principal en la conformación del clima junto con **la altitud**, se pueden establecer clasificaciones de los espacios de montaña, en razón a su zonalidad climática. Surgen así a escala planetaria conceptos como los de **Montaña Templada Oceánica, Nórdica, Mediterránea, Intertropical, y Subtropical**, que dan lugar a una gran diversidad y variedad tipológica, y que definen en relación con el clima las características básicas de vegetación, utilización antrópica, etc. En este sentido en España se localizan una gran variedad de áreas, desde las Templadas Oceánicas, (Cantábricas, Pirineos), a las Subtropicales, (Canarias), pasando por las Mediterráneas en las que aparecen gran diversidad de matices, (Sistema Central, Montes de Toledo, Sistema Ibérico, Sierra Morena, Sistemas Béticos), (ANGLADA, S. Y OTROS, 1980, p. 22).

3.3. Los conceptos biogeográficos y su diversidad.

Desde este punto de vista la montaña aparece de nuevo como una realidad diferenciada respecto a las áreas externas circundantes, configurándose internamente como un mosaico, cuyo límite viene marcado frecuentemente por espacios de transición más o menos extensos.

Las variables y aspectos que contemplan estos conceptos, suelos, vegetación y fauna, aparecen estrechamente relacionadas entre sí, dependiendo básicamente de las características litológicas y geomorfológicas, climáticas y de la acción antrópica, lo que también desaconseja su consideración aislada, haciendo necesario un punto de vista integrador en su estudio.

En la montaña se establece una **organización original** de vegetación y suelos, que proporciona un hábitat distinto y muy variado para la fauna, por lo cual encontramos especies, asociaciones, y tipologías biogeográficas diferentes a las del llano y normalmente de mayor variedad y riqueza. Esta organización se distribuye escalonadamente de base a cumbre, con un claro gradiente estrechamente relacionado con el climático. Lo que conlleva una disposición en pisos altitudinales, **bioclimáticos, o fitoclimáticos**, cuya sucesión configura complejas **catenas o cliserias**, que varían en cada zona albergando

multitud de habitats naturales o **biotopos** ⁽⁶⁾. Las especies que pueblan estas áreas están frecuentemente afectadas por un aislamiento que suele ser la base de numerosos **endemismos**, (especies que aparecen exclusivamente en estas zonas), los cuales contribuyen a acrecentar su valor natural.

Los conceptos y dimensiones indicadas son las constituyentes principales de la montaña como realidad física, la cual se configura como un medio complejo para la ocupación y el aprovechamiento humano que debe adaptarse a sus especiales condiciones en cada caso.

3.4. El punto de vista antrópico y el económico.

El asentamiento de comunidades sociales desde épocas arcaicas y la utilización de sus recursos ha propiciado la humanización secular de buena parte de estos espacios. Lo que se ha sido realizado en función de una adaptación cultural al medio, que propicia fórmulas socioeconómicas y de organización territorial muy conectadas con las potencialidades y limitaciones del mismo, lo que se hace palpable en su paisaje, y en las formas de vida de sus habitantes. Estas fórmulas adoptarán patrones distintos en cada caso específico, diferenciándose asimismo de las de las áreas llanas circundantes, con las que se complementan.

Se establece así una histórica **relación hombre-medio**, de carácter inestable y dinámico, en función básica del **equilibrio población-recursos** de claro significado ecológico y geográfico. Por tanto desde este punto de vista es necesario tener en cuenta las características y peculiaridades del medio para comprender y explicar tanto la organización espacial, objeto básico de la geografía, como la social y económica en estas áreas. De la misma manera esta comprensión pasa por un **enfoque dinámico** puesto que la citada relación **hombre-medio**, varía sus pautas según las épocas.

⁽⁶⁾ En este sentido hay que destacar las numerosas aportaciones de S. Rivas Martínez, entre la que podemos destacar su completo estudio de flora y vegetación de las Sierras de Guadarrama y Gredos, (1963).

Hay que resaltar que en la montaña, las condiciones físicas difíciles de dominar, imponen **fuertes servidumbres y condicionantes** al normal desarrollo de las actividades socioeconómicas. Concretamente en el ámbito europeo podemos apreciar como su complejidad topográfica, junto a un clima más hostil y riguroso, dificultan el establecimiento de cultivos, suponen obstáculos a las comunicaciones, conllevando un más elevado de las infraestructuras y los servicios básicos.

En relación con lo anterior y desde una perspectiva geográfica, la montaña ofrece un verdadero mosaico de complementariedades desde el punto de vista de su utilización ⁽⁷⁾. En este sentido se pueden realizar subdivisiones, diferenciando las siguientes áreas, cuyos límites son generalmente difíciles de establecer, haciéndose necesario un estudio específico para precisar estos en cada área:

- **Depresiones internas y zonas de transición al llano:** Zonas en las que los condicionantes físicos son menores por lo cual albergan los principales espacios agrarios, núcleos de población e infraestructuras, constituyendo espacios básicos en la articulación de los conjuntos montañosos.

- **La montaña media:** se caracteriza por condicionar en gran medida las actividades humanas dada su altitud y pendiente. En ella conviven los usos antrópicos, pastos, cultivos en bancales etc., con los espacios naturales más o menos alterados, bosques principalmente. Como en el caso anterior la estabilidad y el mantenimiento de estas áreas depende de la continuidad de su utilización social.

- **La alta montaña:** se caracteriza por las rigurosas condiciones del medio para la ocupación y el desarrollo de las actividades antrópicas. Son áreas de clara dominante natural, gran fragilidad y valía ecológica, que normalmente son utilizadas de manera extensiva y con carácter estacional.

⁽⁷⁾ De ello nos dan buena prueba las investigaciones de geografía humana, entre las cuales podemos citar por referirse a nuestra área de estudio la realizada por G. Barrientos, (1976), en la comarca del Valle alto del Tormes y el Aravalle en la provincia de Avila.

De esta forma la **Geografía Humana** que considera a la montaña como un medio de características singulares, que ofrece posibilidades originales y específicas a la utilización y organización humana, (TROIÑO, M.A. 1990, p. 193). Estas albergan una **enorme variedad de recursos explotables** de gran calidad, a menudo inexistentes o a punto de desaparecer en el llano, (agua, madera, pastos, productos agrarios diversos, un rico patrimonio natural cultural y artístico, etc.).

Las especiales características y orientaciones que presentan las actividades económicas en estas zonas, nos explican el frecuente empleo de conceptos como los de **agricultura, ganadería o turismo de montaña**, prácticas que empiezan a gozar de cierto prestigio social y económico, por sus valores y alta calidad en los países de economía desarrollada como los europeos.

Todo ello propicia que desde el punto de vista socioeconómico la montaña pueda definirse como una realidad multifuncional con enorme riqueza y potencial de recursos. Lo que permite superar las estrechas visiones y conceptos productivistas que identifican estos espacios como económicamente marginales, zonas desfavorecidas o deprimidas. En este sentido se habla de **economía de montaña**, entendiéndola como la actividad que integra trabajos de diversa índole; agrarios, forestales, artesanos, cinegéticos, turísticos, etc., que permiten subsistir a sus habitantes en estas áreas. Conviene tener en cuenta que con frecuencia los especiales caracteres y condicionantes de estas áreas imponen que con frecuencia no se pueda depender de un sólo sector, (ORTEGA VALCARCEL, J. 1989).

Puede apreciarse que las áreas de montaña como realidad geográfica, constituyen además de un espacio físico diferenciado y heterogéneo, un espacio socioeconómico complejo relacionado con aquel dialécticamente y dinámicamente. Como consecuencia, muestran una gran diversidad de caracteres específicos, tanto naturales como humanos, que prácticamente sólo perviven en estas áreas. De esta manera resultan de gran valor para toda la sociedad desde diversos puntos de vista, (ecológico, ambiental, energético, antropológico, etc.), lo que ha hecho que algunos investigadores hayan calificado a las áreas de montaña como **"territorios de reserva o refugio"** (BALLCELS, E. 1978) (GAVIRIA, M. 1979).

Por otra parte estas áreas son objeto de un creciente interés social, distorsionado frecuentemente por una **idealización**, según la cual, en las sociedades de consumo de carácter urbano, la montaña es vista frecuentemente como un "**paraíso de la naturaleza**". En ella juegan un papel destacado los medios de comunicación de masas divulgadores sociales de las estrategias mercantiles e inmobiliarias, contribuyendo a forjar lo que se ha llamado "**Ideología Clorofila**", propiciando una percepción de estos territorios subexplotados como "**espacios de consumo**" (GAVIRIA, M. 1969). En contraposición con esto encontramos además en la montaña europea, **actitudes maximalistas**, que, aunque minoritarias, reclaman una **conservación a ultranza** de sus paisajes y tradicionales formas de vida, considerando que cualquier acción humana modernizadora sobre el medio puede ser perjudicial.

Entre ambas posturas, provenientes de visiones exteriores urbanas, parece imponerse desde dentro de las zonas de montaña la realidad de unos territorios complejos, que fruto del fuerte desarrollo socioeconómico del mundo occidental, ven amenazada su supervivencia bien por el abandono, o bien por formas de utilización incorrecta y poco respetuosas. Su población, a menudo, poco numerosa, trata de acceder a los niveles medios de bienestar social, de los que ha sido marginada. Aparece así una situación problemática, que requiere encontrar soluciones globales, realistas y solidarias con sus habitantes, adaptadas a cada realidad concreta. Por ello la montaña europea es objeto desde las últimas décadas de una creciente preocupación científica, social y política, de la que la geografía no debe estar ausente.

4. La montaña como objeto de intervención política y la necesidad de una visión geográfica integradora.

Puede interpretarse que la preocupación e interés social y político que desde las últimas décadas suscita la montaña europea, responde en gran medida a la crisis global que viven estos espacios desde los años 50 y 60 en el contexto de un fuerte desarrollo industrial y urbano que impactará fuertemente en sus estructuras.

Esta situación concienció a los científicos primero, y posteriormente a los técnicos y políticos, de la necesidad de llevar a cabo una intervención diferenciada en estas zonas, con limitaciones estructurales que les impiden seguir el ritmo de evolución económica de las áreas urbanas o de llanura. Cuentan así con dificultades para integrarse en el nuevo orden económico, productivo que iba cristalizando en los distintos países. Por su parte los montañeses organizados en asociaciones en distintos países como Suiza o Francia también plantearán y reivindicarán atenciones especiales de sus respectivos gobiernos.

La montaña comienza a contemplarse así como "**territorio problema**", apareciendo los conceptos de "**área desfavorecida**", y "**área deprimida**" que se aplicarán especialmente a las áreas de montaña y que irán cobrando relevancia primero en distintos países, como Suiza, Italia, o Francia y posteriormente en organismos internacionales como el Consejo de Europa y la Comunidad Económica Europea, C.E.E.

La calificación de "**área desfavorecida**", se aplica a algunas áreas rurales en relación con los condicionantes y limitaciones de diversa índole, pero sobre todo del medio natural, que inciden en una baja productividad de la misma respecto a otras áreas, aunque su persistencia sea necesaria sin embargo para la estabilidad ecológica. Esta acepción está por tanto vinculada a la marginalidad de las actividades agrarias, y a la necesidad de políticas específicas de apoyo, y así se contempla en directivas y reglamentos de la C.E.E. en las que se define a la montaña como área de intervención específica (Dir. C.E.E. 268/75, Reg. C.E.E 797/85).

Por su parte el concepto de "**zona deprimida**", tiene carácter socioeconómico, designándose así a las áreas cuya problemática radica en su depresión socioeconómica general respecto a otros ámbitos territoriales, y en la inadecuación de sus estructuras productivas, y sociales para acceder al desarrollo. Su análisis conduce a la necesidad de acciones de distinto signo desde las de creación de infraestructuras y servicios básicos, a las de promoción y desarrollo global basada en el aprovechamiento de sus recursos y potencialidades, en las que pueden ser ricas. (ABREU PIDAL, J. M. 1990, pp. 282-283)

A partir de estas ideas se comienzan a aplicar medidas, primero sectoriales y después globales que otorgan un trato de favor a los habitantes de estas zonas, y a sus actividades económicas. Estas serán apoyadas tanto por los distintos países como por las señaladas instituciones **Consejo de Europa** y la **C.E.E.**. Esta última será la que, a mediados de los 70, ponga en marcha en todo su ámbito una línea de actuación que reconoce la especificidad de la problemática de estas áreas, como tendremos oportunidad de analizar con posterioridad.

En suma las concepciones y tratamientos del espacio rural como un todo homogéneo y continuo, "horizontal", van dejando paso a intervenciones territoriales cada vez más diferenciadas y específicas, lo que consolida a la montaña como espacio o territorio con una problemática singular que precisa un tratamiento individualizado, idea que queda recogida en el moderno concepto de "**áreas de montaña**".

En la actualidad aunque la mayor parte de países de Europa Occidental reconocen las dificultades de sus áreas de montaña y aplican, en mayor o menor grado, intervenciones territoriales, podemos decir que existen dos ámbitos diferentes en cuanto a la problemática de estas zonas y la evolución de su tratamiento:

- Aquellas en las que las acciones políticas han sido más duraderas e intensas, dando lugar a una valiosa experiencia junto a un medio más restaurado y una población organizada. Es el caso de **países Alpinos** como Suiza, Austria o incluso Francia e Italia donde la problemática aparece antes pero también se cuenta con un mayor conocimiento y concienciación social (GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS, 1981).

- Áreas donde las intervenciones específicas en la montaña son, muy recientes presentando un medio deteriorado y una precaria organización social. Entre estas sobresalen las de los países europeos de desarrollo tardío, en general del **ámbito mediterráneo**, como España, (TROITIÑO, M.A. 1988), Portugal (CAMPOS, B. 1988), y Grecia (GROSSIOS, D. Y OTROS, 1988).

En el caso concreto de España, como veremos, han predominado intervenciones sectoriales de carácter económico, con una fuerte subordinación a las áreas urbanas, no declarándose oficialmente la necesidad de un tratamiento especial de la montaña hasta la promulgación de la actual constitución en 1978 ⁽⁸⁾. El reconocimiento de la especificidad de estas áreas se completa en 1982 con la aprobación de la Ley de Agricultura de Montaña (Ley 25/82). Las medidas recogidas en esta ley, de carácter sectorial agrícola, se empiezan a aplicar en 1986 con la incorporación a la C.E.E. Puede decirse así que estas intervenciones llegan a España con bastante retraso con respecto a otros países de nuestro entorno como Francia o Italia.

Tanto la montaña europea, como la española pueden contemplarse como espacios de intervención política cada vez más importantes. Se configuran como verdaderas **comarcas o regiones** en las que las administraciones desarrollan **distintas estrategias** de actuación destinadas a paliar o resolver la problemática que las aqueja. Para un correcto tratamiento de esas problemáticas se precisa una comprensión de las mismas de carácter, integrador dinámico y operativo. Teniendo esto en cuenta, se hace necesaria la puesta a punto de metodologías geográficas de análisis y diagnóstico de cara a detectar sus problemáticas y poner en marcha soluciones realistas diferenciadas en cada caso.

Resulta así importante que estos espacios de montaña puedan observarse como realidades territoriales globales de carácter dinámico, con vista a una posible intervención política. En este sentido las aportaciones de los enfoques y metodologías geográficas recientes, han realizado aportaciones conceptuales y metodológicas a tener en cuenta, junto a las de otras ciencias.

La mayor parte de ellas han sido ya comentadas en el apartado anterior, aunque conviene volver a reseñar, aunque sea de forma específica sus caracteres principales. Destacan así los conceptos y metodologías de la **Geografía Física Global** para el análisis integrado y dinámico del paisaje y el medio físico. Por su parte otros enfoques de carácter

⁽⁸⁾ Así su artículo 130.2, en relación con el primer punto referente la modernización y desarrollo de los distintos sectores económicos para la equiparación del nivel de vida de todos los españoles se señala "Con el mismo fin, se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña".

aplicado, (Geografía Activa, Operativa, etc.) aportan una visión que permite comprender su original configuración espacial, poniendo de manifiesto tanto sus condicionantes y limitaciones, como sus recursos y potencialidades para un desarrollo equilibrado y sostenible.

A partir de la revisión conceptual, puede concluirse señalando que en la investigación que comenzamos se tratará de que prevalezca un **concepto de montaña integrador que contemple a esta como una realidad geográfica global sometida a intervenciones políticas que influirán en su evolución.**

CAPITULO III. LAS PRINCIPALES LINEAS DEL CONOCIMIENTO GEOGRAFICO DE LAS AREAS DEL SISTEMA CENTRAL DE CASTILLA Y LEON.

Los primeros estudios de **carácter científico** en el S. Central Español tienen lugar a lo largo del siglo XIX enlazando con corrientes europeas como **el Alpinismo o el Pirineismo**, en auge en esta época. Se inicia así una tradición investigadora que se centra tanto en la Sierra de Guadarrama, como en la de Gredos, sin duda debido a su cercanía a Madrid y a su mejor accesibilidad.

Estos estudios constituyen la base del actual conocimiento de estas áreas de montaña, continuándose en distintas líneas a lo largo del siglo XX. Será a partir de los años 50 y 60 cuando proliferen los estudios monográficos, referidos a las áreas de este sistema montañoso, abordándose desde distintos enfoques y disciplinas académicas en los que destacan las aportaciones geográficas, de manera que actualmente el Sistema Central es uno de los territorios montañosos más estudiados de la península.

A partir de estas consideraciones se procece a presentar las principales líneas del conocimiento del territorio objeto de estudio, teniendo en cuenta su evolución, y sus diferentes temáticas, incidiendo en las que presentan un mayor carácter geográfico y territorial. Hay que aclarar que no se pretende un análisis exhaustivo de tipo inventario, sino simplemente cumplir una doble finalidad: Por una parte situar la investigación actual en el marco de un territorio que cuenta con una importante tradición científica, por otra dar a conocer algunas de las principales aportaciones realizadas que serán útiles en esta investigación.

La labor de presentación se aborda desde una perspectiva amplia e interdisciplinar, contemplando algunas obras que se refieren a todo el Sistema Central y no sólo las de la demarcación Castellano-Leonesa, puesto que estas pueden tener gran importancia para la consecución de las finalidades indicadas.

1. El conocimiento del medio natural.

El estudio de los aspectos físicos del Sistema Central es sin duda uno de los que goza de una mayor tradición científica que se manifiesta ya en la segunda mitad del siglo pasado y comienzos del actual, con las aportaciones de personalidades de gran relevancia cultural en nuestro país ⁽¹⁾. Tanto los caracteres del relieve, como los florísticos, han sido los primeros en investigarse, y son los que cuentan con un mayor desarrollo, mientras que los aspectos climáticos, edafológicos, y ecológicos presentan una evolución más reciente y limitada.

1.1. Las investigaciones geológicas y geomorfológicas.

Durante el siglo XIX, destaca la importante labor de **geólogos e ingenieros de minas**, que en el seno de la Comisión del mapa geológico de España, realizan los primeros estudios sistemáticos sobre los rasgos físicos de las provincias del territorio. En ellos se hace hincapié en sus caracteres geológicos, los diversos materiales, su distribución, y su significado económico, elaborándose además los primeros mapas geológicos. Sus autores son **D. de Cortazar** (1891) en Segovia, **F. Martín Donayre** (1879) en Avila, y **A. Gil Maestre** (1880) en Salamanca. Al mismo tiempo hombres como **S. Calderón Arana**(1884, 1885) y **Macpherson** (1880, 1901) recorren estas áreas de montaña y comienzan a explicar los caracteres de su formación geológica y estructural (BIROT, P. Y SOLE SABARIS, L. 1954).

Desde comienzos del siglo XX y hasta la década de los 60, la nómina de investigadores se va ampliando, esbozándose y debatiéndose las primeras teorías sobre temas como la evolución geológica del Sistema Central. Se elaboran así distintos trabajos que suponen un importante avance en las ideas sobre las claves orogénicas, estructurales y

⁽¹⁾ Sobresalen distintos geólogos, botánicos y geógrafos, destacando la aportación de los miembros de la **Institución Libre de Enseñanza**, como **F. Riaño**, **F. Giner de los Rios**, **M.B. Cossio**, pioneros en descubrir sobre todo la Sierra de Guadarrama como lugar de estudio, de educación y de esparcimiento (ORTEGA CANTERO, N. 1988). También la labor de **Bernaldo de Quirós** y los integrantes de la **Sociedad Española de Alpinismo**, en el conocimiento del S. Central plasmada en la revista "**Peñalara**", (MOLLA RUIZ-GOMEZ, M. 1989).

morfológicas de este sistema montañoso, pudiendo citarse entre otros los de **E. Hernández Pacheco, Cueto y Rui Díaz, Schwenzner, Dantín Cereceda, Argand, Fco. Hernández Pacheco, Schmidt Tomé, P. Birot y L. Solé Sabarís**. Además a estos hay que unir las aportaciones realizadas al conocimiento geomorfológico por **Huguet del Villar, Schmieder, Obermaier, Carandell, y Vidal Box**, que insisten sobre todo en los aspectos referidos a la morfología glacial de Guadarrama y Gredos, (SANZ DONAIRE, J.J. 1979).

A partir de los años 60 se profundizaba en el conocimiento del relieve, afianzándose y diversificándose las líneas fundamentales que venían ocupando a los investigadores: por un lado las que se centran aspectos litológicos, tectónicos y de evolución por otro los estudios de los caracteres geomorfológicos, como para el Guadarrama ponen de manifiesto **C. Sanz y T. Bullón** (1979, p. 572).

Entre las aportaciones pertenecientes a las primeras orientaciones sobresale, en la década de los 70, la elaboración de la cartografía geológica a escala 1:200.000 de todo el ámbito de estudio. Cabe destacar la labor de autores como **Alia Medina, Capote, Fdez. Casals, Fuster, y Ubanell** entre otros, cuyas contribuciones se recogen e interpretan en la reciente síntesis cartográfico-geológica de los sectores de Ayllón, Guadarrama y Gredos, realizada por **L. García Cacho y A. Aparicio Yagüe** (1989).

Con respecto a los trabajos geomorfológicos, debemos señalar que son unos de los que han contado con mayor importancia en su aplicación al conocimiento global del espacio, teniendo en ellos gran importancia la contribución de los geógrafos. En este sentido se han elaborado una gran diversidad de obras que tienen como fin principal el estudio de la forma de relieve y su interpretación en diferentes áreas de nuestro ámbito. Entre ellas podemos citar la de **J. Pedraza Gilsanz** (1978), sobre la transición Guadarrama-Gredos, **E. Acaso** (1983) el macizo Central de Gredos, **J.J. Sanz Donaire** (1979), sobre el Corredor de Béjar, y las más recientes de **T. Bullón Mata y C. Sanz Herraiz** (1988), sobre el Guadarrama Occidental y Oriental respectivamente, además de la de **M. Herrero Matray** (1996) sobre la Sierra de Avila.

Otro tema tratado ha sido el análisis de la morfología glacial y periglacial de las distintas sierras, Guadarrama, Gredos y Béjar, sobre todo, pudiendo citar los trabajos de **E. Martínez de Pisón y J. Muñoz Jiménez (1972)**, y los de **J. Pedraza Gilsanz y J. López (1980)**.

1.2. Las aportaciones botánicas, biogeográficas y forestales.

Estas se iniciaron de forma sistemática durante el XVIII en el marco del **Jardín Botánico Madrileño** a través de los trabajos de **J. Minuart, J. Quer y Gómez Ortega**, entre otros, los cuales servirán de base a los desarrollados durante el XIX por autores como **F. Reuter, Isern, o Graells**, que recorren y exploran las sierras para ir dando a conocer sus peculiaridades florísticas. En 1849 **B. Colmeiro**, publicaba su importante obra "**Apuntes para la Flora de las dos Castillas**", y **Cutanda** en 1861 sacaba a la luz su "**Flora compendiada de Madrid**" aportación significativa para el conocimiento de la biogeografía de sus espacios de montaña (SANZ, C. Y BULLON, T. 1979).

También en esos años se realizaron otros estudios más específicos sobre los principales caracteres forestales de estas áreas. En este sentido destaco la labor de los miembros **Cuerpo de Ingenieros de Montes**, quienes en el contexto de las desamortizaciones, comenzarán a actuar en la clasificación y declaración de utilidad Pública de las principales formaciones boscosas y para su ordenación (GARCIA LOPEZ, J.M. 1995, pp. 17-19). De esta forma, ingenieros como Agustín Pascual, J. Jordana, A. Antón Villacampa, o Carlos Castel, realizan importantes estudios sobre las masas forestales sobre todo de Guadarrama y algunas zonas de Gredos, donde llevan a cabo los primeros proyectos de ordenación forestal moderna (GOMEZ MENDOZA, J. 1992).

Ya en el presente siglo han continuado las investigaciones botánicas, profundizando en el estudio y clasificación de las principales especies florísticas existentes. Asimismo se avanza en el conocimiento y distribución de las mismas en relación con factores geográficos como clima relieve o suelos, y en las que habitaron el territorio en el pasado y su evolución. Destacan las aportaciones de **Pau, Rivas Mateos, Huguet del Villar, Font i Quer, Zabala, Rivas Goday y Caballero** entre otros que ponen las bases del

conocimiento actual (VARGAS, P. Y LUCEÑO, M. 1989).

Desde los años 60 las **investigaciones biogeográficas**, se han ido multiplicando, haciendo hincapié en aspectos como: el escalonamiento de los pisos de vegetación, su composición florística, su significado ecológico, o la organización fitosociológica de las formaciones, alianzas, clases, etc. Entre los múltiples autores sobresale la figura de **S. Rivas Martínez**, con una extensa obra que resulta fundamental para el conocimiento de la vegetación de las sierras de Guadarrama y de Gredos, (RIVAS MARTINEZ, S. 1963). Posteriormente destacan sus aportaciones cartográficas que realiza sobre la vegetación potencial de estas zonas, (RIVAS MARTINEZ, S. 1975) y su síntesis junto a otros autores de todo el Sistema Central (RIVAS MARTINEZ, S. Y OTROS, 1987).

Desde mediados de los 70 el auge de la ecología y el inicio de la preocupación por la preservación medio ambiente incide en la puesta en marcha varias investigaciones, en las que aunque se adoptan perspectivas más globales. En esta línea podemos situar aportaciones como las de **J.M. Gandullo y Otros** (1974) para la Sierra de Guadarrama, las de **J. Sánchez Egea** (1975) en las provincias de Madrid, Segovia y Avila, y la de **J. E. Hernández Bermejo y H. Saenz Ollero** (1984), para los hayedos meridionales del Macizo de Ayllón, insistiendo ambas en el estudio ecológico de las especies florísticas y asociaciones fitológicas dominantes.

Además desde los años 80 se siguen elaborando múltiples estudios florísticos, destacando los que se refieren al área de Gredos, (SANCHEZ MATA, D. 1987), a veces en relación con su proceso de protección como Parque Regional, (GARCIA ARRIBAS, M.P. Y OTROS, 1992).

Desde el punto de vista forestal revisten importancia los trabajos realizados desde la administración para conocer las características y situación de las masas boscosas. Entre ellos sobresalen los **Inventarios Forestales**, realizados en las distintas provincias, los primeros entre 1965 y 1974 y los segundos entre 1986 y 1995. En esta línea han tenido también gran interés algunas investigaciones, a menudo relacionadas con la defensa y el conocimiento de ciertas actuaciones en los montes, pudiendo destacarse la realizada por **A.**

Rojo Y G. Montero (1996), sobre el pino silvestre en la Sierra de Guadarrama.

Dentro de la investigación biogeográfica conviene mencionar la aportación de los **zoólogos**, que afectan sobre todo a ámbitos como el de la Sierra de Gredos, al ser este uno de los más ricos en especies faunísticas de la España interior, donde son frecuentes los endemismos y las especies en fase de extinción, (AA.VV. en **ACTAS DE GREDOS**, 1988), (SAN SEGUNDO, C. 1989). También han destacado en esta línea las diversas investigaciones realizadas en áreas como las Hoces del Riaza, en la zona de la Serrezuela de Pradales, protegida como Refugio de Caza desde los años 70, (FERNANDEZ, F.J. 1976, 1984).

1.3. Los estudios climatológicos.

En general el conocimiento climatológico del S. Central ha sido más lento y tardío que el de los aspectos tratados con anterioridad. Si bien los factores climáticos se habían tenido en cuenta tanto en los estudios geomorfológicos, como en los de vegetación, estos no fueron investigados per se, retrasándose la caracterización climática de las distintas áreas hasta los años 60 y 70. Es a partir de estos años, y por tanto recientemente, cuando diversos organismos oficiales elaboran estudios que, aunque no tienen carácter específico para estas zonas, dan a conocer sus rasgos climáticos básicos ⁽²⁾.

Conviene destacar el importante papel desempeñado en este campo por los geógrafos con importantes aportaciones, como las presentadas en el **Coloquio Nacional de Geografía de Pamplona** (1981), donde sobresalen, entre otras, las de los profesores **J. y A. López Gómez**. Con posterioridad pueden subrayarse los trabajos de **J. García Fernández** (1986) dentro de su estudio sobre el clima de Castilla y León y el de Llorente Pinto J.M. (1989) sobre la Sierra de Francia, en una labor que ha estado muy condicionada por la escasez de observatorios meteorológicos.

⁽²⁾ Podemos citar los estudios sobre el clima de Avila y Salamanca realizados por J. Garmendía para el **L.O.A.T.O.** en 1964 y 1972. También destaca el estudio realizado para **COPLACO**, (antiguo organismo metropolitano de Madrid), por J.P. Nicolás y Otros (1979) con el Atlas Climático de la Subregión de Madrid, que abarca la Sierra de Gredos, Guadarrama, Somosierra y Ayllón.

1.4. El Estudio de los suelos.

Este aspecto contó en el área del Sistema Central con un desarrollo lento y tardío, pues en principio la investigación edafológica ha estado ligada y subordinada a las investigaciones botánicas o geomorfológicas. Sólo a partir los años 60 se comienzan a investigar de forma específica los caracteres de los suelos a escala nacional y provincial por distintos organismos oficiales ⁽³⁾. En la actualidad podemos decir que el conocimiento pormenorizado de los suelos del Sistema Central Castellano-Leonés es muy genérico y poco detallado, presentando notables carencias.

1.5. Los enfoques globales e integrados.

En general pretenden analizar, la compleja realidad del medio natural, superando las visiones parciales e integrando los distintos elementos que le configuran. Las investigaciones suelen desembocar en la delimitación de unidades espaciales donde predomina una organización homogénea de dicho medio, y una dinámica y problemáticas similares. Lo que les confiere una importante potencialidad de aplicación de cara a la ordenación del territorio.

En esta línea destacan las aportaciones geográficas vinculadas a las metodologías de análisis del paisaje integrado, que se presentaron en el primer apartado y a cuyos postulados, más o menos adaptados, responden los trabajos que dirigió **E. Martínez de Pisón** (1977) sobre: "Los paisajes naturales de Avila, Segovia, Toledo, y Cáceres". Además presentaba un enfoque global el estudio efectuado por **J. Pedraza** (1981), para la Sierra de Guadarrama, aunque ofrezca notables diferencias con los anteriores. Otros trabajos que analizaban el medio natural con carácter integrador, fueron los de **J. Muñoz Jimenez y T. Bullón o C. Sanz y A. Campoamor** (1982), sobre los piedemontes y la organización de los valles de algunas sierras segovianas y abulenses. Partiendo de experiencias anteriores mas recientemente, un grupo de geógrafos **dirigido por J. Muñoz**

⁽³⁾ Vid, A. García Rodríguez y J. Forteza Bonnin (1966) para la provincia de Avila, y A. García Rodríguez, (1984), para la de Salamanca. Para todo el área de estudio puede consultarse el trabajo de J. Forteza Bonín y otros, 1987.

Jiménez (1990-93) han efectuado una investigación sobre las características del paisaje y la ordenación de los Cañones y Gargantas del área de estudio.

A partir de lo expuesto, se constata como las investigaciones sobre el medio natural del Sistema Central, cuentan con una larga trayectoria, desarrollándose desde fechas muy tempranas. Estas se han centrado básicamente en el estudio de dos elementos, el relieve y la vegetación, observándose una evolución, que va desde unas primeras investigaciones más descriptivas, a otras más analíticas e interpretativas. Por contra los estudios climáticos o edafológicos han presentado un desarrollo mucho más limitado y reciente. Desde mediados de los 70 se aprecia un avance de los enfoques ecológicos y geográficos globales, susceptibles de ser utilizados para la ordenación territorial u otras finalidades utilitarias.

Desde un punto de vista espacial se ha observado, que tanto la Sierra de Guadarrama, como la de Gredos, próximas a Madrid, son las áreas que han contado con un mayor número de estudios. Frente a estas, otras como las Sierras de Gata y de Francia presentan un número menor de investigaciones, junto a ciertas lagunas el conocimiento de algunos de sus aspectos físicos.

2. Las investigaciones sobre el medio socioeconómico.

Junto a sus específicas condiciones físicas, las áreas de montaña del Sistema Central se caracterizan por una compleja y secular organización socioeconómica, que constituye un elemento clave en su configuración y dinámica actuales. En este sentido, se reseña en primer lugar una breve síntesis de las principales líneas seguidas por los historiadores que han tratado de analizar los aspectos fundamentales de la evolución histórica de las distintas comarcas. Posteriormente se dedica una especial atención a las distintas contribuciones realizadas desde la geografía humana.

2.1. Las aportaciones de los historiadores.

Entre ellas conviene mencionar en primer lugar a las monografías, que elaboran los

cronistas o historiadores locales sobre distintos espacios desde la segunda mitad del XIX. Estas, pese a que podían carecer de un método científico riguroso, nos dan a conocer algunos de los caracteres y rasgos más importantes del pasado. Así lo demuestran los realizados por **C. de Lecea**, (1893) sobre la Comunidad de Ciudad y Tierra de Segovia, **D. Rodríguez de Arce** (1916) sobre la Villa del Espinar, **J. Serrano Cabo** (1925) sobre la Historia y la Geografía de Arenas de San Pedro y su comarca.

Desde las primeras décadas del siglo XX, los trabajos de historia de España, y especialmente los referidos a Castilla y León, han ido poniendo de manifiesto la entidad e importancia de las tierras del Sistema Central en estos conjuntos. Sin embargo debido a su carácter general los caracteres históricos del territorio quedan desdibujados dentro de ámbitos regionales, provinciales o nacionales. Pese a todo, de ellos puede extraerse una considerable información sobre la evolución socioeconómica de estas áreas. Este es el caso de aportaciones como las realizadas por **J. González** (1943, 1974), sobre la Repoblación medieval en la Extremadura Castellana y Leonesa, o la relevante obra publicada en los años 20 por **J. Klein** sobre La Mesta, con distintas ediciones posteriores en castellano (2ª ed. 1981).

A partir de los años 60 y 70 se han ido desarrollando distintas investigaciones científicas más específicas sobre los distintos aspectos de la historia de los espacios y comarcas del ámbito de estudio. Entre ellas han tenido un especial significado las que han incidido en la Edad Antigua, como las de **J.M. Roldán Hervás** (1975) sobre las calzadas romanas. Bastante numerosos han sido las que trataban de la organización del territorio en la etapa Medieval, como la de **Martínez Díez** (1983) sobre las Comunidades de Villa y Tierra castellanas, **A. Barrios** (1983) para la diócesis de Avila, y la de **E. C. de Santos Canalejo** (1986) para Plasencia y el entorno de Gredos. Posteriormente, contando con una mayor perspectiva territorial las de **E. Portela** (1985) y **L.M. Villar** (1986). Referidas a la de la Edad Moderna sobresalen especialmente las aportaciones de **A. García Sanz**, (1986) sobre la evolución socioeconómica de las comarcas segovianas, entre otras aportaciones menores.

A través de esta pequeña revisión sobre el conocimiento histórico de las áreas del S. Central Castellano-Leonés, se hace patente la necesidad de continuar la labor con un mayor número de investigaciones específicas que tengan en cuenta la perspectiva espacial, para tener un conocimiento más profundo de su realidad y evolución históricas.

2.2. Los trabajos de geografía regional y humana

Puede decirse que tienen su inicio en el Sistema Central con la investigación de **M. Legendre** (1927) sobre la comarca cacereña de las Hurdes, con la que se dieron a conocer las características del paisaje, la organización socioeconómica y las formas de vida de los habitantes de este singular espacio.

A partir de los años 40, empezaron a aparecer, inspiradas en la escuela regional francesa, distintas monografías con una frecuente orientación historicista, que analizarán distintos aspectos de la realidad geográfica serrana. En esta línea se situaban las de **J. M. Casas Torres** (1943) sobre el Valle del Lozoya en la provincia de Madrid, y las de **J. García Fernández** (1949) sobre la vida pastoril en la Sierra de Segovia. Estas se incrementan durante las décadas de los 50 y 60 con otros trabajos como los de **O. Schmieder** (1952), aunque se publicó en Alemania en 1915), o **A. Gil Crespo**, (1961), ambos para la Sierra de Gredos.

Durante los años 70 la consolidación de la geografía en la universidad española, como sección separada de la historia, influyó en una proliferación de investigaciones sobre las áreas del Sistema Central. Se trata normalmente de tesinas o tesis doctorales realizadas en los departamentos de las universidades de Madrid y Salamanca, dedicándose con frecuencia al estudio de un municipio, en las tesinas, o de una comarca, en las tesis. Buenos ejemplos de investigaciones del primer tipo los encontramos en las de **A. Redondo** (1972) para El Espinar, y **M. A. Troitiño** (1976) para El Arenal. Entre las de carácter comarcal destacan las de **M. Valenzuela** (1977) en el Guadarrama madrileño, **G. Barrientos** (1978) en "El Alto Tormes y el Aravalle", **C. del Canto** (1981) en "El Valle

del Tiétar" y **J. L. Cruz Reyes** (1984), en el "Valle del Jerte" ⁽⁴⁾.

En todas ellas quedaba patente la importante transformación experimentada por estos espacios montañosos, fruto del rápido desarrollo económico español y del fuerte crecimiento de la capital madrileña. Se ha de subrayar el gran volumen de información que aportan para el conocimiento de las distintas áreas, siendo encomiable su rigor científico y metodológico. El estudio se abordaba predominantemente de una forma analítica y contemplativa, advirtiéndose que en la mayor parte de las obras se dedicó poca atención a las políticas territoriales. Estas eran contempladas como un hecho dado y no como un factor geográfico más para comprender la organización y el funcionamiento del territorio.

También pueden incluirse en el marco de la geografía humana algunas investigaciones, que con diferentes enfoques, contemplaban las comarcas de montaña dentro de cada marco provincial al que se refieren. Entre ellos pueden citarse los de **E. García Zarza**, (1971) sobre el poblamiento en la provincia de Salamanca y también los de **P. Requés Velasco** (1983, 1985) que analizaban aspectos como, la despoblación y el declive socioeconómico de la provincia de Segovia.

A partir de la década de los 80, se advierte una tendencia a incorporar orientaciones metodológicas innovadoras en las investigaciones que enlazan con los avances de distintas corrientes geográficas internacionales. Así lo muestran los trabajos de **C. Muguruza** (1984), sobre la Sierra pobre de Madrid, y de **E. Bordiú** (1985) y **P. Alguacil** (1985) en la Sierra de Ayllón de Guadalajara, con especial hincapié en el análisis de la transformación de los usos del suelo. También de esta época es el estudio de **A. García Rodríguez**, (1984) sobre la calidad de vida y el bienestar de los habitantes de Sierra de Ayllón Segoviana ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Ambos tipos de investigación, con ligeras variantes suelen mostrar los siguientes apartados: Un estudio de las principales variables del medio físico que condicionan las actividades humanas. Otro de la evolución de la población, el poblamiento y los caracteres del hábitat tradicional. Un tercero dedicado a la investigación de las actividades económicas y sus características, insistiendo sobre todo en las agrarias. Y por último un capítulo dedicado a las transformaciones recientes de estas áreas.

⁽⁵⁾ Estas aportaciones recientes incorporan nuevas metodologías como la basada en la fotointerpretación, para valorar la dinámica espacial a partir de los usos del suelo, el análisis factorial para la comarcalización, o en el último caso los de la geografía social anglosajona para ámbitos rurales, cada vez más vinculados a las prácticas de intervención territorial.

Por otra parte muestran la complejidad y diversidad ecológica y humana de estos espacios, las investigaciones realizadas por **Gurría Gascón** (1984), sobre la delimitación y características de las áreas extremeñas, o las de **J. M. Llorente Pinto** (1989 y 1991) sobre las Sierras de Francia y Gata. Más recientemente las investigaciones han continuado pudiendo destacarse las aportaciones de **M. I. Martín Jiménez** (1992) sobre las transformaciones de Sierra de Avila, y **F. Martín Gil**, (1993) sobre la geografía social de la comarca de Sepúlveda.

Se observa que en la mayor parte de las aportaciones que vienen realizándose desde los años 80 se incluyen notables variaciones en la estructura de las monografías regionales clásicas. Además muchas de ellas han ido introduciendo cierta preocupación por conectar con aspectos de la intervención territorial, tales como la ordenación espacial, la mejora de la calidad de vida de los habitantes, etc.

También desde los 80 han revestido interés los trabajos de síntesis y carácter global realizados por **J. García Fernández** (1985) con una importante interpretación sobre la dinámica de las comarcas del Sistema Central en el conjunto regional, aspecto que también tratará **J. I. Plaza Gutiérrez** (1989).

Por último merecen una mención especial los estudios de **M. A. Troitiño** (1988, 1990) sobre las dinámicas territoriales y las estrategias de intervención en las comarcas del Sistema Central, y especialmente en las de Gredos (1992, 1995). También en este espacio, concretamente en el Valle del Tiétar, trabaja un grupo de geógrafos en torno a **C. del Canto** (1992), con una clara orientación hacia el desarrollo rural. Se inicia así en estas áreas una nueva línea de investigación de carácter más aplicado y relacionado con la intervención territorial, con la que enlaza la presente investigación.

Todas estas aportaciones de la geografía regional y humana, junto a las investigaciones sobre el medio natural antes presentadas, demuestran una importante tradición de la disciplina geográfica en el estudio de estas áreas montañosas. En la misma se observa una evolución desde los enfoques más contemplativos y analíticos, a los más dinámicos e interpretativos. Como en otras ramas del conocimiento, las Sierras de

Guadarrama y Gredos, son los espacios más investigados tradicionalmente por los geógrafos, aunque poco a poco van existiendo investigaciones que dan a conocer las distintas comarcas.

Otros trabajos de carácter territorial y pluridisciplinar, donde además de geógrafos pueden colaborar economistas, sociólogos, ingenieros, etc., han sido quizás menos significativas para el conocimiento científico, aunque a menudo más importantes desde el punto de vista técnico y operativo sobre el territorio. Debido a ello, la mayoría de estas, por tener una relación clara con la intervención territorial, serán incluidos en el apartado siguiente. No obstante debido a su carácter divulgativo y en función de la información que contiene podemos destacar la obra colectiva publicada por la diputación abulense sobre la "Estructura Socioeconómica de la Provincia de Avila" (1985), recientemente reelaborada y actualizada en varios tomos (1995).

3. El conocimiento desde la perspectiva de la intervención territorial.

Se recogen en este apartado aquellos estudios cuya finalidad básica se ha dirigido a proporcionar una información específica de cara a las diversas intervenciones políticas. Hay que advertir que este tipo de estudios se caracteriza por su dispersión y difícil accesibilidad, en función de los diversos organismos e instituciones que los realizan. Asimismo son pocos los que se publican o están disponibles para su consulta, permaneciendo a menudo como instrumentos de estricto uso interno, lo que dificulta su recopilación.

Los primeros ejemplos de este tipo de estudios aparecieron con la labor ya citada de los ingenieros de montes desde la segunda mitad del siglo pasado. Dentro de esta línea sobresale especialmente la Memoria de Reconocimiento de La Garganta de El Espinar del ingeniero J. Jordana realizada en 1862, resultando ser una obra de vital importancia para el conocimiento de esta área de la Sierra de Guadarrama. En ese sentido su autor señalaba: **"El conocimiento preciso de las circunstancias naturales y socioeconómicas del monte es el mejor instrumento para acertar en su manejo técnico y en su gestión económica y social"** (GOMEZ MENDOZA, J. 1997, p. 7).

Posteriormente, en los años 30 del presente siglo, se realiza un estudio específico, dirigido por el naturalista **E. Hdez. Pacheco**, con el objeto de establecer una protección en las áreas de mayor valor natural de la Sierra del Guadarrama, lo que dará lugar a la posterior declaración de **Sitios Naturales de Interés Nacional** ⁽⁶⁾.

A partir de los años 60 conviene mencionar los que servirían para iniciar las distintas políticas sectoriales, que muestran un carácter marcadamente técnico alejado de la perspectiva territorial global. Entre ellos podemos reseñar los siguientes:

3.1. Los estudios de carácter agrario.

Entre ellos pueden resultar significativos los de **Declaración de Comarcas de Ordenación Rural, u Ordenación de Explotaciones**, con información sobre aspectos demográficos, de infraestructuras, y económicos, principalmente centrados en la situación del sector agrario.

También desde la perspectiva agraria el Ministerio de Agricultura, M.A.P.A. (1977), realizó los trabajos de delimitación y establecimiento de las **Comarcas Agrarias** a nivel nacional. Esta labor se lleva a cabo en base una serie de indicadores municipales tomados del Censo Agrario de 1972, referentes al tipo de utilización agraria del espacio y sus características. De esta forma se establecieron en el ámbito del Sistema Central Castellano-Leonés nueve comarcas agrarias que pueden englobar territorios más amplios que los de montaña. Los datos referentes a la realidad de cada comarca aparecieron tipificados posteriormente por el M.A.P.A. (1978). Pese a su carácter netamente sectorial, esta comarcalización tendrá gran importancia posterior pues en ellas se apoyarán diversas intervenciones como la delimitación de los municipios de agricultura de montaña.

3.2. El análisis de los desequilibrios socioeconómicos y las condiciones de vida.

En estos aspectos hay que citar en primer lugar la aportación de Cáritas, denominada **Plan C.C.B.** (1965), al que podemos calificar de trabajo pionero en el

⁽⁶⁾ El Ministerio de Fomento en 1930, por Real orden de 30 de septiembre, declaraba sitios naturales de interés nacional al **Pinar de la Acebeda**, y los **relieves glaciares de Peñalara** en la Sierra de Guadarrama compartida por las provincias de Madrid y Segovia, además de la **Pedriza de Manzanares** en la provincia madrileña.

desarrollo socioeconómico y la ordenación territorial en el ámbito local, pese a no tener una intencionalidad específica de actuar en el territorio (ORTEGA VALCARCEL, G. Y OTROS, 1986).

Desde mediados de los 60 el Ministerio de la Gobernación había llevado a cabo algunos estudios de delimitación comarcal intraprovincial a nivel nacional con la finalidad básica de establecer unas delimitaciones de carácter funcional operativas para el desempeño de la labor administrativa y la provisión de equipamientos y servicios básicos, (MINISTERIO DE LA GOBERNACION, 1965).

En 1974 la Comisión Interministerial de Planes Provinciales realizaba un estudio sobre la **depresión socioeconómica**, que sería presentado a la ponencia de planificación territorial del IV Plan de desarrollo económico y social. En el mismo se concretaban 21 áreas deprimidas, siendo 12 de ellas propuestas como "**Comarcas de Acción Especial**", número que se ampliaría posteriormente con nuevos informes del citado organismo en 1979, entre las que figuran varias zonas del Sistema Central. Este se basaba en el análisis a nivel municipal de una serie de variables básicas sobre renta, demografía infraestructuras y equipamientos (CARBONELL SEBARROJA, J. 1981, p. 697).

También desde esta orientación, en 1977, el M.A.P.A. preocupado por la situación de las áreas deprimidas del país ante las perspectivas de entrada en la C.E.E., realizó un primer "**Inventario de Areas en depresión socioeconómica**". Este constituye una aplicación del análisis factorial sobre la base de las comarcas agrarias, a través de una serie de indicadores sintéticos de dicha depresión, dando gran peso a las variables agrarias. Este trabajo continuó con varios estudios del Instituto Nacional de Investigaciones Agrarias, INIA, (1983) que partiendo de esta metodología de análisis factorial trataba de evaluar la aplicabilidad de las directrices comunitarias a las áreas desfavorecidas y de montaña españolas.

3.3. Los estudios dirigidos a la protección de paisajes y espacios naturales.

Entre los primeros en realizarse sobresale el que en el efectuado por el Instituto de la Conservación de la naturaleza, ICONA (1973), titulado **Primer Inventario Nacional**

de Paisajes Españoles Sobresalientes. Se trata de una obra de carácter descriptivo, realizada en el contexto de la época desarrollista, en la que se presentan las zonas consideradas más valiosas desde el punto de vista paisajístico, contando además con un pequeño croquis de situación, una foto representativa y una breve mención de sus caracteres.

En segundo lugar podemos reseñar el desarrollado también por el **ICONA** en 1974, para las actuaciones, que por mandato del III plan de Desarrollo, llevaría a cabo este organismo en la **Sierra de Ayllón**. Asimismo resulta de interés la obra de **F. Ortuño y J. de la Peña**, sobre las características de las Reservas y Cotos Nacionales de Caza en España, en cuyo tomo III (1979), dedicado a la región central se analizan entre otras las situadas en el ámbito del Sistema Central Castellano-Leonés, Gredos y las Batuecas.

Sin duda el espacio que mayor número de estudios ha conocido en las últimas décadas ha sido el de la Sierra de Gredos, en la que se han desarrollado estudios que han servido de base al ensayo de diversas experiencias de planificación entre las que destacaremos, siguiendo a M.A. Troitiño (1995):

1º) - 1978: "**Ordenación Integral de la Sierra de Gredos**", elaborado por ANTHOS Y ESTUDIOS E INICIATIVAS para el ICONA.

2º) - 1978-79: Estudios de "**El Plan Especial de Gredos**", trabajo inconcluso de carácter interdisciplinar con especial participación de la cátedra de planificación de la Escuela Técnica Superior de Montes entre otros profesionales, que quedó inconcluso.

3º) - 1980-82: Trabajos de "**El Plan Director Territorial de Coordinación**", trabajo puesto en marcha por la administración central, (M.O.P.U.), que no rebasará la fase de Análisis y Diagnóstico.

4º) - 1984-86: "**Estudio Previo de Directrices Territoriales y Planes Especiales de Protección y Regulación de los Recursos del Medio Físico en el Area de Gredos**", con el que la administración, (M.O.P.U.) trata de reconducir el anterior Plan Director, siendo elaborado por la empresa INGENIERIA 75. Su finalidad era fundamentalmente de

ordenación de este territorio, partiendo desde una perspectiva global, dinámica e integradora, que sirviera para conjugar la planificación física con la económica en esta área, que abarcaba zonas correspondientes a las provincias de Avila y Cáceres ⁽⁷⁾.

5º) - 1992-95: Elaboración por parte de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de la Junta de Castilla y León del "**Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Gredos**" (P.O.R.N.), que serviría de base a la declaración del actual Parque Regional de Gredos ⁽⁸⁾.

Por otra parte, también en relación con la protección de estos espacios y sus recursos, se ponían en marcha desde la Consejería de Obras Públicas y Ordenación del Territorio los "**Estudios de Medio Físico Provinciales**". Su finalidad básica era la de conseguir un esquema director que guiase la utilización del territorio de una forma adecuada respetuosa con sus valores y recursos ambientales. En ellos, con una metodología geográfica global, se efectuaba un diagnóstico del medio desde un punto de vista dinámico e integrador. Este tenía carácter operativo, sirviendo para proponer las directrices y normas generales, que habrían de regir en los distintos tipos de áreas según sus condiciones naturales y socioeconómicas ⁽⁹⁾.

3.4. Los trabajos relacionados con acciones de promoción y desarrollo económico.

Entre ellos pueden destacarse en primer lugar los que elaboró la Consejería de Agricultura y Ganadería, de la Comunidad Autónoma, como **Estudios de Base** para poner en marcha los **Programas de Ordenación y Promoción, (PROPROPROM)**, establecidos en la Ley de Agricultura de Montaña de 1982. Afectaron a la práctica totalidad de los espacios del ámbito de estudio y su finalidad se dirigía a analizar la realidad territorial, sus recursos

⁽⁷⁾ Con base en este estudio se realizó la publicación AA.VV. (1990): Gredos, La Sierra y su entorno citada en la bibliografía.

⁽⁸⁾ El **Plan de Ordenación de los Recursos Naturales de la Sierra de Gredos** fue iniciado por orden de la Consejería de Medio Ambiente de fecha 27 de abril de 1992. Su aprobación tendrá lugar mediante el Decreto 36/1995 de 23 de febrero. La Declaración del **Parque Regional de Gredos** se realiza mediante la Ley 3/1996, de 20 de junio.

⁽⁹⁾ En relación con ello pueden verse los resúmenes en las publicaciones de ARENILLAS M. Y OTROS, (1988), para las provincias de Avila y Segovia. Así como GOMEZ GUTIERREZ J.M., CABO ALONSO A., Y OTROS (1988) para la de Salamanca.

y carencias, lo que habría de servir para encauzar las intervenciones ⁽¹⁰⁾.

Presentaron un esquema global, típico de los estudios tradicionales tipo inventario, mostrando carencias como integración territorial de las distintas variables sectoriales en el diagnóstico resultante, mostrando además una perspectiva poco dinámica, que dificulta su operatividad.

En segundo lugar conviene citar los destinados a la puesta en marcha de los programas europeos **Leader I y Leader II**, con un enfoque local del desarrollo rural. Este fue elaborado a partir de los grupos de acción y los agentes sociales, una vez que llevaron a cabo un análisis de sus necesidades ⁽¹¹⁾. Se realizó así un notable esfuerzo por analizar los caracteres de las diferentes comarcas, identificando sus recursos y potencialidades, y también los distintos agentes políticos y socioeconómicos. Diseñando además con ellos las medidas dinamizadoras para llevar a cabo las distintas propuestas de acción. Posteriormente este tipo de análisis se extendió a gran parte de las comarcas como base de los recientes **Programas de Desarrollo y Diversificación económica rural (PRODER)**.

Asimismo es oportuno destacar los distintos estudios y análisis que se realizan en los 90 para la promoción de la comarca segoviana del Nordeste. Así a los efectuados para el Leader II por CODINSE (1995), hay que sumar las aportaciones promovidas desde la **estación invernal de la Pinilla**, de cara a su reactivación y mayor integración en el desarrollo de estas áreas ⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Los estudios de base que se realizan en primer lugar, (1987) son los de las Zonas de Agricultura de Montaña de Barco-Piedrahita-Gredos en Avila, Nordeste-Navafria en Segovia, y Srras. de Béjar-Francia-Gata en Salamanca. Posteriormente (1988), se efectúan los del Bajo Alberche, en Avila y Segovia-Oeste, según la Consej. de Agricultura Ganadería y Montes de la Junta de Castilla y León, Vid Fuentes.

⁽¹¹⁾ Un buen modelo de estos estudios lo tenemos en el realizado en 1991, para el Leader I, titulado **Plan Estratégico de desarrollo MANA-ESCOOP**, realizado con el apoyo del Instituto de Economía Aplicada del C.S.I.C., para la Mancomunidad Asocio de la Universidad y Tierra de Avila. Ese año se lleva a cabo el de la Asociación Salmantina de Montaña, A.S.A.M., para las Sierras de Francia y Béjar. Sobre la metodología vid. VALCARCEL RESALT, G. (1993).

⁽¹²⁾ Puede citarse en 1995 el **Análisis de infraestructuras y servicios**, realizado por la empresa PROINTEC Ingenieros Consultores., Asimismo el "**Plan de calidad integral de zonas turísticas de montaña**", promovido por la Asociación Turística de Estaciones de Esquí y Montaña, (ATUDEM) y la Secretaría General de Turismo, proyecto piloto a nivel nacional, (realizado por Coopers & Librand Galgano en 1996) (Vid. Fuentes).

En definitiva en el conocimiento ligado a la intervención territorial se observa una evolución que abarca desde los estudios parciales, vinculados a intervenciones sectoriales, predominantes en los años 60 y 70, hasta los de carácter global e integrador, años 80 y 90. Su finalidad es la intervención tanto en la protección y ordenación de espacios, o bien la de su promoción y desarrollo, siendo La Sierra de Gredos y su entorno las áreas que cuentan con un mayor número de estudios, cobrando una creciente importancia las del Nordeste segoviano.

De lo señalado hasta aquí podemos extraer, a modo de balance sobre el conocimiento geográfico de las áreas de estudio, una serie de conclusiones, las cuales serán las siguientes:

1.- La investigación científica, de carácter geográfico, en los territorios del Sistema Central cuenta con una amplia tradición que se remonta como mínimo a la segunda mitad del XIX. En esta tienen un fuerte peso los trabajos dedicados al conocimiento del medio natural, especialmente al relieve y la vegetación.

2.- El conocimiento de los aspectos socioeconómicos, ha presentado un desarrollo más reciente estando representado principalmente por las aportaciones históricas y sobre todo geográficas. Estas últimas resultan muy significativas desde mediados del presente siglo, presentando diferentes comarcas montañosas como marcos originales para la vida y las actividades humanas. A partir de los años 70 las investigaciones geográficas se centran en la explicación de las intensas transformaciones que han tenido lugar desde los años 50 y 60. Asimismo se observa una evolución en las metodologías y enfoques, siendo cada vez más numerosos los trabajos relacionados con la intervención en el territorio o el estudio de sus efectos.

3.- En el conocimiento ligado a la intervención territorial, se observa una trayectoria que va desde los estudios de aspectos parciales a los de carácter global e integrador que revisten gran importancia en las intervenciones más recientes. Por otra parte se ha constatado en la mayoría de las áreas cierta carencia de trabajos dedicados al balance territorial de las intervenciones realizadas.

4.- Espacialmente se observan importantes desigualdades en el conocimiento geográfico de las áreas del S. Central Castellano-Leonés. Así existen espacios en los que las investigaciones tanto físicas, como socioeconómicas están bastante desarrolladas, caso de las Sierras de Gredos y su entorno, mientras que otras áreas como las Srras. de Béjar, Francia, o la de Avila, han sido espacios casi desconocidos y apenas analizados, prácticamente hasta los 90.

5.- Por último se constata la importante carencia de investigaciones dedicadas a dar a conocer el desarrollo y la evolución de las intervenciones políticas aplicadas en estas áreas, de su significación y consecuencias en su dinámica.

PARTE SEGUNDA

**LAS INTERVENCIONES EN LAS AREAS DE MONTAÑA EN EL MARCO DE
EUROPA OCCIDENTAL. EL CASO ESPAÑOL.**

Las intervenciones territoriales llevadas a cabo por los poderes públicos en el ámbito del Sistema Central Castellano-Leonés durante el periodo 1950-1995, tema principal de la presente investigación, no pueden interpretarse adecuadamente desde puntos de vista estrechos, como hechos aislados o exclusivos de esos territorios. Por esta razón parece coherente encuadrar los fenómenos en el marco regional, nacional e internacional y en sus diferentes contextos, es decir en unas coordenadas espacio-temporales más amplias, lo que permitirá realizar una interpretación crítica y comparativa de su formulación, características y significado. En este sentido conviene tener en cuenta que la integración de España en las Comunidades Europeas supuso el inicio de políticas de intervención en las áreas de montaña, muchas de las cuales contaban ya con una larga trayectoria en los países y organizaciones internacionales de nuestro entorno (GOMEZ BENITO, C. Y OTROS, 1987).

Esta segunda parte se centra en el análisis de las principales estrategias y políticas de intervención desarrolladas en las áreas de montaña europeas y españolas, desde los años 50 y 60 hasta la actualidad. Para ello en primer lugar se presentan los caracteres generales de estas políticas, pasando a continuación a analizar e interpretar algunas de las trayectorias más significativas. En segundo lugar, tomando como referencia las citadas experiencias, se pasará a analizar las pautas seguidas por las intervenciones públicas en la montaña española, desde una perspectiva territorial comparativa y crítica; lo cual nos permitirá entender sus rasgos evolutivos y problemática principal en ámbitos concretos como el del Sistema Central.

CAPITULO I. LAS POLITICAS DE MONTAÑA EN ALGUNOS ESTADOS Y ORGANISMOS DE EUROPA OCCIDENTAL.

1. Consideraciones Previas.

Como es sabido, una buena parte de los países de Europa Occidental entraron tras la Segunda Guerra Mundial, en una fase de crecimiento económico sostenido, iniciándose en ellos desde 1950 un ciclo de expansión económica de larga duración que tiene su mejor

expresión en los estados de Europa Central y Septentrional. En esta época se empezaba a constatar la necesidad de cooperación política y económica entre los regímenes democráticos para facilitar el intercambio comercial y la movilidad del trabajo en aras de un mayor progreso material. En este contexto de cooperación surgía el **Consejo de Europa** en 1949, organismo de cooperación política, y ya en **1957 el Mercado Común Europeo**, conocido como la C.E.E., con clara orientación económica y comercial.

Por su parte los estados meridionales, como España, Portugal y Grecia, con una economía atrasada, y regímenes políticos autoritarios, permanecieron al margen de estos acuerdos, no experimentando crecimientos económicos significativos, ni reformas políticas democráticas hasta fechas más tardías.

En la década de los 50, especialmente en los países de economía más avanzada, comenzaron a aflorar importantes problemas territoriales y desequilibrios regionales, con especial incidencia en aquellos que contaban con una notable proporción de espacios montañosos. Sirvan como ejemplo los casos de países como Italia, Francia, y Suiza donde estas áreas suponen respectivamente el 53%, el 21% y el 70% del territorio nacional. En todos ellos, aunque de forma matizada en cada caso, aparecían los siguientes procesos generales:

- Gran aceleración económica y concentración de las actividades y de la población en las aglomeraciones urbanas.
- Fuertes incrementos en las disparidades y desequilibrios socioeconómicos regionales, que afectaban incluso a comarcas próximas, con especial incidencia en las zonas montañosas.
- Despoblación acentuada en muchos de los municipios rurales, pero sobre todo en los montañosos, que experimentaban a la vez un deterioro de su capacidad productiva, de su medio ambiente y de su tejido sociocultural.

En definitiva estos territorios de montaña entraban en un **ciclo de declive**

socioeconómico, enmarcado en el que sufría gran parte del mundo rural del viejo continente. Este proceso contrastaba con el fuerte crecimiento que empezaban a experimentar los distintos países, polarizado principalmente en las concentraciones urbanas. Ante ello los gobiernos de varios estados, comenzaban a poner en marcha medidas para paliar sus efectos y resolver sus problemáticas. Surgían así distintas políticas de intervención pública para los espacios rurales, contemplándose dentro de ellas estrategias y medidas específicas para las áreas de montaña, dada la singularidad de sus caracteres y la gravedad de sus problemas. Al respecto debe reseñarse que países como Suiza o Italia desarrollaron un tratamiento especial para su montaña desde los años 40 y 50, mientras que Francia comenzó a intervenir en los 60 y Austria y Alemania lo harían en los 70, (GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS, 1981).

Estas acciones específicas de la montaña fueron evolucionando hasta generalizarse, en un gran número de los estados de Europa Occidental. Los países mediterráneos, Grecia, España y Portugal, serían los más retrasados en la incorporación de estas políticas, puesto en ellos se desarrollaron sólo desde comienzos de los años 80.

Sin duda la citada generalización de las políticas de montaña se vio favorecida por la labor realizada por las instituciones y organismos internacionales como el Consejo de Europa y la C.E.E. El **Consejo de Europa** ha constituido un importante foro de discusión, elaboración de recomendaciones, intercambio de experiencias, etc. Así ha llevado a cabo, desde los años 60, una importante tarea de concienciación social y política hacia los problemas de estas áreas, centrándose sobre todo en las alpinas. Por su parte la **Comunidad Económica Europea, C.E.E., (en la actualidad Unión Europea, U.E.)**, está desarrollando desde los años 70, una intervención basada sobre todo en ayudas y apoyos financieros, incluidos dentro de la **política de Agricultura de Montaña**, y en la de **Desarrollo Regional**, ambas actualmente en profunda revisión.

El tratamiento dado a las regiones de montaña europeas ha estado en relación con los postulados teóricos e ideológicos dominantes en cada momento y realidad. Estos influyeron en la configuración de una doctrina o estrategia de la que han emanado las distintas políticas territoriales que han afectado al medio rural y a los territorios

montañosos. En este sentido, se considera interesante la aportación de **E. de Certainnes** (1983), que clasificó las distintas doctrinas u orientaciones sustantivas de las distintas políticas de intervención desarrolladas en el medio rural francés en las siguientes:

1.- La doctrina “Ordenancista”, basada en la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos, pudiendo incidir también en materia de viviendas, transportes, servicios públicos y regulación de usos del suelo. Trata de asegurar el desarrollo socioeconómico rural pretendiendo la igualdad entre los habitantes urbanos y rurales, puede ser considerada de carácter tradicional, estando presente en Francia, al menos desde 1954.

2.- La orientación “Productivista”, abarcaría las medidas tendentes a la mejora y modernización de las estructuras productivas, sobre todo agrarias, teniendo como finalidad principal favorecer la competitividad en el mercado. Destacan las acciones de concentración parcelaria, mejora de explotaciones, incentivos a la localización de empresas, a la modernización de alojamientos turísticos, etc. Han tenido su auge en el país galo desde finales de los años 50 y principios de los 60.

3.- La doctrina “Medioambientalista”, trata de conseguir una protección de los territorios y sus recursos, contra el deterioro ecológico y paisajístico, su abandono, despoblamiento, etc. Surgió ante los efectos negativos del desarrollo económico y las acciones productivistas, siendo aplicada preferentemente en las áreas de montaña. Esta orientación se ha apreciado en la política de agricultura de montaña de la C.E.E. desde comienzos de los años 70 y sobre todo en las declaraciones de espacios naturales protegidos que se han realizado en los distintos estados.

4.- El enfoque de “las Iniciativas Locales”, este enfoque, relacionado con la doctrina anterior, preside aquellas intervenciones que plantean un desarrollo territorial global, o integral. Se basa en un aprovechamiento racional de los recursos y en un gran protagonismo de los agentes locales, con tendencia a una instrumentalización de “**abajo a arriba**”. Se fundamenta en los planteamientos de las nuevas teorías para el desarrollo rural, desarrollo rural integrado,

ecodesarrollo, o desarrollo local. La puesta en marcha de este tipo de acciones se iniciaba a partir de mediados de los años 70, en relación con la crisis económica y ambiental que tuvo lugar en Europa Occidental.

Partiendo de esta clasificación para el caso francés, se cuenta con una base teórica que permite constatar como los distintos enfoques han estado presentes en las diversas estrategias desarrolladas en las áreas de montaña europeas. Con respecto a estas ha de tenerse en cuenta, tanto su distinto origen temporal, como su posible complementariedad, puesto que una misma política puede corresponder a más de un planteamiento o enfoque. Asimismo conviene considerar la **especificidad** de estos territorios montañosos, que puede hacer variar algunos de sus planteamientos.

Teniendo en cuenta lo señalado, han sido seleccionadas para su estudio, algunas de las experiencias más representativas e ilustrativas de intervención en la montaña europea, concretamente la suiza, la italiana, y la francesa. Asimismo se revisarán las desarrolladas por los organismos internacionales, Consejo de Europa y Unión Europea, U.E.

Suiza constituye, uno de los países europeos donde las políticas de montaña cuentan con una mayor, más rica y fructífera trayectoria a nivel mundial. Por su parte **Italia** presenta también una larga experiencia, cuyo interés se acrecienta por su proximidad geográfica y socioeconómica con respecto a España. Asimismo en **Francia**, se aprecia una evolución que puede resultar bastante significativa a nivel internacional, como lo demuestra el hecho de que autores de otras nacionalidades la hayan dedicado exhaustivos estudios, (CANNATA, G., SCARPETTA, S. 1986). Es además bastante ilustrativa para España, tanto por su proximidad geográfica y sociocultural, como por haberse desarrollado desde una administración tradicionalmente centralista, cuyos esquemas han estado vigentes en nuestro país hasta finales de los años 70.

Por último, tanto **la U. E.** como **el Consejo de Europa**, son instituciones de las que España es miembro de pleno derecho y cuyas recomendaciones y directrices sobre las áreas de montaña están incidiendo en gran medida sobre sus territorios, incluidos los del Sistema Central, por lo que se hace aconsejable su estudio.

Por último, es oportuno reseñar que la elaboración de esta parte, como podrá comprobarse a lo largo de la misma, se ha realizado principalmente a partir de aportaciones bibliográficas, que han sido articuladas e interpretadas de acuerdo con los objetivos y planteamientos de esta investigación. Además han sido utilizadas puntualmente y como complemento las pertinentes disposiciones legislativas, cuando ha sido posible acceder a ellas ⁽¹⁾.

2. La Experiencia Suiza.

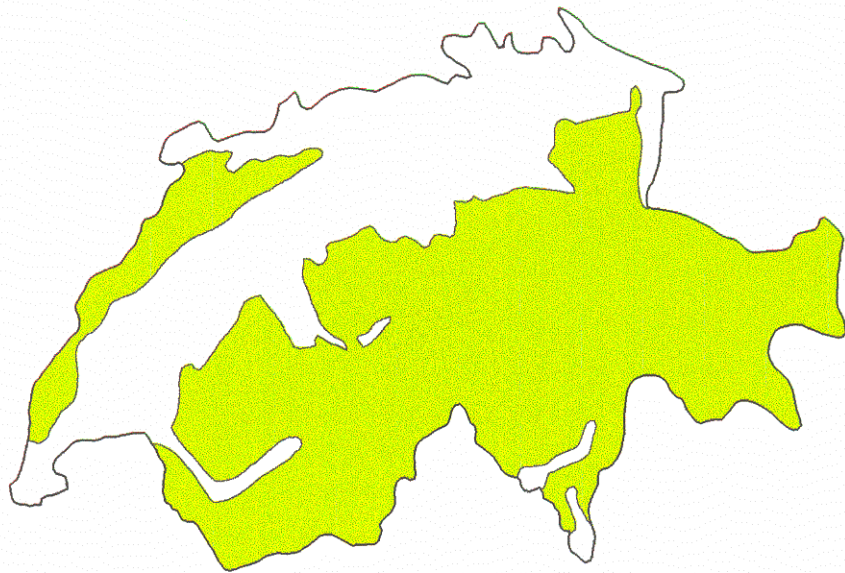
En Suiza, país eminentemente montañoso y alpino, la política de montaña cuenta con una larga y valiosa tradición. Sus inicios remiten a las primeras décadas de este siglo, en las que se empezaron a desarrollar acciones cada vez más específicas centradas sobre todo en los sectores agrario y forestal. Fue tras la Segunda Guerra Mundial, cuando las intervenciones se intensificaron y reforzaron, experimentando una progresiva y fructífera evolución, de la cual se presentan sus principales rasgos, (LEIBUNDGUT, H. 1981).

El estado suizo ha sido, sin duda, uno de los pioneros en la iniciación de las políticas y estrategias de intervención en las áreas de montaña de Europa Occidental y en ello incidieron, entre otros, los siguientes factores:

1.- La importante extensión de las áreas de montaña con relación a la superficie nacional (aproximadamente el 70%, 5 millones de Has.), (Vid Mapa N° 1).

2.- Los elevados niveles de desarrollo socioeconómico que alcanzó Suiza desde principios de siglo, así como su conocida neutralidad política que ha propiciado servidumbres, como una mayor dependencia de los recursos territoriales propios, sobre todo en épocas de crisis.

⁽¹⁾ En este sentido es justo destacar una fuente básica como el exhaustivo estudio comparado realizado sobre las políticas de montaña por GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS (1981) si bien está limitada por su falta de actualización.



ESCALA GRAFICA

0 20 40 60 80 100 Km.



Areas de montaña

MAPA Nº 1: AREAS DE MONTAÑA EN SUIZA
(Según Sauvaín, J.P., 1988, p. 195)

3.- La **estructura descentralizada del estado** en forma de una federación cantonal, que ha conferido a los distintos cantones una amplia autonomía política y administrativa, (hay que destacar que de los 26 cantones que forman la federación tan sólo 2 no disponen de áreas de montaña.). Como señala **H. Leibundgut**, (1981, p. 41), en el origen de la política de montaña suiza "no sólo pesan aspectos puramente económicos, sino también motivaciones de **solidaridad interregional e interterritorial**, para que todas las regiones vayan disponiendo de una estructura económica equilibrada y diversificada".

4.- Una **temprana concienciación política y social**, hacia las especiales características de estas áreas y sus problemáticas. Esta apareció tanto en los propios montañeses como en buena parte del resto de la población. Así lo ha demostrado, a nivel político, la pronta iniciación de intervenciones específicas para la montaña, y a nivel ciudadano, la labor de agrupaciones, como la Asociación Suiza de la población de Montaña, S.A.B. fundada en 1943 que ha desarrollado una intensa labor de concienciación, representación y coordinación, (GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS, 1981).

Partiendo de estos factores, la evolución de las políticas de intervención pública en la montaña suiza ha estado marcada por las siguientes etapas.

2.1. Una Primera etapa de intervenciones sectoriales predominantemente agrarias, (1951-1974).

Pasando por alto algunas acciones anteriores a la Segunda Guerra Mundial, se observa que en el periodo que fue de 1944 a 1947 se llevó a cabo una importante delimitación territorial de la montaña, estableciendo lo que se ha llamado el "**límite standard**", que posteriormente sería redefinido y matizado ⁽²⁾. En este periodo la

⁽²⁾ En la delimitación priman criterios agrícolas. Así en un primer momento se consideraron territorios de montaña los comprendidos por encima de 800 m. de altitud. Pero este método no resultaba operativo y se optó por introducir nuevos criterios suplementarios, como fueron la situación climática, la de los transportes, medios de comunicación, características topográficas etc. Quedaba así establecido entre los 300 y los 900 m. el nuevo límite o "**límite standard**", que sin duda se adecuaba mejor a la finalidad de las acciones.

problemática de estas regiones fue asimilada por las administraciones a la de sus actividades agropecuarias y así en la delimitación reseñada primaron criterios productivos agrarios.

Poco después, en 1951 se promulgó la "**Ley Federal sobre la Agricultura**" que constituiría el marco de referencia de la **política agraria** suiza y la base de diversas intervenciones territoriales durante las décadas posteriores ⁽³⁾. En ella, pese a su carácter general para todo el territorio, se tomaron, ya específicamente, en consideración las difíciles condiciones que para el desarrollo de las actividades agrarias se daban en los espacios montañosos, con el objetivo principal de que mantuvieran o incrementaran su producción ⁽⁴⁾.

Con la entrada en vigor de la citada ley federal, se emprendió un notable esfuerzo desde la administración en favor de la **agricultura de montaña**. Este se realizaba mediante una aplicación más favorable y ventajosa de las acciones agrarias generales, que se vieron reforzadas por el desarrollo progresivo de intervenciones específicas. En esta época fueron importantes, las medidas dirigidas a sostener y fomentar determinadas orientaciones productivas como la ganadería lechera y las destinadas a la mejora de estructuras mediante subvenciones y créditos a bajo interés. Desde 1955 los territorios de montaña suizos, en virtud de sus distintos condicionantes y limitaciones productivas, se dividieron en varias zonas, con la finalidad de establecer una graduación y diferenciación de las intervenciones, ajustando así estas a su diversidad y problemática ⁽⁵⁾.

⁽³⁾ La **Ley Federal de Agricultura**, supuso fundamentalmente un intento de mantener el potencial productivo, de las áreas rurales, frenando los procesos migratorios que estaban teniendo lugar hacia las concentraciones urbanas, para facilitar así el abastecimiento de productos agrarios a todo el país. (SAUVAIN, P. 1988 p. 193).

⁽⁴⁾ El peso de las **zonas de montaña** en la actividad agraria del país helvético era considerable dada su gran extensión territorial. Así según P. Sauvain, (1988, p. 193), en 1955 la agricultura de estas áreas representaba el **33% del conjunto de las explotaciones**, ocupaba el 30,4% de la S.A.U. (excluidos los pastos de montaña), y empleaba el 29,8% de la mano de obra masculina permanente.

⁽⁵⁾ Tomando como base por una parte el **Catastro de la producción agraria**, y por otra el **Catastro de la producción animal**, la montaña suiza se dividió en 3 zonas según el grado de dificultad productiva que albergaban, para un más correcto tratamiento. Esta diferenciación se incrementó después a cuatro zonas, al establecerse una de carácter prealpino o de colinas, (SAUVAIN, P. 1988, p. 196).

Dentro de las actuaciones específicas de la política de **Agricultura de Montaña** destacó, hacia 1960, el establecimiento de los "**Pagos Compensatorios de Montaña**" que la administración federal otorgaba sin contraprestación alguna a los agricultores y ganaderos de estas zonas, por el mero hecho de residir y mantener su explotación ⁽⁶⁾. Se trataba de una medida dirigida a aumentar la renta de los campesinos, y en definitiva al mantenimiento de las actividades agrarias y de su población, siendo posteriormente muy imitada en toda Europa Occidental.

Por otra parte, las distintas legislaciones sectoriales con incidencia en la montaña, como la forestal, la turística, la hidrológica, de protección a la naturaleza, etc., se fueron significando progresivamente por otorgar un **tratamiento de favor** a estas regiones. Este se llevó mediante acciones como la concesión de créditos y subvenciones, con las que se trataba de estimular su economía y de preservar estos espacios. Un ejemplo de estas medidas, se encuentra en la "**Ley Federal de 1969 sobre créditos a la inversión para la Economía Forestal de Montaña**", también en la "**Ley Federal sobre Estímulos al Crédito Hotelero y Estaciones de Descanso de 1966**". En ambas además de créditos a bajo interés, se incluían diversos apoyos al sector forestal y hostelero de estas áreas, (GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS, 1981, pp. 34-35).

Pese a estas acciones, la montaña suiza experimentó durante los años 60, un preocupante declive socioeconómico, palpable tanto en la regresión y el envejecimiento poblacional, como en la disminución de su actividad agraria. Estos procesos contrastaban fuertemente con las tendencias de crecimiento del resto del estado y en especial con las de las zonas urbanas ⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Se trataba de **ayudas directas** para la contribución a los gastos ganaderos y de **subsidios** a las explotaciones familiares, su cuantía era mayor en las zonas que presentarían mayores limitaciones, como por ejemplo las de alta montaña.

⁽⁷⁾ P. Sauvain (1988, p. 198), demuestra gráficamente como el número de explotaciones agrarias en zonas de montaña experimentó un descenso de un 9% en el periodo de 1955 a 1965, acentuándose desde ese último año a 1975 y llegando al 20%. En las áreas llanas la pérdida de explotaciones fue aún más importante, suponiendo en los periodos citados un 27% y un 17% respectivamente.

2.2. Una segunda etapa de avance hacia estrategias de desarrollo rural integrado (1975-1995).

Desde mediados de los años 60, tanto los científicos, como los políticos y principalmente los montañeses, constataron el declive anteriormente mencionado, comprobando la insuficiencia de las medidas aplicadas hasta entonces para resolver la problemática de estas zonas. Se iniciaba así un largo proceso de estudio, reflexión y debate en el que se iría definiendo la necesidad de una estrategia de carácter global y coordinado, ajustada a las peculiaridades de cada territorio para configurar una verdadera política regional para la montaña.

El proceso cristalizó en 1974 con la promulgación de la "**Ley Federal sobre Ayuda a la Inversión en Regiones de Montaña**" (de 28 de junio), a la que se denominó L.I.M. Esta fue elaborada sobre la base previa de "**la Concepción General del Desarrollo Económico de las Regiones de Montaña**", documento de estudio y debate aprobado por el Consejo Federal en 1971, lo que marcó el inicio de esta segunda etapa de la política de montaña en el país helvético. Este documento, tras minuciosos análisis y estudios sobre la evolución socioeconómica de Suiza y sus áreas de montaña, proponía básicamente los objetivos siguientes:

- Reducir las disparidades entre las regiones económicamente fuertes y aquellas con bajos niveles de desarrollo.
- Mantener niveles de población suficientes en las regiones de montaña.

Para su cumplimiento, definía claramente las líneas que habrían de seguir las administraciones en su política territorial, marcando las bases de una nueva estrategia de intervención cuyos principios rectores fundamentales serían los siguientes, (SAUVAIN, P. 1988, pp. 199-200):

1.- Escala Regional de Actuación; la intervención política debía ser concebida a nivel regional. **La Región** se definía como un escalón intermedio entre el

Cantón y el Municipio, es decir un conjunto de municipios cohexionados por vínculos geográficos y socioeconómicos. Venía a equivaler a lo que normalmente entendemos en España por comarca, y se correspondía con la unidad territorial sobre la que se desarrollaba la nueva política ⁽⁸⁾, (art. 6, L.I.M.).

2.- Carácter Global de la Intervención; ante la insuficiencia y descoordinación de las políticas sectoriales, se observó la necesidad de estimular todos los sectores y actividades económicas, teniendo en cuenta su interdependencia. La montaña se contemplaba así como un **espacio económico multifuncional** en el que se debían poner en valor todos sus recursos.

3.- Rentabilidad Social; este principio debía de regir cualquier intervención pública, con el fin de evitar malos usos y pérdidas de recursos.

4.- Eficacia Territorial; las intervenciones se debían de caracterizar por la concentración de esfuerzos y la difusión de efectos en el territorio. De lo que se deduce la necesidad de planificar adecuadamente la localización de las actuaciones, con el objetivo de que se beneficiase de ellas el máximo de población.

Estos principios fueron asumidos por la L.I.M., que estableció a partir de ellos una nueva política de montaña desde 1974-75. Su objetivo básico fue el de mejorar y desarrollar las condiciones de vida de estas regiones (art. 1). Para llevarlo a cabo se estableció un sistema de ayudas y créditos mediante los cuales la administración federal financiaba hasta la cuarta parte del costo total de las **infraestructuras, equipamientos y servicios colectivos**. Se entendió que mejorar estos aspectos generales, resultaba suficiente para atraer las inversiones privadas, que se consideraban en última estancia como las

⁽⁸⁾ Los **municipios** constituyen las fracciones administrativas en las que se dividen los cantones y disponen de autonomía, competencias y recursos para intervenir en su territorio, si bien presentan una extensión limitada. Todo ello influyó en que la L.I.M. tomara como unidad territorial básica, a la **región**, agrupación de municipios, de **carácter comarcal**, para llevar a cabo distintas acciones en común.

artífices del desarrollo territorial y de la mejora en las condiciones de vida ⁽⁹⁾.

La unidad territorial de intervención establecida por la ley fue la **región**, definiéndose como tal a "**Una agrupación de municipios estrechamente unidos geográfica y socioeconómicamente**" (art. 6), es decir con carácter comarcal. Estos municipios, a los efectos de esta ley, se organizaban en una estructura u organismo cuya formación sería aprobada por las autoridades federales. La región ideal albergaría unos 20.000 habitantes y tener un centro cabecero de unos 5.000, además de cumplir una serie de características que expresasen una necesidad y posibilidad de desarrollo socioeconómico, y una incapacidad manifiesta de abordarlo por sí misma ⁽¹⁰⁾.

El instrumento por el cual se llevaba a cabo la nueva estrategia de intervención era el "**Programa de Desarrollo Regional**", que fue elaborado por las propias regiones. En él se proponían una serie de objetivos, fundamentalmente de carácter demográfico, de empleo, equipamientos, etc. Con base en ellos se definían los proyectos y actuaciones concretas y se marcaban los plazos de ejecución, previa evaluación de los recursos disponibles. En ellas eran tenidas en cuenta las normas de Ordenación del Territorio contenidas en cada Plan Director Cantonal y las leyes federales. Según la L.I.M. las acciones más importantes, deberían localizarse en los centros elegidos como **polos de crecimiento**, en virtud de la *eficacia territorial*, (art. 10 a 14).

Conviene reseñar el importante papel que los **cantones** han jugado en la ejecución de los citados programas y en general en el desarrollo de toda la L.I.M., interviniendo de principio a fin en todo el proceso, desde los estudios básicos a la gestión. Junto a ellos, los

⁽⁹⁾ Los proyectos que podían beneficiarse eran los relativos a **infraestructuras básicas y equipamientos**: a) Vías de comunicación, abastecimiento, depuración y evacuación de aguas, eliminación de residuos etc. b) Servicios escolares, de formación profesional, de salud, higiene y asistencia social. c) Instalaciones deportivas, culturales y turísticas. d) Desde 1985, se incluyó la adquisición de suelo con fines industriales o artesanales, (SAUVAIN, P. 1988, p. 201).

⁽¹⁰⁾ La **región debía cumplir**, según la L.I.M., las siguientes características:

- **Situación** de al menos un 50% de su extensión y un 20% de su población en área de montaña, según el catastro de producción animal, (art. 2).
- **Necesidad de desarrollo**; evolución demográfica, situación económica y de equipamientos por debajo de la media estatal, (art. 8).
- **Capacidad de desarrollo**: Es decir si dispone de población y recursos suficientes para el mismo, incluyendo polos dinámicos de actividad económica, y la existencia de un organismo regional, (art. 9).

municipios han sido también una pieza clave en esta política, al canalizar y proponer buena parte de las iniciativas locales hacia los programas regionales, colaborando directamente en su gestión. También participaron y recibieron ayudas las asociaciones de derecho público y los particulares cuya iniciativa sirviese a los objetivos de la ley, (art. 4). Todo ello permite constatar el alto grado de protagonismo de las administraciones locales y de las organizaciones sociales en la nueva estrategia, lo que hace efectivo el **principio de descentralización**.

La aplicación de programas de desarrollo, concebidos en función de la **L.I.M.**, no ha estado sin embargo exenta de problemas. Así sus actuaciones presentaron una escasa incidencia en aspectos tan importantes como la creación de empleo, la puesta en valor de recursos, etc., que dependían, casi por completo, de las inversiones privadas. Se aprecian por tanto ciertas insuficiencias en la ley de cara a la consecución de sus objetivos, lo que puede deberse a su concepción y elaboración en una etapa de fuerte crecimiento en toda la nación. Estas insuficiencias, se hicieron pronto evidentes en el contexto de la crisis económica, que irrumpió en Europa Occidental a principios o mediados de los años 70. Ante esta situación la respuesta de cantones y municipios fue la adopción de medidas y fondos específicos para las regiones que pudiesen llenar estos vacíos, sobre todo a nivel social. Sirva como ejemplo ilustrativo el caso de la región de Pays-d'Enhaut estudiado por P. Sauvain, (1988, pp. 205-214).

Desde 1975, un total de 54 regiones de montaña elaboraron y pusieron en ejecución sus programas de desarrollo apoyados en la **L.I.M.**. De este proceso se pueden extraer las siguientes consideraciones:

1.- La constitución de las regiones supuso, sin duda, una mayor adecuación de las intervenciones a las realidades locales y las demandas de la población, la cual participó activamente en la planificación de los programas (STUCKI, E. 1984).

2.- Pese a su carácter global, la política instituida por la **L.I.M** puede considerarse que ha limitado su actuación a ciertos sectores, como las

infraestructuras y equipamientos. Asimismo se ha advertido en ella cierto sesgo "economicista", al centrarse casi exclusivamente, en la promoción de estas económicas.

3.- Se aprecia una falta de incidencia en materias como la ordenación territorial o la planificación física, detectándose una escasa capacidad de acción social pese a fomentar infraestructuras y equipamientos.

En definitiva, parece claro que las actuaciones contempladas en la ley no han sido suficientes para propiciar, por sí mismas, la mejora de las condiciones de vida de las regiones de montaña. De esta manera, para ser realmente efectivos los **Programas** han debido superar el ámbito de la ley, integrando aspectos tales como; medidas sociales, mejoras ecológicas, incentivos y subvenciones a las empresas privadas, a la puesta en valor los recursos, etc. Por otra parte las regiones y municipios han desempeñado un importante papel en la coordinación y regulación de las distintas políticas sectoriales complementarias, lo que ha sido factible por los importantes niveles de autonomía y recursos económicos de que han dispuesto las administraciones locales.

Pese a su importancia la **L.I.M.** no ha sido la única línea de actuación en favor de las regiones de montaña. Sus **programas de desarrollo**, han debido de coordinarse con las distintas intervenciones sectoriales, de larga trayectoria que han venido siendo gestionadas desde la administración federal o cantonal.

En este sentido ha destacado en primer lugar la **Agricultura de Montaña**, apoyada en la "**delimitación standard**", aunque levemente modificada. Esta se ha centrado en medidas como las ayudas a mejoras productivas, a la higiene de la explotación, a la compra de maquinaria, a la mejora de pastos, que han ido actualizándose. Asimismo han cobrado relevancia ayudas como los **Pagos compensatorios** dirigidos al sostenimiento de las rentas, de cara al mantenimiento de las explotaciones ⁽¹¹⁾.

⁽¹¹⁾ Según P. Sauvain (1988, p. 194), representaban en 1980 como media el 28% de los ingresos agrarios obtenidos por los agricultores de montaña. Las subvenciones y ayudas a mejoras productivas, a la higiene de la explotación, a la compra de maquinaria, a la mejora de pastos.

Por otra parte Suiza ha contado con una **Política Forestal** desde principios de siglo, que ha gestionado un detallado catálogo de montes **productores y protectores**. Asimismo desde 1977 se dispone de distintas líneas de ayuda destinadas a la repoblación, la mejora de las estructuras, las medidas de protección, etc., llegando a cubrir hasta el 75% de los costes. También existe una política de **protección a la naturaleza y el paisaje**, en función de la cual las zonas declaradas de interés nacional o regional, reciben de las administraciones cuantiosas subvenciones destinadas a contribuir a su conservación y cuidado.

La **Política turística**, muy reforzada desde 1974, se ha basado en estimular con créditos y ayudas especiales todo tipo de proyectos, renovaciones, reformas, nuevas construcciones, etc., siempre que estos estuviesen de acuerdo con los contenidos del programa de desarrollo regional. También han existido y existen, importantes líneas de crédito a las pequeñas empresas.

Asimismo hay que destacar la presencia de una importante **Política hidráulica** que estableció distintos cánones destinados a compensar a las regiones montañosas. También se cuenta con un tratamiento específico de la vivienda, sobre todo desde la aprobación de **Ley Federal sobre la Mejora de Vivienda en Montaña" 1970**, con subvenciones cuantiosas de hasta el 50% en estas áreas, (GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS, 1981, p. 37).

Todas las actuaciones reseñadas deben estar armonizadas con la ordenación territorial, que se ha ido reforzando desde 1979 con "**La Ley federal de Ordenación del Territorio**". En ella se hacía especial hincapié en la protección y salvaguarda de elementos como el suelo, el agua, el bosque y el paisaje, para lo que se regulaba el desarrollo de las actividades humanas. De acuerdo con esta ley los cantones han elaborado directrices de ordenación y planes directores cantonales, en los que han integrado los distintos planes municipales que especificaban a menor escala las calificaciones zonales de su territorio.

En conclusión, Suiza puede considerarse como un país pionero en la concepción y el desarrollo de políticas de montaña específicas. Estas han evolucionado

considerablemente desde los años 50, desde una estrategia, dirigida por las administraciones federal y cantonal con predominio de las intervenciones agrarias, a otra en la que la intervención avanza hacia el carácter global e integrador, siendo dirigida por las administraciones locales y contando con una creciente participación ciudadana. Aunque tuvo cierto éxito, al paliar los efectos de la emigración por la eficacia de las ayudas, aún quedan numerosos problemas por resolver, (LEIBUNDGUT, H. 1981, p. 50). Entre ellos pueden destacarse los desequilibrios de rentas, el envejecimiento de la población, o los mayores índices de desempleo que subsisten en la actualidad en las zonas de montaña.

Por último, debe tenerse en cuenta el carácter alpino de la montaña helvética y las peculiaridades políticas y socioeconómicas del país, que impiden la transposición fiel de sus modelos de intervención a otras zonas, como las mediterráneas, siendo necesario realizar numerosas modificaciones y ajustes.

3. La Experiencia Italiana.

Italia ostenta, junto con el país helvético, una de las más largas tradiciones en el ámbito de las políticas de montaña. Su proximidad geográfica y cultural con España, hace que el conocimiento de la **experiencia italiana** revista un interés especial de cara al adecuado tratamiento de la montaña en el estado español y en este sentido se aborda su estudio.

Es conveniente resaltar que Italia contaba ya con algunas experiencias puntuales en estas intervenciones, anteriores a la década de los años 40. Así a lo largo del periodo fascista, respondiendo a la voluntad autárquica del régimen, se llevaron a cabo en las áreas de montaña algunas medidas hidrogeológicas y forestales, junto a una serie de **mejoras territoriales**, (GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS, 1981, p. 67).

Desde principios de los años 40, se ha detectado una considerable **toma de conciencia**, respecto a la singularidad y problemática de la montaña, al menos entre importantes estratos intelectuales y políticos. Así lo han demostrado hechos como la "**Declaración de Chivasso**" de 1943, con la que importantes personalidades, desde la

clandestinidad, exigían **autonomía política cultural y económica** para las **áreas alpinas**, (CASABIANCA, F. DE 1988). Sin duda esta temprana concienciación influyó sustancialmente en la génesis de la política de montaña italiana actual. Esta se iniciaba a partir de la constitución republicana de 1948, en la que se establecían actuaciones específicas para las áreas de montaña, (PIAZZONI, G. 1985, p. 71).

3.1. Primera etapa: Intervenciones Específicas de predominantemente agraria (1952-1971).

Con la promulgación de la **ley N° 991, "Ley de Montaña"** en 1952, se trató de dar respuesta a las citadas demandas, con una voluntad política de actuación en estas zonas y un espíritu de superación de anteriores acciones, (GALANTE, E. Y SALA C. 1987, p. 15). Esta disposición constituyó el **verdadero arranque** de la política de montaña italiana, centrándose sobre todo en los sectores agrícola y forestal, aunque contemplaba la promoción de actividades como la artesanía de productos autóctonos, o la mejora de dotaciones en los establecimientos turísticos.

Las áreas montañas, sobre las tendría efecto, se contemplaban claramente como áreas desfavorecidas, delimitándose a través de **parámetros físicos** (altitud y pendiente), complementados con **criterios económico-productivos** ⁽¹²⁾. Esta delimitación, aunque con alguna modificación, se ha prolongado prácticamente hasta la etapa actual, al menos como definición legal.

Como ya se ha indicado, la estrategia que conllevaba se basaba principalmente en mejorar y favorecer el desarrollo de las actividades productivas agrarias y forestales. Para ello se concedían créditos a bajo interés y subvenciones a fondo perdido (Tit. 2). También

⁽¹²⁾ En la ley 991/52, se considerarán de montaña los municipios que:

- Superen en un 80% de su superficie los **600 m. de altitud**.
- Los que presenten una **diferencia de cotas no inferior a 600 m.**, siempre que la **renta imponible no sea superior a 2.400 liras/Ha.**
- Se definen como **equiparables** los municipios, o partes de los mismos, con similares condiciones económico productivas, sobre todo si estos estaban incluidos en el catastro agrario como de montaña, y los afectados por la guerra mundial. Por otra parte, se delimitan como de **"Mejora de montaña"**, aquellos territorios que presenten unas especiales condiciones de degradación física o económica, (GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS, 1981, p.70).

se establecieron "**Planes de Mejora**" para las estructuras e infraestructuras agrarias, llevados a cabo mediante consorcios de las distintas administraciones (Tit. 4).

Por otra parte se crearon entes nuevos para la gestión forestal, pascícola, y para la prevención de la degradación de los suelos, tomando forma de consorcios entre la administración y los particulares. A nivel nacional la "**Dirección General de Economía de Montaña y Montes**" nació para hacerse cargo de la gestión de estas intervenciones.

Además, a lo largo de los años 50, se pusieron en marcha un amplio conjunto de disposiciones y medidas sectoriales que completaban la política reseñada. Entre estas pueden citar las siguientes; 1) La de "**Intervención en Areas Deprimidas**" de 1950. 2) La de "**Institución de Cuencas de Montaña**" y el "**Canon de Energía Hidroeléctrica**" del que se beneficiaron a partir de 1953. 3) Las disposiciones de 1957 en favor de la "**Escuela Elemental de Montaña**". También en esa década las poblaciones montañosas y sus administraciones locales comenzaron a organizarse en forma de asociaciones, así en 1952 se creó "**la Unión Nacional de Municipios y Entes de Montaña**" y posteriormente "**la Federación de Consorcios de Montaña**" (**FEDERBIM**). Ambas llevaron a cabo una meritoria labor de concienciación y presión social, decisiva para la evolución de las intervenciones, (GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS, 1981, pp. 78-81).

La "**Ley de Montaña**" de 1952, dominó una primera etapa de esta política que llegó hasta los años 70, siendo tenida especialmente en cuenta en diferentes planes de carácter estatal. Este fue el caso del "**Plan Verde**", para el desarrollo de la agricultura, aprobado en 1961 y prorrogado en 1966 y también de otras medidas de actuación en zonas deprimidas, como las contenidas en el "**Programa de Desarrollo Económico y Social del quinquenio 1966-70**". En los dos casos se insistía en la necesidad de incrementar y mejorar las intervenciones en los territorios montañosos, con el fin de reducir los desequilibrios socioeconómicos nacionales.

En cuanto a los efectos de la citada ley, se ha de tener en cuenta que desde los años 60 se observó, en estas áreas una notable regresión agraria, junto al desarrollo selectivo del turismo y de algunos sectores industriales y comerciales (MAZZOLENI, M. Y NEGRI,

G.G. 1981, pp.27-30). Asimismo se detectó una falta de flexibilidad en algunas medidas que con frecuencia presentaron carencias de adaptación a las distintas problemáticas de la montaña italiana ⁽¹³⁾. En este contexto se ponía en cuestión la eficacia de esta política para la resolución de los múltiples problemas de las áreas montañosas, lo que dará lugar a una nueva etapa (BOSCACCI, F. Y LECHI, F. 1985, p. 17).

3.2. Segunda etapa: La Estrategia de Las Comunidades de Montaña desde 1971.

Tras varios años de debate entre partidos políticos, intelectuales y organizaciones ciudadanas, se aprobó la ley 1.102/71 "**Nuevas Normas para el Desarrollo de la Montaña**". Comenzaba así una segunda etapa en la evolución de la política italiana con la que se trataban de superar los defectos de las intervenciones anteriores. Su finalidad última era la de lograr equilibrar socioeconómicamente las áreas de montaña, con respecto al resto del país. Para ello se introducían sustanciales cambios en las intervenciones públicas sobre estos territorios, que pueden resumirse en los siguientes:

1.- Se partía de una **visión unitaria y global**, de los problemas de la montaña, tratando de superar las acciones sectoriales descoordinadas y fragmentarias. Aparece una voluntad de intervenir de **forma integrada** en todos los sectores y recursos económicos, además de aspectos como obras públicas, infraestructuras, problemas sociales y culturales, y ordenación territorial.

2.- Se establecía la necesidad de adecuar dichas intervenciones a las **necesidades locales**, debiendo realizarse de una forma descentralizada e individualizada en cada zona. Para ello se instauró la **Comarca de Montaña**, "**Comunità Montana**", (art. 4), institución territorial de derecho público formada por la asociación de municipios, con problemáticas homogéneas, que asumía las competencias de planificar su territorio. Para ello se las dotaba de recursos y

⁽¹³⁾ Las áreas de montaña italianas presentan una gran diversidad, con problemáticas muy diferentes que demandan tratamientos específicos. Se aprecian así los siguientes conjuntos, el **Arco Alpino** con vocación silvopastoril y turística, la **dorsal de los Apeninos** con gran variedad de caracteres mediterráneos, de aptitud diversificada, y la especial realidad insular, también mediterránea, de **Sicilia y Cerdeña** donde predominan vocaciones agropastoriles. (GALANTE, E. Y SALA, C. 1987, pp. 11-14).

poderes suficientes, (PIAZZONI, G. 1985, p. 72).

El establecimiento de estas comarcas se hizo previa delimitación de "**zonas homogéneas**", con base en criterios de unidad territorial social y económica. También en función del entendimiento entre los municipios afectados, y a partir de leyes regionales específicas. Estas no indicaban por lo general sus criterios de delimitación, prevaleciendo en ellas **motivos de orden político**, conjuntamente con "**elementos de hecho**"; como la configuración orográfica del territorio, su integración socioeconómica, y el respeto general a los límites provinciales y regionales ⁽¹⁴⁾.

3.- Los "**Programas de desarrollo económico y social**" se constituían en el principal instrumento de planificación de la **Comunidad Montana**. A través de ellos se han llevado a cabo la coordinación e integración orgánica de todas las acciones a desarrollar en la comarca, así como de todos los agentes que en ella han operado, (art.2). También se concedían competencias a la comunidad montana para el establecimiento de **Planes Urbanísticos comarcales**, para la ordenación del territorio (art.7). Toda la planificación que se realizase debía adaptarse a los programas y directrices establecidos con carácter nacional y regional.

4.- Para el buen funcionamiento de la estrategia, se preveía la necesidad de una **intervención democrática**, dando gran importancia a la participación de las poblaciones locales afectadas. En este sentido las Comarcas de Montaña estaban gestionadas directamente por los representantes de los municipios y en ellas se posibilitaba la participación directa de las organizaciones y asociaciones locales, e incluso de los propios ciudadanos.

Una vez indicados los elementos básicos sobre los que gira la nueva estrategia, hay que señalar el importante papel que han tenido en ella las **regiones autónomas**. Aunque la

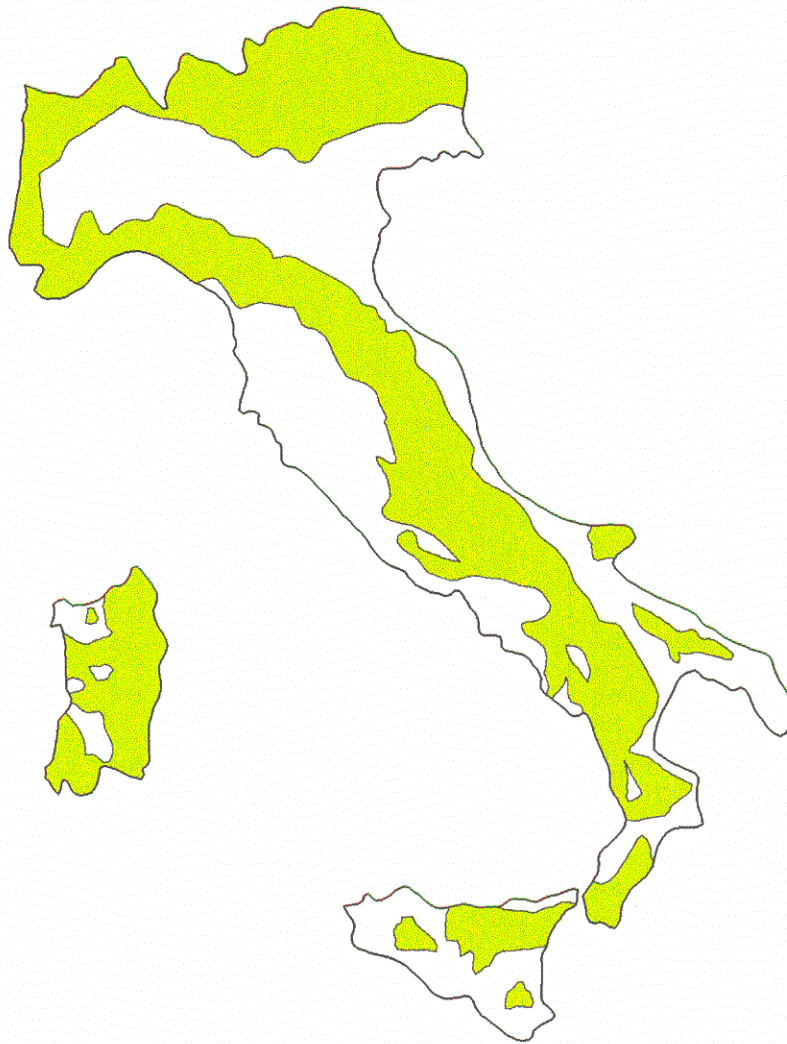
⁽¹⁴⁾ Conviene indicar que las comarcas que surgen son poco homogéneas entre sí, especialmente en cuanto a su extensión, cada región ha seguido sus propias fórmulas, desde las que comprenden más de 64 municipios a las de 4, aunque predominan las de carácter reducido, (GARCIA ALVAREZ, A.R. Y OTROS, 1981, p. 72).

constitución de 1948 establecía la regionalización del estado, esta no se llevó a cabo hasta los años 70 en que se efectuó una importante reforma institucional del estado, facilitando el desarrollo autonómico de las distintas regiones. Ello suponía prácticamente el fin del centralismo dominante hasta entonces, y la entrada directa de las regiones en la nueva política de montaña, a las cuales la legislación daba bastante protagonismo. (MAZZOLENI, M. Y NEGRI, G.G. 1981, pp. 31-33).

Por tanto la administración regional, mediante **leyes regionales de montaña**, era la encargada de la definición de las áreas homogéneas que servían de base a la constitución de **Comarcas de Montaña**. Además la región debía impulsar y orientar los estatutos de dichas comarcas, los criterios de su funcionamiento y los mecanismos de su financiación. Estas leyes regionales irían aflorando progresivamente en toda Italia desde 1973, completando así las piezas legales de la nueva estrategia. Además las regiones debían aprobar los programas de las Comarcas, asegurando así la coordinación de las acciones en las distintas zonas y su coherencia con los planes y directrices regionales y nacionales. Estas últimas quedaban garantizadas, pues en última instancia el **Comite Interministerial de Programación Económica**, era el organismo central que financiaba a las regiones.

En este marco institucional la política de **Agricultura de Montaña Comunitaria Europea**, impulsada desde la segunda mitad de los años 70, debe contemplarse como un complemento sectorial importante de apoyo a la política general italiana. En ese mismo año se establecieron varias leyes, (como la 153/75 y 352/75) con el propósito de posibilitar la adaptación e incorporación de Italia al nuevo régimen de ayudas comunitarias, establecidas mediante directivas socioestructurales como la 268/75, (MURATORE, B. 1985).

Así pues desde los años 50 la política italiana de montaña ha experimentado una sensible evolución, pasando de unas intervenciones específicas desarrolladas sectorialmente, a otras de carácter integrado, con protagonismo de las Comunidades Montanas. Esta trayectoria presenta bastantes similitudes y paralelismos con la de Suiza anteriormente estudiada, si bien ha contado con dificultades y problemas para su financiación y funcionamiento con operatividad y eficacia.



Areas de montaña

ESCALA GRAFICA

0 100 200 300 400 Km.

MAPA Nº2: AREAS DE MONTAÑA EN ITALIA
(Según Mazzoleni M. y Negri G.G. 1981, p. 26)

En cuanto a resultados puede decirse que pese a su dilatado recorrido no se han logrado los objetivos previstos. Así autores como M. Mazzoleni y G. G. Negri (1981), constataban el progresivo incremento general de la distancia entre las áreas de llano y las de montaña, lo que se hacía notar tanto a nivel demográfico (despoblación, envejecimiento), como de actividad económica, (agricultura pobre, industria decadente, servicios insuficientes). Señalaban además estos autores los fuertes desequilibrios existentes entre los diferentes territorios montañosos, sobre todo entre los Apeninos y los Alpes. Esto les llevaba a efectuar una interesante crítica al funcionamiento de las intervenciones públicas, la escasa descentralización y la excesiva burocratización, como factores que dificultaban la aplicación de la estrategia, sobre todo en las áreas meridionales e insulares.

La situación comentada no parecía mejorar durante los 80, pues en distintos trabajos se ha detectado el **avance tanto de los graves desequilibrios territoriales, como de la gran desigualdad en el desarrollo de las intervenciones** (AA.VV. 1989). De esta manera se encontraban territorios con condiciones de desarrollo satisfactorias, (en las zonas alpinas de Veneto, Lombardía, y Trentino), que contrastaban con otros en los que se apreciaban importantes fenómenos de marginalidad, (en gran parte de los Apeninos, donde se advertía una dinámica muy regresiva) ⁽¹⁵⁾.

Ante esta situación en la que se intenta poner en marcha una estrategia de intervención más operativa y eficaz, tratando de corregir los defectos de la anterior, teniendo muy en cuenta la notable ayuda de los fondos y programas comunitarios. Para concluir parece necesario advertir que aunque, por múltiples factores, la experiencia italiana puede resultar de gran interés y utilidad en España, resultaría poco aconsejable realizar transposiciones simplistas, al ser muy dispares ambas realidades y sus caracteres evolutivos.

⁽¹⁵⁾ Al respecto en un exhaustivo estudio del C.N.R.-I.P.R.A. sobre la realidad territorial italiana, refiriéndose a la situación de las zonas de montaña a finales de los 80, afirmaba que 1/3 de los municipios italianos (2.695 aproximadamente) tienen características de montaña. De ellos el 43% se caracterizaban por un papel significativo de la agricultura, mientras que poco menos de un millar, sufrían todavía importantes fenómenos demográficos como envejecimiento, migraciones pendulares y éxodo (AA.VV. 1989 p. 71).

4. La Evolución en Francia.

La intervención en la montaña francesa contaba con precedentes como las acciones de restauración y conservación, conocidas como **R.T.M. (Restauration des Terrains en Montagne)**, que datan de finales del siglo pasado. Desde principios del presente siglo, existían algunos movimientos asociativos montañoses, que exigían un tratamiento de favor para estas áreas.

Desde mediados de los años 50 la situación de estas áreas fue objeto de preocupación de un pequeño grupo de estudiosos y políticos inquietos por la **exclusión y marginación** de la montaña del modelo de desarrollo general del país ⁽¹⁶⁾. Se empezaban así a reclamar soluciones concretas y específicas para estas áreas, convirtiéndose los miembros del citado grupo en verdaderos promotores de la política de montaña que se desarrollaría desde principios de los años 60 en varias fases, con una evolución singular.

Conviene tener en cuenta que en el estado francés algunos factores como la sólida **estructura centralista** de la administración o la implantación social del **principio de igualdad** ante la ley de todos los ciudadanos, "**Égalité**", se convirtieron en obstáculos para esta política. Ambos influyeron posiblemente tanto en la demora del estatal con respecto a otros países de Europa en emprender las acciones, como en los caracteres de su compleja evolución y desarrollo posteriores.

4.1. Primera etapa: Intervenciones sectoriales de dominante agraria y turística (1961-1972).

Las acciones públicas en favor de la montaña se iniciaron, como en otros estados, en el seno de la política agraria, que tenía como finalidad principal el incremento de la producción en las explotaciones. No obstante había regiones que por sus características

⁽¹⁶⁾ En este momento, un pequeño grupo de estudiosos y políticos había tomado conciencia de la compleja realidad de estos territorios, la peculiaridad de sus problemáticas, y la necesidad de un tratamiento diferenciado de las mismas. Comenzaban a consolidarse así elaboraciones teóricas que luego intentarán llevar a la práctica, (CANNATA, G. Y SCARPETTA, S. 1986, pp. 32-33).

estructurales, u otros factores, no obtenían resultados positivos, detectándose una clara situación de **desigualdad territorial** desde el punto de vista agrario. En este contexto fue cuando se promulgó la "**Ley de Orientación Agrícola**" de 1960; ley marco que establecía las bases de la intervención en **zonas afectadas por desequilibrios y déficits estructurales, demográficos, etc.**, en las que se debían incrementar notablemente las inversiones.

A partir de la citada ley se delimitaron **zonas de Acción Especial**, en virtud de desequilibrios, demográficos productivos y estructurales, aunque hasta 1961 la montaña no empezó a ser reconocida como realidad específica. Este hecho se produjo cuando el Ministerio de Agricultura decidió conceder a los activos agrarios de estas áreas, beneficios especiales como las pensiones de vejez. Para ello se establecía la **primera delimitación de montaña** basada en criterios simples, de carácter altimétrico y topográfico ⁽¹⁷⁾. A partir de esta en los años posteriores se fueron ampliando las actuaciones, con algunas medidas puntuales de carácter asistencial, con escasos efectos en el territorio (GIROUD, H. 1981, pp. 101-102).

Tras varios años de estudio y debate, fue en 1967 cuando las intervenciones comenzaron a acentuarse notablemente en el marco de una amplia estrategia para las zonas rurales desfavorecidas como fue "**La Renovación Rural**". Esta se iniciaba con un decreto interministerial, suponía, sin duda, un intento de coordinar las distintas medidas sectoriales, siendo la **D.A.T.A.R., (Délégation á l'Amenagement du Territoire et á l'Action Regionale)** creada en 1963, el organismo encargado de esta función. A su vez este dependía de la **C.I.A.T. (Comission Interministerielle d'Aménagement du Territoire)**, órgano gestor y decisonal ligado directamente al primer ministro, (GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS, 1981, pp. 106-107).

⁽¹⁷⁾ Se consideraban de montaña aquellos municipios en los que: - La altitud al menos en un 80% de su superficie fuera igual o superior a 600 m. - Así como los que el desnivel entre los puntos extremos cultivados fuera superior a 400 m. - Pudiendo delimitarse también aquellos que sin cumplir los dos criterios anteriores se encontraran en una situación socioeconómica similar y fuesen limítrofes a ellos. (GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS, 1981, p.108).

A partir del citado decreto, comenzó el desarrollo de una estrategia global de carácter interministerial, que tenía como objetivo básico el paliar las desigualdades y desequilibrios territoriales. Las actuaciones se centraban en la concesión de ayudas y créditos destinadas a mejorar las estructuras productivas, sobre todo agrarias, los equipamientos, los servicios y las infraestructuras básicas. También se incluían ayudas para la modernización de sectores como la pequeña industria, el turismo o la artesanía. Además para su financiación se creó un fondo específico como fue el "**Fondo de Renovación Rural**".

Se trataba de una política, de carácter **ordenancista y productivista**, que se ha mantenido hasta los años 80, siendo aplicada sobre todo en regiones desfavorecidas como Bretaña, Auvergne, y Limousín, y en las Areas de Montaña, especialmente del Macizo Central (LABORIE, J.P. 1989, p. 161). Para facilitar su gestión y coordinación administrativa se instituyó la figura del **Comisario de Renovación Rural**. Poco después las áreas de montaña contarían con un comisario específico, el "**Comissaire de Montagne**", cuya labor resultaría fundamental para la evolución de la política de montaña francesa, al incrementar la labor de concienciación social sobre la problemática de estas áreas y la demanda de soluciones ⁽¹⁸⁾.

Con respecto a sus resultados J.P. Laborie (1989, p. 163) señalaba: "esta política ha satisfecho numerosos atrasos de equipamiento y sostenido también múltiples iniciativas económicas, incidiendo sobre todo en los equipamientos e infraestructuras del Macizo Central, pero no ha podido detener el declive demográfico".

Además de la **Renovación Rural** incidieron en la montaña importantes políticas sectoriales, aplicadas como aquella por el estado central. Este fue el caso de la **Protección de espacios frágiles**, con la ley de 1960, declarándose varios Parques Nacionales de montaña, (Vanoisse, Pirineos Occ., Cevvennes y Ecrins), durante el decenio 1963-73, (CHABASON, L. 1981).

⁽¹⁸⁾ Entre las acciones del Comisario de Montaña en esta etapa cabe destacar la publicación en 1968 de un exhaustivo informe sobre la situación de los territorios montanos, a los que se añadía un importante conjunto de proposiciones, orientaciones, y medidas posibles de actuación. A partir de este informe se ampliaba el conocimiento de estos territorios y se empiezan a debatir posibles actuaciones. (GIROUD, H. 1981, p. 103).

También hay que destacar la **Intervención turística**, centrada principalmente en la ordenación y promoción del turismo de la nieve, en un contexto de fuerte demanda y expansión de las estaciones de invierno situadas en las zonas de alta montaña. El auge de esta actividad, muy de moda en ese momento en Europa Occidental, fue fuertemente apoyado desde la administración. Para ello se procedió a crear una comisión interministerial específica, que facilitó créditos y ayudas, que fueron controladas por organismos como el **S.E.A.T.M. (Service d'Étude et Aménagement Touristique de la Montagne, creado en 1963)** ⁽¹⁹⁾.

La citada expansión del turismo del esquí, a la que P. Barrere (1981, p. 465) denominó "**Le mythe de l'or blanc**", se realizó sobre la base de **estaciones de invierno de carácter integrado** en las zonas de alta montaña. Estas junto a las pistas y remontes incluían los diversos alojamientos y servicios. Daba lugar así a auténticas ciudades sobre valiosos y frágiles ecosistemas naturales (KNAFOU, R. 1978). Estas estaciones, denominadas de "**Tercera generación**", proliferaron, especialmente en los Alpes y Pirineos, viéndose desde 1970 favorecidas por la adopción del "**Plan Neige**" (1970), que suponía un gran apoyo oficial a la promoción de este tipo de turismo masivo y de gran impronta territorial.

Estas actuaciones fueron objeto de fuertes críticas, tanto por sus efectos medioambientales y paisajísticos, como por sus dudosas repercusiones socioeconómicas (BARRERE, P. 1981). Sobre estas últimas G. Bazín y J. Strohl (1987, p.15) han señalado que "**la alternativa turística enmascaró indiscutiblemente el interés de toda otra forma de evolución de la economía montañesa**", teniendo en cuenta que además absorbió gran parte de los recursos disponibles para su desarrollo.

4.2. Segunda etapa: La diversificación de políticas específicas y la estrategia de los Esquemas de Macizo (1972-1985).

A partir de los años 70 comenzó una nueva etapa en la política de montaña

⁽¹⁹⁾ El S.E.A.T.M. se creó en 1963 con la finalidad de ordenar la fuerte expansión turístico-inmobiliaria, que ligada a la construcción de estaciones de deportes de invierno, comenzaba a desarrollarse en Francia.

francesa. La sociedad y los poderes públicos habían tomado conciencia de las dificultades de estos territorios, de esta forma se mostraban convencidos de la necesidad de potenciar las acciones ante el acentuado declive socioeconómico y el deterioro ambiental. Se producía así una notable reforma de las estrategias de intervención anteriores que giró sobre dos ejes principales, como fueron (CANNATA, G. Y SCARPETTA, S. 1986, p. 33):

- La salvaguarda de la agricultura de montaña como medio para mantener las condiciones de equilibrio ambiental en estas zonas.
- El paulatino avance hacia acciones específicas de desarrollo rural integrado en estas zonas.

Para ello se llevó a cabo un incremento notable de las disposiciones legislativas dando lugar a una gran diversificación de los instrumentos de intervención. Tanto unas como otros se pueden agrupar para su análisis en cuatro líneas básicas que marcarían el desarrollo futuro de la política de montaña. Estas fueron las que a continuación se enumeran, comentándose posteriormente sus caracteres principales:

- a) Las intervenciones de Agricultura de Montaña.
- b) Las medidas de promoción y desarrollo socioeconómico.
- c) Las acciones de Ordenación y Protección del Territorio.
- d) Los Esquemas de Macizo, como instrumentos integradores de las acciones señaladas.

a) La Política de Agricultura de Montaña; a principios de los años 70 se pusieron en marcha desde la administración agraria todo un conjunto de medidas de ayuda y auxilio económico, destinadas a la "Agricultura de Montaña". Dentro de ellas destacaban entre otras las dedicadas: a las explotaciones pastorales colectivas, ("**Groupements Pastoraux**"), a la mecanización y el equipamiento de explotaciones, al desarrollo del **turismo rural** en granjas o explotaciones agrarias ("**Gites ruraux**") y a la **instalación de jóvenes agricultores en montaña**.

Desde 1972 esta política contaba además una intervención denominada la prima "**al vache tondouse**", también conocida como la indemnización contractual de montaña ("**l'Indemnité Contractuelle Montagnarde**"), y posteriormente **Indemnización Especial de Montaña, (I.S.M.)**. Esta consistía en una ayuda económica directa que se otorga a los empresarios agrarios por su contribución al mantenimiento del medio natural y del paisaje. En principio solo se aplicó a título experimental en zonas especialmente críticas, afectando a 1/10 de los municipios delimitados como de montaña, pero desde 1974 se extendió a todo el territorio montano, (GIROUD, H. 1981, p.102). Esta medida tenía un carácter similar a los "**Pagos Compensatorios**" suizos, evidenciando de manera clara una nueva filosofía para la montaña. Esta era la de mantener en ella la actividad agraria independientemente de su productividad, con el fin de frenar el despoblamiento y mantener las condiciones ambientales.

En 1975 la política de Agricultura de Montaña francesa experimentó un notable reforzamiento por el respaldo que supuso la aprobación en la C.E.E. de la **Directriz 268/75 sobre "Agricultura de Montaña y Ciertas Zonas Desfavorecidas"**. Con ella se hacía posible obtener el apoyo financiero del fondo europeo **F.E.O.G.A.-ORIENTACION**, para este tipo de acciones, lo que posibilitaba el incremento de la cuantía de las ayudas concedidas.

Para acceder a dicho apoyo el estado francés se debía adaptar a los criterios comunitarios. Esta se efectuó en 1977 con la promulgación de un decreto nacional, a partir del que se realizaba una nueva delimitación de las áreas de montaña ⁽²⁰⁾. Según esta 5.432 municipios y 139 fracciones (el 21% de la superficie estatal y el 6,4% de su población) podrían verse beneficiados por esta estrategia (GIROUD, H. 1981, p.103). Francia se integraba así definitivamente en el marco que la P.A.C., (Política Agraria Comunitaria),

⁽²⁰⁾ Según esta delimitación las zonas de montaña comprenderían municipios o partes de los mismos caracterizados por los siguientes criterios:

- Zonas con Altitud media de 600 m. en el Macizo Central y 800 m. en las zonas mediterráneas y ultramar.
- O bien zonas con pendientes medias del 20%.
- Pudiendo incluirse además con un criterio mixto, aquellas áreas que presentasen una altitud media de 500 m. conjugada con pendientes superiores al 15%, o bien 400 m. de altitud con pendientes del 16%.(GOMEZ BENITO, C. Y OTROS, 1987, p. 16).

establecía para estas zonas, muy basado en considerarlas como áreas con claras limitaciones naturales desde el punto de vista productivo.

Para paliar la situación de que resultasen más beneficiadas las explotaciones más productivas y con menos limitaciones el Ministerio de Agricultura en 1978 decidió cesar de aplicar uniformemente esta política. Decidió así diferenciar la intervención, en distintas zonas según sus limitaciones, apoyando en mayor medida a aquellas que más condicionantes sufrieran ⁽²¹⁾. Esta medida permitía además el establecimiento de orientaciones productivas diferenciadas, adaptadas en cada caso, a la potencialidad del medio.

En su conjunto esta política, de claro carácter asistencial y medioambiental, supuso un incremento importante de las transferencias económicas del estado hacia la montaña, razón por la cual los agricultores han ido dependiendo cada vez más del poder político y de las finanzas públicas para asegurar la progresión de sus rentas (BAZIN, G. Y STROHL, J. 1987, pp. 15-19). Asimismo, según estos autores, a pesar del incremento de las ayudas específicas, la agricultura de montaña estaba en su conjunto menos subvencionada que la de llanura. Además estas acciones, lejos de compensar los handicaps, no paliaron, más que de forma parcial las desigualdades llanura-montaña, tendiendo incluso a incrementar las disparidades internas en los macizos.

b) Las acciones de promoción y desarrollo socioeconómico; junto a la política de agricultura de montaña, se llevó a cabo un notable reforzamiento de las actuaciones en zonas desfavorecidas a través de los **Programas de Renovación Rural**. Es importante reseñar que desde 1970 se contaba con un nuevo instrumento de planificación global como eran los **P.A.R., (Planes de Ordenación Rural)**, cuyo objetivo era definir las perspectivas de desarrollo y equipamiento para las zonas de vocación rural.

⁽²¹⁾ Se diferenciaron en todos los macizos cuatro ámbitos o zonas de intervención: - **De alta montaña**, - **De Montaña**, - **De piedemonte**, - **Otras zonas desfavorecidas**. Los criterios empleados son básicamente la altitud y la pendiente, completados en cada caso por distintos indicadores específicos, como las diferencias en la carga ganadera, en la superficie cultivada etc. (GIROUD, H. 1981, p. 105).

Desde 1975 se profundizaba en esta línea con el surtimiento de los, **Contratos del Pays**. Estos conformaban un mecanismo por el cual los grupos de municipios de las zonas en dificultades podían elaborar programas locales y por tanto ajustados a sus necesidades en materia sobre todo de infraestructuras y equipamientos. Se trataba de un marco flexible que permitía encauzar las acciones globales de desarrollo, contando con la participación financiera del estado en forma de subvenciones específicas.

Aunque no eran específicos para las áreas de montaña, los instrumentos señalados tuvieron un gran desarrollo en estas zonas, propiciando tanto la participación de la población y las administraciones locales en la toma de decisiones, como la concienciación sobre las ventajas de la planificación económica desde un punto de vista global, (LABORIE, J.P. 1989, p. 163). Estos avances comenzaron a cristalizar a nivel operativo con la puesta en marcha de los "**Esquemas de Macizo**" que supondrían la pieza articuladora clave de la política de montaña francesa desde mediados de los 70.

Por otra parte las medidas de promoción y desarrollo socioeconómico de la montaña se centraron en la **actividad turística**. Hasta mediados de los 70 la **política turística** estuvo dominada por el apoyo a la implantación de grandes e impactantes estaciones de invierno en la alta montaña. A partir de esas fechas se operó una importante **reorientación** de dicha política, sobre todo después de las fuertes críticas de la población afectada y de diversos sectores sociales como los científicos o los movimientos conservacionistas. Las intervenciones se orientaban así a la **promoción de la montaña media de una forma integrada** con las actividades socioeconómicas de cada área, basándose en la participación de las poblaciones locales y en la preservación del medio ambiente, (CHABASON, L. 1981, pp. 590-591). En este sentido la administración aplicó una nueva estrategia a partir de la **Instrucción Interministerial sobre la Ordenación de Unidades Turísticas Nuevas, U.T.N.**, que se dirigía a promover:

- Los **pequeños alojamientos** rurales mediante subvenciones y ayudas.

- Un **sistema de estaciones de invierno con los alojamientos y servicios dispersos e integrados** por los pueblos de cada área. Se reducían así los negativos

efectos ambientales sobre la alta montaña, estaciones denominadas " **de Cuarta Generación.**"

- Financiar **estudios e investigaciones** de las distintas problemáticas del sector.
- Facilitar **el control y la dirección** de las operaciones a los **poderes locales**.

c) La Nueva Política de Protección y Ordenación del Territorio; paralelamente en el periodo 1975-80 se reforzaba otra de las líneas básicas de intervención en la montaña como la ordenación y protección ecológica y medioambiental. Desde 1976 se puso en marcha una nueva legislación a nivel nacional sobre la protección a la naturaleza y la reforma urbanística. En virtud de ello se debían efectuar **estudios de impacto ambiental para las grandes obras públicas y privadas**, con el fin de proteger el medio natural y el paisaje.

Se advertía así una preocupación medioambiental notable en el contexto de la crisis económica. Esta se vio plasmada especialmente en las zonas montañas, para las que fue promulgada la "**Directriz nacional sobre la Ordenación y Protección de la Montaña**" realizándose sobre la base de un importante discurso del presidente de la República, **Valery Giscard d'Estaing**. En ella se fijaban las grandes líneas maestras de la ordenación de este territorio de montaña, con una clara voluntad política de llevarlas a efecto, siendo en síntesis las siguientes: (GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS, 1981, p. 116).

- Reservar las mejores tierras, susceptibles de mecanización para la agricultura.
- Extender los espacios protegidos y preservar las áreas sensibles.
- Controlar y regular el crecimiento urbanístico fuera de los núcleos. Mediante una política turística respetuosa con el medio.
- Limitar el establecimiento de nuevas vías de comunicación, de infraestructuras y equipamientos, a las consideradas indispensables para el desarrollo de la vida económica de la zona.
- Proteger la alta montaña.
- Actuar en la prevención de riesgos naturales (aludes, deslizamientos de tierras,

torrentes, desprendimientos, etc.).

- Asegurar un buen equilibrio de estas actividades.

Todas ellas debían reflejarse en normativas aplicables, ajustadas a la realidad de cada municipio. Esta labor se haría a través de los **P.O.S.**, (Planes de Ocupación de Suelos), instrumentos urbanísticos por excelencia, que establecen las reglas de ocupación del espacio, a través de calificaciones coherentes, (CHABASON, L. 1981, p. 588).

Dentro de esta línea, de carácter ambientalista y ordenancista, deben destacarse el reforzamiento de la **Protección de Espacios Naturales**. De esta forma la red de Parques Nacionales, tutelados por el estado, se seguía ampliando (Mercantour, Haute Ariège). A ella se fueron sumando los Parques Naturales Regionales, dependientes de los poderes locales, la región y el Comisario del Macizo. También se potenciaron las Reservas y Sitios de Interés Natural gestionados directamente por el Ministerio de Medio Ambiente y Calidad de Vida (M^o de l'Environment et du Cadre de Vie), que afectaron sobre todo a la alta montaña alpina y Pirenaica (CHABASON, L. 1981, p. 589).

d) Los Esquemas de Macizo: las distintas líneas de intervención en la montaña francesa habían contado desde 1975 con un instrumento fundamental como es el de los "**Esquemas de Macizo**" ("Schemas de Massifs"), impulsados por la C.I.A.T., destacando en su adopción la labor promotora e informativa del Comisario de Montaña de la Renovación Rural.

Mediante los Esquemas, se ponía en marcha una importante labor de coordinación y armonización de las múltiples líneas de intervención existentes para la montaña, coordinando las acciones económicas con la ordenación territorial. Se efectuaba además un gran avance en la diferenciación y especificidad de estas áreas, para que dichas líneas se ajustasen ajustada a las distintas realidades de los diversos macizos. Arrancaba así una **perspectiva integradora de las intervenciones públicas** que superaba el marco estrictamente sectorial, teniendo siempre presente la gran diversidad de estas zonas.

Con todo ello los **Esquemas de Macizo** adoptaban los planteamientos de un **desarrollo global y específico para la montaña**. Este se vio favorecido por la **regionalización administrativa** realizada por el estado francés desde 1972, aunque se mantuviese el centralismo con los Planes de Desarrollo Nacional de los años 1973 y 1975, (VI y VII respectivamente).

El origen de los Esquemas de Macizo se encontraba en la diferenciación de la montaña francesa en cuatro zonas de **Renovación Rural**; Macizo Central, Alpes-Jura-Vosgos, Pirineos y Córcega, realizada en 1974. En cada una de estas zonas se nombró un comisario específico, lo que facilitó que al año siguiente se pusieran en marcha los estudios de varios de los **Esquemas de Ordenación y Promoción en los macizos** previamente delimitados; Alpes del Sur, Alpes del Norte, Pirineos, Jura y Vosgos. Su objetivo era definir y proponer para cada Macizo las principales orientaciones y prioridades de la Ordenación Territorial, la Promoción del Desarrollo y la Protección Ambiental, así como medidas para su ejecución, (LABORIE, J.P. 1989, pp. 163-165).

Todos ellos partían del análisis en profundidad de la situación de cada macizo, contemplando de una forma integrada todos los sectores económicos e iniciativas locales y dando entrada a la participación de la población. De esta manera sus líneas básicas de actuación giraban en torno a tres ejes fundamentales que fueron:

- Favorecer y asegurar el mantenimiento de todas las actividades económicas presentes y propiciar la creación de otras nuevas.
- Mejorar las condiciones de vida de los montañeses.
- Proteger y Revalorizar el espacio natural y el paisaje.

El primer Esquema en aplicarse fue el del **Macizo Central** desde 1975, puesto que ya contaba con avanzados estudios previos. Durante 1977 y 1978 le siguieron los de los Pirineos, Alpes del Norte y Los Vosgos, (21). En 1979 la aprobación de estos esquemas fue respaldada con un nuevo fondo específico, el **F.I.D.A.R.** (Fondo Interministerial para el Desarrollo y la Ordenación Rural). Este sustituía al antiguo Fondo de Renovación Rural, acrecentando la **autonomía y especificidad de la política de montaña**, puesto que iba

destinado prioritariamente a financiar actuaciones y programas de desarrollo en estas zonas. Sus posibilidades eran amplias, dándose prioridad a los programas de creación de empleo en un contexto de crisis económica que afectaba especialmente a todo el país y especialmente a la montaña.

Las intervenciones con cargo al **F.I.D.A.R** debían integrarse dentro de los Esquemas de Macizo ⁽²²⁾. En ellos los **agentes locales** proponían iniciativas y proyectos de desarrollo al citado fondo, que se gestiona contractualmente con el estado. Previamente los Comisarios de Montaña y los prefectos habían seleccionado los programas de actuación, cuya financiación decidía en última instancia el Comité Interministerial del F.I.D.A.R a propuesta del delegado de Ordenación del Territorio de cada zona.

Es importante recordar que la planificación local contaba con cierta experiencia y cohesión desde la entrada en funcionamiento de los P.A.R. y los Contratos del Pays, que de esta forma se revisaron y adaptaron al nuevo marco legislativo de las regiones de montaña.

Se iba produciendo así una notable **descentralización** de la política de montaña, produciéndose un sustancial crecimiento de las **iniciativas locales**, cuyos organismos podían tomar parte en la toma de decisiones sobre su futuro. Paralelamente se progresaba en una **coordinación** mayor entre todos los niveles administrativos, a través de programas de desarrollo concertados, que se dirigían básicamente a la creación de empleo en los distintos sectores. La política de montaña francesa se aproximaba de esta manera a los planteamientos del desarrollo local, línea en la que se experimentó un fuerte avance desde los 80, al contarse con un incremento apreciable de las inversiones ⁽²³⁾.

⁽²²⁾ El **F.I.D.A.R.** podía financiar acciones como: - La instalación de jóvenes en la agricultura, el comercio, la artesanía etc. - El desarrollo de las producciones agrícolas locales y específicas. - La explotación y puesta en valor de recursos forestales. - La creación de pequeñas empresas industriales y artesanales. - El impulso del turismo rural. - La mejora de las condiciones de vivienda y servicios públicos. (CANNATA, G., SCARPETTA, S., 1986, pp. 40-45).

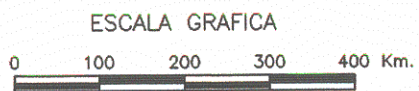
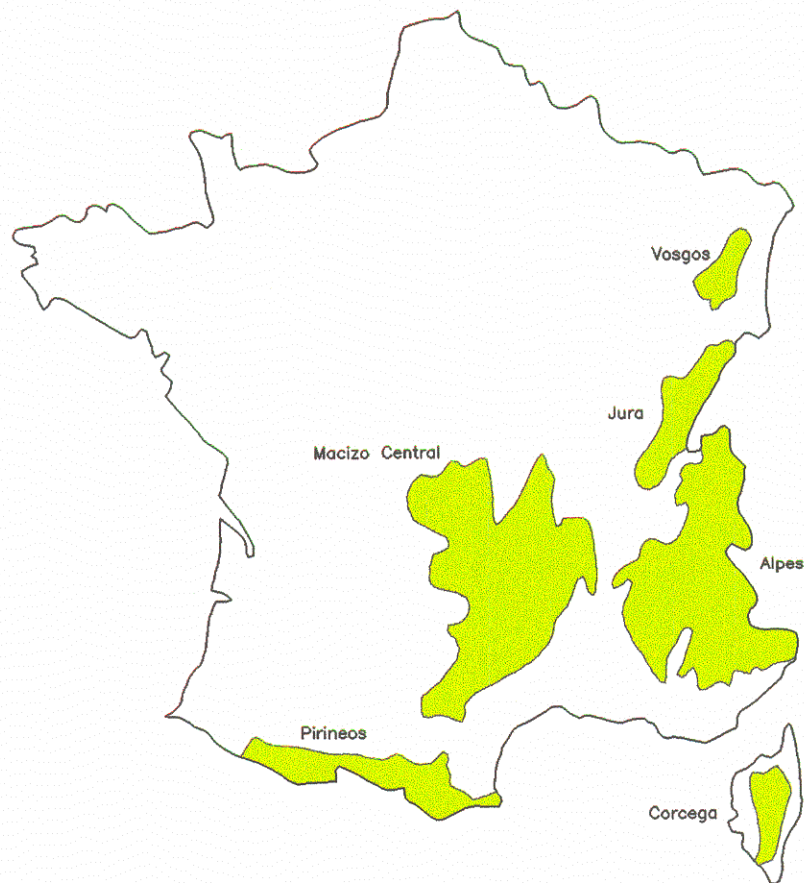
⁽²³⁾ La descentralización aumentó a partir de una ley de 1981, que otorgaba mayores competencias a las administraciones regionales. Junto a ello, la **C.I.A.T.**, emprendió desde 1982 un notable esfuerzo para revalorizar y potenciar económicamente sus acciones, en materias como, Indemnizaciones Compensatorias, incremento de préstamos subvencionados a empresarios y comerciantes, programas de rehabilitación de patrimonio y mejoras de vivienda, etc. (LABORIE, J. P. 1989, pp. 166-167).

Además tenía lugar un importante avance en el desarrollo de **acciones concertadas** sobre el territorio entre las distintas administraciones. En esta línea se llegaba en 1984 a la firma para cada uno de los 7 macizos montañosos de los **Contratos Estado - Región**, en el marco del IX Plan Nacional entre el estado y 11 regiones afectadas. Estos contratos, fueron elaborados para periodos cuatrienales desarrollando múltiples programas, a partir sobre todo de iniciativas locales, teniendo como marco los Esquemas de Macizo.

También en 1984, el Ministerio de Agricultura establecía en la montaña francesa una nueva diferenciación, como era la de las "**Zonas Desfavorecidas Secas**". Esta se efectúa para poder desarrollar una política específica para estas áreas, que contaban con *modos de producción y utilización del territorio muy diferentes al resto* ⁽²⁴⁾. Las acciones se centrarían en potenciar y apoyar a la ganadería ovina, principal base económica de estos espacios.

Todos estos avances no disponían de un marco legal de referencia que los articulase y sancionase adecuadamente. Por esta razón, entre otras, se había iniciado desde 1982 un *amplio debate, entre las instituciones públicas y todas las fuerzas sociales interesadas*. Este concluía en 1985 con la promulgación de la ley sobre "**la Protección y el Desarrollo de la Montaña**", nuevo marco legal que inaugura la etapa más reciente de esta política en Francia.

⁽²⁴⁾ Las Zonas Secas, (Zones Seches) se diferencian porque desde el punto de vista agrario, agravan sus condiciones montañosas con las que les supone su **clima mediterráneo**, albergando mayores dificultades, tanto económicas como técnicas para su supervivencia. Incluyen los territorios del macizo de los Alpes del Sur, el borde del Macizo Central, Los Pirineos Orientales y Córcega, con un total de 5.196.000 Has. de extensión, que suponen el 43,5% del total de la montaña francesa, (BAZIN, G., STROHL, J. 1988).



 Areas de montaña

MAPA Nº 3: AREAS DE MONTAÑA EN FRANCIA
(Según Laborie, J.P., 1989, p. 162)

4.3. Tercera etapa: La Nueva Política de Montaña, y la estrategia del "autodesarrollo".

La "**Ley sobre Protección y Desarrollo de la Montaña**" de 1985, como su título sugiere, trataba de conciliar la ordenación y protección del territorio con su desarrollo socioeconómico, reconociendo la específica identidad de los territorios montañosos y su problemática ⁽²⁵⁾. Su objetivo central es garantizar a la población local los medios necesarios para estabilizar y equiparar sus niveles de vida y de rentas con los del resto del país, respetando su especificidad cultural y su medio ambiente.

Con ella se pretenden superar las acciones precedentes, de carácter asistencial, recurriendo a la **solidaridad nacional** con estas áreas. La nueva política recibía el nombre de "**autodesarrollo**", cuya noción era el elemento fundamental de la nueva ley y la que le transfería un carácter realmente innovador (CANNATA, G. Y SCARPETTA, S. 1986, p. 46). Dicha noción se fundamentaba en los siguientes aspectos:

- La puesta en valor de todos los recursos y disponibilidades locales de una forma sostenida.
- La consideración del desarrollo en todas sus dimensiones, económica, social, cultural, ambiental, etc., de una forma integrada.
- El dominio y la gestión de ese desarrollo por parte de la población montañesa.

El autodesarrollo afectaría tanto a los poderes públicos como las colectividades locales, y ambos debían emprender acciones para su puesta en marcha, teniendo en cuenta la "**identidad específica de la montaña**". Por otra parte debían adaptar sus medidas generales a la situación particular de cada área, en este sentido los macizos, constituían la

⁽²⁵⁾ La ley fue elaborada por un grupo de parlamentarios presididos por L. Besson, diputado de Saboya y profundo conocedor de la realidad de la montaña francesa. Los trabajos se desarrollaron sobre la base de una gran concertación con los poderes locales, asociaciones, sindicatos y otras fuerzas sociales. Además se llevaron a cabo importantes estudios y encuestas para un conocimiento ajustado de la realidad y de la voluntad ciudadana. (BAZIN, G., STROHL, J. 1988, p. 20).

principal unidad territorial de actuación ⁽²⁶⁾.

Además la política contaba nuevas instituciones "ad hoc" que jugarían un papel esencial tanto en la planificación nacional como regional. Estas eran:

- **El Consejo Nacional de Montaña**, presidido por el primer ministro e integrado por representantes del parlamento, de otras organizaciones y del comité de macizos. Es el organismo encargado de definir las grandes líneas y objetivos imprescindibles para el desarrollo y la protección, coordinando las distintas acciones públicas a escala nacional.

- **Los Comités de Macizo**, integrados por representantes de los poderes regionales, y locales, y también por representantes de las asociaciones profesionales y ciudadanas, junto a algunos expertos ⁽²⁷⁾. Su misión consiste en coordinar las iniciativas locales, elaborar los planes regionales, y desarrollar sus programas y las ayudas de fondos específicos. Estos comités son órganos ligados al territorio, que teóricamente están capacitados para responder y dar solución a las distintas problemáticas y necesidades de sus habitantes, traduciendo así las disposiciones de la ley.

Por otra parte la ley hacía especial hincapié en distintos instrumentos para desarrollar sus planteamientos en las diversas realidades. Algunos de ellos ya existían siendo reformados para dar cumplimiento a la nueva norma mientras que otros se incorporan como algo novedoso. Entre todos ellos conviene mencionar:

⁽²⁶⁾ El artículo 1 de la Ley de 1985 definía a la montaña como "una entidad geográfica, económica y social donde el relieve, el clima, el patrimonio natural y cultural necesitan la definición y la puesta en marcha de una política específica de desarrollo, de ordenación y de protección". La montaña es considerada así como una realidad geográfica global, con entidad diferenciada. Pese a ello la ley aceptaba los criterios de delimitación anteriores, (art. 3). (TORTORETO, E. 1985).

⁽²⁷⁾ Es conveniente señalar que el art. 5 de la Ley de 1985 definía el **macizo** como "cada zona de montaña y las áreas inmediatamente contiguas que forman con ella una misma entidad geográfica, económica y social constituye un macizo". El concepto quedaba un poco ambiguo, sobre todo en cuanto a la escala y límites, no obstante también los macizos montañosos anteriormente delimitados continuarían vigentes, (TORTORETO, E. 1985).

- Los de planificación territorial, **Contratos de Plan Estado-Región, los Contratos de Macizo, y los P.A.R.**, estos últimos a escala comarcal.

- Los **fondos específicos** para financiar las acciones en la montaña, concretamente el **F.I.D.A.R.** y sobre todo el **F.I.A.M.** (Fondo de Intervención para el Autodesarrollo de la Montaña). Este último fue creado con el objetivo de contribuir a la puesta en valor de las potencialidades de estas áreas, financiando innovaciones, asistencia técnica, investigación aplicada, etc. (LABORIE, J.P. 1989, p. 168).

Entre otros aspectos el funcionamiento de la nueva estrategia tenía como fundamento los objetivos que se exponen a continuación.

1.- Se pretendía la **integración y armonización** de las diferentes intervenciones territoriales. También se aprecia la tendencia a diferenciarlas por macizos, y distintas áreas en relación con sus caracteres y problemáticas (montañas secas, altas montaña, piedemonte, etc.).

2.- Con respecto a las actividades silvopastoriles destacaba la **promoción de las producciones de calidad y el establecimiento de denominaciones de origen**. Junto a ello, las líneas de actuación principales eran la promoción de la pluriactividad, el mantenimiento de ayudas para paliar déficits naturales y la posibilidad de poner en valor las tierras abandonadas. En el resto de los sectores económicos se seguía una filosofía similar, apoyando una producción de calidad y estableciendo medidas que regulen su **integración** tanto con el resto de sectores, como con el medio ambiente. De esta manera tanto la **pluriactividad como la formación profesional y cultural de los montañeses**, serán elementos centrales en la estrategia de autodesarrollo (CANNATA, G. Y SCARPETTA, S. 1986).

3.- Se da gran importancia a la **Ordenación y Protección del territorio**, recogiendo los principios de la directriz de 1977 e incorporando disposiciones que insistían en la necesidad de:

- **Regular la utilización del espacio** por las distintas actividades económicas e infraestructuras.

- Establecer **reglas de protección para las áreas frágiles**, o sensibles, ríos, bosques, lagos, espacios cultivados, etc., y para lograr un desarrollo urbanístico integrado.

- **La gestión de estas normas a nivel local**, macizo y comuna.

4.- La ley contenía los principios básicos que atendían a materias como los riesgos naturales, las condiciones de las pistas de esquí, la gestión de recursos hidroeléctricos, los espacios naturales y sus figuras de protección, etc.

Al tratarse de una ley marco para la montaña, todas las disposiciones deberán ser completadas con medidas reglamentarias y financieras por los distintos organismos de la administración. Desde su promulgación Francia cuenta con una política de intervención en la montaña que la sitúa, al menos a nivel teórico- conceptual, entre las más avanzadas de Europa. Entre sus méritos pueden destacarse:

- La **integración orgánica** de la múltiple y dispersa legislación sectorial en un cuadro legislativo marco.

- La instauración de una **política autónoma** de desarrollo para la montaña, basada en la **solidaridad**, en la que los máximos protagonistas son sus habitantes, estableciendo mecanismos y medios para su aplicación territorial en las distintas áreas.

- La **voluntad política** de integrar el desarrollo económico, social y cultural con la protección del medio ambiente y la ordenación del territorio.

Todo ello indica un esfuerzo considerable de reforma e innovación que demuestra cierta maduración de la administración y la sociedad en la comprensión de la originalidad que presenta la problemática de estos territorios.

No obstante la ley de montaña francesa presenta algunas **limitaciones de partida**, como e la cuestionable capacidad de los Comités de Macizo para dar cauce a las iniciativas locales, o para llevar a cabo una gestión adecuada a las distintas necesidades y movilizar los recursos de su ámbito territorial. En este sentido las regiones aún siguen manteniendo una gran dependencia de la administración central, existiendo además una gran distancia entre el nivel del Macizo y el del Municipio. En relación con esto último, aunque se contemplaba la unidad comarcal en algunas actuaciones, ésta no se encuentra dotada específicamente de capacidad decisional y ejecutiva. Tampoco posee personalidad institucional, cosa que no ocurría en Italia con las Comunidades Montanas, o en Suiza con las regiones (comarcas) de montaña.

Sin duda las limitaciones señaladas están frenando la estrategia de intervención en los 90. No obstante cuenta sin embargo con la importante ayuda de los fondos y programas de la P.A.C., que como los L.E.A.D.E.R. conectan con la filosofía del "autodesarrollo".

5. La Labor del Consejo de Europa.

Al analizar la génesis y evolución de las políticas de montaña en el marco de Europa Occidental parece obligado dejar constancia, aunque sea de manera breve, de la importante actividad desplegada al respecto por el Consejo de Europa ⁽²⁸⁾. Dentro de este organismo la labor en favor de la montaña se inició en los años 60, sin duda relacionada con los procesos de declive socioeconómico y deterioro físico que incidían en la gran mayoría de los territorios montañosos de los estados miembros en esa época. Por esta

⁽²⁸⁾ Este organismo internacional fundado en 1949, al que España se incorporó en 1977, agrupa a la práctica totalidad de los estados democráticos del viejo continente. Puede decirse que sus objetivos y finalidades se basan en la defensa de los valores democráticos y de los derechos humanos, el fomento de la cooperación y el apoyo entre sus estados miembros. Pretende conseguir la mejora de las condiciones de vida y salvaguardar tanto el patrimonio como la cultura europea.

razón tanto la problemática de estas áreas, como el tratamiento que se les confería desde los distintos estados, comenzaron a ser objeto de interés y preocupación por parte de los órganos del Consejo de Europa ⁽²⁹⁾.

Las resoluciones del Consejo de Europa no resultan vinculantes para los estados miembros, pero constituye sin embargo un importante foro de debate, y cooperación internacional, siendo sus dictámenes importantes puntos de referencia. Teniendo esto en cuenta enseguida se presentarán y comentarán algunas de las principales disposiciones del citado organismo sobre las áreas de montaña y su tratamiento en las últimas décadas ⁽³⁰⁾.

Así en la década de los 60 se elaboraron dos aportaciones básicas como la **Recomendación 284 (1961)** y la **Recomendación 517 (1968)**. En la primera de ellas el parlamento proponía un **Sistema de Cooperación para la protección de los paisajes y espacios naturales** europeos más valiosos. La segunda era más específica y tenía un carácter menos genérico al pedirse a los estados que delimitasen sus territorios montañosos de forma uniforme, promoviendo además la cooperación internacional para la puesta en marcha de una política regional en favor de estas áreas. Se aprecia así una temprana preocupación por los territorios montañosos, con unas proposiciones que resultan bastante avanzadas, en unas fechas en las que el tratamiento a estas zonas, o bien no había comenzado, o daba sus primeros pasos.

En la década de los 70 las actividades se intensificaron, destacando las de la **Conferencia de Ministros responsables de la ordenación del territorio** celebrada en **La Grande Motte, Francia, (1973)**. En ella se volvía a incidir en la necesidad de una acción pública en las áreas de montaña, recomendando cooperación y coordinación entre las distintas administraciones, y reconociendo las problemáticas que allí acontecían.

⁽²⁹⁾ Los distintos órganos que abordan la problemática de las áreas de montaña son:- La Asamblea Parlamentaria, - La Conferencia de Poderes Locales y Regionales, - El Comité de ministros, y - Las Conferencias de Ministros de los distintos ramos (ordenación del territorio, agricultura etc.). Se observa así que el tema ha podido tratarse desde diferentes niveles y esferas. (SORINAS BALFEGO, M. 1979).

⁽³⁰⁾ Para estos aspectos puede consultarse especialmente el trabajo que realizó M. Sorinas Balfegó (1979).

Tras varios años de estudio y resoluciones, en 1974, el Comité de Ministros emitió la "**Declaración Europea sobre las Regiones de Montaña**", C.M. (74)-7. En la misma se solicitaba a los estados miembros que emprendiesen acciones específicas, definiendo además las claves principales de una política global. La montaña se presentaba como un territorio que cumplía una importante "**función social**", como zona de esparcimiento urbano y reserva de recursos naturales, lo que justificaba la intervención en favor de un desarrollo equilibrado y coordinado.

También en 1974 la Asamblea Parlamentaria adoptó la **Resolución 570**, referente a la ordenación del **Arco Alpino**. En ella se partía de la importancia geográfica y socioeconómica de esta región montañosa en Europa, por lo cual se recomendaba una **cooperación internacional** para resolver sus dificultades y el establecimiento de una región piloto de cooperación transfronteriza. Se inició así una **preocupación específica por los Alpes**, que tendrían gran importancia para este organismo europeo.

En los años siguientes el Consejo de Europa continuó haciendo hincapié en la necesidad de intervenir en la montaña, apreciándose un incremento de las preocupaciones de signo ambientalista y proteccionista. Por esta razón las disposiciones incidieron principalmente en la necesidad de compatibilizar el desarrollo socioeconómico con la salvaguarda de su medio ambiente. En este sentido en 1975 el Comité de Ministros promulgó la **Resolución 9 (75) sobre las zonas Sensibles de Alta Montaña en Europa**. Ya en 1976 la **Resolución 34 (76)**, por la que se establecía "**La Carta Ecológica de las Regiones de Montaña en Europa**", calificada "**Carta Magna**" de la montaña europea (PUIG, R. 1981, p. 683).

Las actividades de este organismo se completaron además con la organización de conferencias y seminarios centrados en las regiones Alpinas, para las que se solicitaba una política de desarrollo y protección ambiental en el marco de la cooperación internacional. En estos aspectos fueron importantes tanto el seminario de **Grindewald (Suiza)**, como la **Conferencia de Viena**, celebradas en 1978. También durante ese año se desarrolló la **Conferencia de las Regiones Alpinas en Lugano (Suiza)**, en cuya declaración final se emitieron una serie de propuestas que deberían permitir una nueva política para los Alpes.

Estas últimas se recogerían en la **Resolución 687 (79)** relativa a la **Ordenación del Territorio Europea y la función de las regiones Alpinas**. Debe destacarse que en ese año se acrecentó la preocupación por las **regiones pirenaicas**, creándose un grupo de trabajo que preparará una conferencia al respecto.

A finales de la década de los años 70 el Consejo empezó a dedicar atención a otros macizos como **los Pirineos**, labor que continuaría durante los años 80. En esta década se realizaron dos resoluciones, que aunque no fueron específicas para las áreas de montaña, las afectaban considerablemente. La primera de ellas recomendaba la potenciación de la ordenación global del territorio en toda Europa a través de "**la Carta de Torremolinos**", o "**Carta Europea de Ordenación del Territorio**", (1984), la segunda mostraba un especial interés por los **territorios mediterráneos**, "**Declaración de Marsella**", (1985).

Las resoluciones del Consejo de Europa supusieron un importante estímulo para que bastantes estados dedicaran especial atención a los territorios de montaña. En este sentido la reunión de destacados estudiosos y políticos, la puesta en común de experiencias y la voluntad de buscar modelos coordinados de acción, fueron fundamentales para el avance de las políticas territoriales de los distintos países miembros que continúa en la actualidad.

Desde un punto de vista crítico, puede señalarse que las declaraciones y resoluciones han tenido un carácter **programático-teórico**, alejado de la voluntad real de actuación existente en muchos gobiernos. También hay que reseñar la localización mayoritaria de sus actividades y preocupaciones en el **Area Alpina**, en la que la política de montaña se mostraba más avanzada. Este hecho puede explicarse tanto por el especial significado de esta área en la realidad geográfica y cultural europea, como por su división administrativa en varios países Suiza, Francia, Italia, Austria, todos ellos de gran peso en la institución, y con un alto nivel de desarrollo socioeconómico.

6. Las Intervenciones Comunitarias en las áreas de montaña.

La C.E.E. tomaba conciencia a principios de los 70, de los graves desequilibrios territoriales que estaban teniendo lugar en sus estados miembros, afectando especialmente a las áreas rurales y sobre todo a las de montaña. Esta situación había sido motivada, en buena parte, por la propia política agraria comunitaria de signo productivista y centrada en los precios agrarios, por lo que se llevaron a cabo notables reformas ⁽³¹⁾.

En este contexto los responsables de la P.A.C. empezaron a considerar la oportunidad de establecer acciones concretas y específicas en los territorios de montaña para abordar el declive socioeconómico y medioambiental que estaban padeciendo. La Comunidad emprendió así a partir de mediados de los 70, una intervención específica mediante un tratamiento especial en materia agraria, que se denominó "**Política de Agricultura de Montaña**". Esta se vería completada por acciones en materia de infraestructuras y actividades productivas no agrarias, desarrolladas a través del **F.E.D.E.R.** que se englobaban en la "**Política de Desarrollo Regional Comunitaria**".

Se iniciaba así una estrategia basada en actuaciones sectoriales, que no se reformaría hasta bien avanzada la década de los 80. Su implantación obedecía principalmente a distintos factores que marcarían su evolución, como los siguientes:

- 1.- Los resultados poco satisfactorios de las políticas anteriores, agravándose los procesos de despoblamiento y abandono de actividades, etc.
- 2.- El aumento de la concienciación social sobre los desequilibrios territoriales, ambientales y sobre la problemática de la montaña, destacando la importante labor difusora del Consejo de Europa y las experiencias de algunos estados.

⁽³¹⁾ En la Conferencia de París en 1972 se expresó la voluntad de emprender una política regional europea destinada a paliar estas desigualdades, con objetivos como: 1) La reforma y corrección de las políticas comunitarias. 2) La coordinación de las políticas regionales de los distintos estados. 3) El establecimiento de un Fondo de financiación que permitiese poner en marcha una política regional europea, estableciendo el F.E.D.E.R. (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) en 1975, (LABORIE, J.P. 1989, p 168).

3.- La influencia del contexto socioeconómico de crisis que aconsejaba buscar el mantenimiento de la población rural y la puesta en valor de los recursos y energías territoriales.

4.- La acumulación de los excedentes de producción comunitarios, lo que supuso la necesidad de tomar medidas para su reducción y de reformar la P.A.C.

5.- La mayor receptividad política hacia los nuevos postulados de la Ordenación del Territorio y la Ciencia Regional con respecto al desarrollo rural, los desequilibrios territoriales y el medio ambiente, (GOMEZ BENITO, C. Y OTROS, 1987, pp. 9-10).

Las páginas que siguen se dedican en primer lugar al análisis de la política de agricultura de montaña, y en segundo al de la de desarrollo regional. Para concluir se abordan los caracteres de la última reforma comunitaria de estas políticas, insistiendo especialmente en sus implicaciones para las áreas de montaña españolas.

6.1. La Política de Agricultura de Montaña.

La C.E.E. había apostado por la intervención agraria para resolver los problemas territoriales de sus **áreas de montaña** y otras como las desfavorecidas con retrasos estructurales y baja capacidad productiva. Esta intervención se inició en 1972 con la aprobación de varias **directrices socioestructurales** orientadas en gran medida a la mejora de las estructuras agrarias de las zonas más atrasadas. En este sentido tanto la Dir. (Directriz comunitaria) 159, como la 160 y la 161/72 promovían un tratamiento diferencial para estas áreas, si bien este era aún muy tímido, y no reconocido oficialmente ⁽³²⁾.

⁽³²⁾ La directriz 159/72 incidía en la reforma de las estructuras mediante Planes de Desarrollo de las explotaciones, a través de créditos blandos y subvenciones.- La 160/72 contemplaba el fomento del retiro de la actividad agraria y utilización de la tierra disponible para reducir el minifundio y la excesiva parcelación.- La 161/72 incidía en la formación y cualificación profesional de los agricultores, (MURATORE, B. 1985, pp. 46-49).

A través de estas directrices se reorientó la política agraria comunitaria que desde su origen había estado centrada en objetivos como la productividad y la eficiencia económica. De esta forma la mayor parte de las ayudas apenas incidían de las áreas con mayores condicionantes y retrasos estructurales como las montañosas. Debido a ello se planteaba la necesidad de una intervención específica directa de la Comunidad sobre estas áreas que se llevó a cabo mediante la **Dir. 268/75 "Sobre Agricultura de Montaña y Ciertas Zonas Desfavorecidas"**. En ella destacaba su carácter sectorial, junto a una **orientación socioestructural**, con la que eran reconocidas oficialmente las dificultades, no solo productivas, sino también sociales de estas áreas.

Se pasaba así de intervenciones uniformes con medidas horizontales para todo el territorio, a medidas específicas para determinadas zonas, (como las zonas de montaña y desfavorecidas), tomando en cuenta sus condiciones ecológicas y socioeconómicas. Además se prestaba atención no sólo a la eficiencia económica y la productividad, sino a los aspectos sociales y medioambientales como advirtieron C. Gómez Benito y Otros (1987, p. 9).

Con esta intervención se pretendía considerar, en el marco de la P.A.C., las **limitaciones y handicaps** de estas áreas que incidían negativamente en sus actividades agrarias, con un fuerte deterioro de rentas y un abandono progresivo de la actividad y del medio. Paralelamente existía una especial preocupación por la **conservación del medio ambiente y del paisaje**. Se reconocía así el importante papel de **los agricultores** de estas zonas en su mantenimiento, que beneficiaba a toda la comunidad, lo que justificaba socialmente la intervención y el tratamiento de favor. En general los contenidos de la **Dir. 268/75** eran bastante flexibles y elásticos, contando con un alto grado de discrecionalidad para que los estados pudiesen adaptar y objetivar las medidas, para llevar a cabo su aplicación y gestión.

Se establecía así un **régimen especial de ayudas** con el fin primordial de asegurar la continuidad de la población, de la actividad agraria y de la conservación del medio natural en estas áreas. Además se diferenciaban zonas de actuación diferenciadas con base en las limitaciones a las que se ven sometidas en ellas las actividades agrarias, como eran;

las de Montaña, las Desfavorecidas y las asimiladas a ambas.

Respecto a las primeras, se consideraron como tales aquellas en la que la actividad agrícola fuera necesaria para la conservación del medio natural o para satisfacer las necesidades de esparcimiento. Estarían formadas por áreas con considerables limitaciones en su aprovechamiento agrario e incremento de costes debido a factores como la altitud, la pendiente o la combinación de ambas, (Art. 3). Su **delimitación** quedó a cargo de los estados miembros que elegían discrecionalmente los parámetros para efectuarla según los citados factores.

Dentro del régimen de ayudas aprobado, destacaba la **Indemnización Compensatoria de Montaña, (I.C.M.)** consistente en una ayuda anual directa que se viene concediendo a los titulares de las explotaciones agrarias para permitirles compensar las limitaciones ambientales. Como ya mencionamos, esta medida compensatoria de rentas ya se utilizaba desde los años 50 en Suiza, país no comunitario, y desde principios de los 70 en Francia, con una forma similar a la adoptada en la directriz ⁽³³⁾.

Otras medidas destacables eran las destinadas a mejorar las condiciones de otras ayudas ya existentes, como la que instituía la Dir. 159/72 para los **Planes de Desarrollo de la explotación Agraria**. También se amplió el apoyo a las **Inversiones Colectivas en pastos y forrajes**. El **F.E.O.G.A.- ORIENTACION**, (Fondo de Orientación y Garantía Agrícola) era el instrumento financiero sobre el que recaían los costos de las ayudas, junto a las aportaciones realizadas por los estados miembros ⁽³⁴⁾.

⁽³³⁾ La **Indemnización** se concederá a los agricultores de las zonas delimitadas, que mantengan explotaciones que superen las **3 Has.** de extensión, salvo en algunas excepciones que se admiten 2 Has. (Mezzogiorno italiano e islas y territorios franceses de ultramar). Además deben comprometerse a una **continuidad de 5 años**, quedando eximidos de esta ayuda los que reciban pensiones de jubilación u otros subsidios paralelos (Art. 5,6,7, Dir. 268/75).

⁽³⁴⁾ Debemos señalar que con cargo al FEOGA-ORIENTACION, la Comunidad reembolsaría a los estados el **15%** de los gastos de I.C.M., salvo en los casos de Italia e Irlanda que recibían hasta el **50%**. Así mismo las regiones más desfavorecidas como el Mezzogiorno o las islas, Córcega, Cerdeña, Sicilia, contaban con regímenes más ventajosos. (Art.13-17, Dir. 268/75).

En 1985 tras una década de funcionamiento, la estrategia comunitaria para la **agricultura de montaña** se vio reafirmada con la promulgación del **R. (Reglamento) C.E.E. 797/85 "Sobre Mejora de la Eficacia de las Estructuras Agrarias"** que sustituyó a la directriz anterior, salvo en sus tres primeros capítulos. Al tratarse de un reglamento, los países miembros, tenían una menor discrecionalidad y una mayor obligación en el cumplimiento de sus disposiciones. Estas surgían en una situación agraria marcada por problemas como los costosos excedentes productivos y el frenazo en el trasvase de mano de obra de la agricultura a otros sectores económicos. Se iniciaba así una reforma de la P.A.C. que mostraba una clara línea de continuidad con las intervenciones anteriores, siendo sus objetivos básicos muy similares.

En general se reforzaban las ayudas a las mejoras estructurales y empresariales. Con ese propósito se estableció la financiación de planes para las explotaciones que incluían aspectos diversos, dando prioridad a las explotaciones asociadas. Además de poderse acoger a esas medidas, las zonas de montaña contaban con un régimen de intervención específico, con el que se mejoró el sistema de ayudas, elevándose sus cuantías, lo que afectó especialmente a las **I.C.M. y las Ayudas a Inversiones Colectivas**.

Además existía la posibilidad de **financiación de inversiones en actividades como el turismo o la artesanía**, siempre que se desarrollasen como actividad complementaria de la agraria.

Por otra parte se hacía hincapié en la **realidad regional y en su desarrollo**, pudiendo dictaminarse medidas para aquellas regiones con problemáticas especiales. Asimismo aumentaban las preocupaciones ambientales, estableciendo ayudas a la agricultura en **zonas sensibles ecológicamente**, y a las **repoblaciones forestales** en las superficies agrícolas.

El **R. C.E.E. 797/85**, suponía pues un claro avance, pues sus medidas eran más abiertas e integradoras, y menos sectoriales. Además se podían incluir junto a las de agricultura de montaña, acciones dirigidas al desarrollo regional, o a la salvaguarda medioambiental. Con su aprobación quedaba establecido el marco de la política estructural

comunitaria y los estados miembros. En este sentido España y Portugal, incorporados a la comunidad desde 1986, llevaron a cabo, una armonización de sus políticas, para poder tener acceso a la financiación vía **F.E.O.G.A - ORIENTACION** ⁽³⁵⁾.

El citado reglamento reforzaba las políticas agrarias de los países miembros, que se estaban revisando en algunos estados como Italia o Francia, orientándose hacia acciones de carácter más global e integrador. Pese a ello esta política comunitaria mantenía algunas condicionantes y limitaciones de cara a sus efectos territoriales, como son:

- 1.- Se seguía partiendo de un **concepto sectorial agrario** de la montaña, contemplada como "espacio desfavorecido", desde perspectivas productivistas.
- 2.- Este concepto implicaba reconocer la "**inferioridad**" de la montaña, por lo que se establecía un régimen de protección social basado en la transferencia de rentas, con claro **carácter asistencial**.
- 3.- Se seguía concediendo a la **actividad agraria** un papel motriz en el mantenimiento de la población y la conservación del paisaje, además se subordinaban a ella otras actividades rurales como el turismo o la artesanía.
- 4.- El mantenimiento de la población y el de las actividades agrarias para preservar el paisaje, objetivos principales de esta política, suponía seguir considerando a los **agricultores de montaña como "jardineros de la naturaleza" o "guardabosques"**. Ello equivalía a considerar estas áreas como subsidiarias de las urbanas.
- 5.- Se daba un **tratamiento indiferenciado** para todas las zonas de montaña de la comunidad sin tener en cuenta la enorme diversidad geográfica y socioeconómica existente entre las distintas zonas como las montañas centroeuropeas y mediterráneas. Debe indicarse lo poco adecuado del enfoque

⁽³⁵⁾ En España, incorporado a la C.E.E junto a Portugal en 1986 se aprobó el R. D. 808/1987 de 19 de junio por el que se establecía un sistema de ayudas para la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, (B.O.E. 152, 26-6-87).

comunitario para estas últimas que presentaban una situación muy preocupante como indicaron destacados investigadores. (BAZIN, G. Y ROUX, B. 1987).

Fue en la segunda mitad de los 80 cuando los planteamientos de las políticas comunitarias para la montaña, empezaron a transformarse lentamente en el marco de una profunda **reforma de la P.A.C.**, que continuó hasta los primeros años de los 90. En ese contexto se llevaba a cabo una importante **reorientación de la política regional**, que abrirá nuevas perspectivas en estos territorios.

6.2. La evolución de la Política de Desarrollo Regional y las áreas de montaña.

A comienzos de los años 70 se iniciaba en la C.E.E. una **Política de Desarrollo Regional**, con el fin principal de contribuir a la corrección de los desequilibrios territoriales existentes. Esta incidiría también sobre las áreas de montaña, pese a no tener un carácter específico para estas.

Las actuaciones comunitarias en esta materia se efectuaron esencialmente mediante el **F.E.D.E.R.** (Fondo Europeo de Desarrollo Regional), instituido por el **R. C.E.E. 724/75** con esa misión específica. No obstante podían intervenir en esta línea los recursos financieros del **B.E.I.** (Banco Europeo de Inversiones), creado en (1985), y de forma más puntual otros fondos como el **F.S.E.** (Fondo Social Europeo.) o el ya reseñado **F.E.O.G.A.- ORIENTACION**. Si bien, mostraban objetivos dispares, poco coordinados y de una forma dispersa.

El **F.E.D.E.R.** incidía primordialmente en materia de desequilibrios regionales, y tenía como objetivos básicos la redistribución territorial de los recursos presupuestarios de la Comunidad, basándose en el principio de **solidaridad financiera**, (GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS, 1981, p. 231). Para ello recibió atribuciones de los estados miembros y concediendo subvenciones y fondos dentro de un límite en función de los desequilibrios existentes entre los estados.

Su funcionamiento se ha llevado a cabo a través de un procedimiento de **cofinanciación con los estados miembros** de las distintas actuaciones a realizar. Por tanto las iniciativas privadas, frente a la anterior línea, no se beneficiaban directamente, pudiendo financiarse tan sólo **las infraestructuras y equipamientos territoriales básicos**. Con ellas se trataba de conseguir un avance en el desarrollo regional, dividiéndose básicamente en las siguientes:

- Las de **carácter básico, o social**, en materia de comunicaciones, transporte, energía, obras hidráulicas, y equipamientos, (excluyendo las de carácter sanitario y educativo).
- Las relacionadas con las **actividades productivas**, industriales, turísticas, artesanales o de servicios.

Se aprecia así un **enfoque de signo ordenancista**, en el que se concedía a las infraestructuras un papel de primer orden, como elementos fundamentales para asegurar el adecuado desarrollo socioeconómico regional.

En esta línea desde 1984 se incluyeron nuevas intervenciones, denominadas de "**Revalorización del potencial de desarrollo endógeno**". Contemplaban acciones de asistencia a las **PYMES**, (Pequeñas y Medianas Empresas), financiación de encuestas y estudios sectoriales, ayudas a la promoción de actividades turísticas y artesanales, y otros servicios a las empresas. Asimismo también se crearon y financiaron Programas específicos como el **STAR** (Para el acceso a los servicios y medios de telecomunicación) y el **VALOREN** (Para el desarrollo de los recursos energéticos endógenos), (LABORIE, J.P. 1989, pp. 168-169).

En lo que se refiere a la aplicación territorial de este fondo es preciso tener en cuenta, algunas consideraciones previas, que permitirán una aproximación a su comprensión. Estas han sido las siguientes:

1.- **La escasa dotación presupuestaria** con que contaron desde su origen. En 1975 la política regional sólo absorbía el 5% del presupuesto comunitario frente a más del 60% dedicado a la P.A.C. y a finales de los años 80 tan sólo el 8%, lo que indica su precariedad financiera, (PEREZ ESPARCIA, J. 1989).

2.- El hecho de que las administraciones de los distintos estados miembros fuesen el único interlocutor válido ha restringido las actuaciones a las prioridades de intervención que estas imponían. Adquirieron así un **carácter** claramente **complementario** de las políticas regionales de cada estado. De esta forma no se consideraban a escala comunitaria las desigualdades ni las soluciones.

3.- Los recursos financieros de esta política no han sido más que una "**oferta abierta**" que debía ser aprovechada por las administraciones e inversores privados a través del establecimiento de programas y proyectos financiables en su territorio (MARTIN PRADA, G.A. 1986).

4.- La aplicación de estas intervenciones a veces no ha sido coherente con sus objetivos de disminuir los desequilibrios. Así en ocasiones se dirigían a áreas con problemas de desarrollo poco acusados, o incidían en materias de dudosa contribución para su alcance, caso de la financiación de centrales nucleares en algunas regiones francesas (MARTIN PRADA, G.A. 1986).

Las acciones financiadas por el **F.E.D.E.R.**, y la política regional comunitaria cuentan con una larga trayectoria en aplicación, en la que se han ido produciendo distintas modificaciones en sus planteamientos. Teniendo esto en cuenta a continuación se exponen las pautas generales de su evolución e incidencia regional, lo que permitirá extraer algunas conclusiones significativas de su aplicación en las áreas de montaña ⁽³⁶⁾.

⁽³⁶⁾ Para estos aspectos puede consultarse especialmente el estudio específico realizado por J. Pérez Esparcia (1989).

a) Primera etapa (1975-79): con predominio de acciones orientadas hacia las zonas industriales en declive por la crisis económica. Junto a ella se apreciaba una tendencia a la financiación mayoritaria de las grandes infraestructuras. Tan sólo el 1,5% del presupuesto total se dedicó a los proyectos desarrollados en zonas de agricultura de montaña, con especial reflejo en el Macizo Central Francés (GARCIA ALVAREZ, A. Y OTROS, 1981, p.31).

b) Segunda etapa (1980-84): marcada por la modificación del reglamento F.E.D.E.R. en 1979, y la ampliación de la C.E.E. a 10 miembros por la adhesión de Grecia. Con la citada modificación se incrementaron los fondos disponibles, pero los desequilibrios regionales continuaban acrecentándose, viéndose acentuados por la entrada del país heleno.

En este periodo el hecho más destacado fue el incremento de los pequeños proyectos de infraestructuras básicas y equipamientos. Se produjo así un avance general de estas acciones que se localizaron sobre todo en las regiones más atrasadas del Sur de Europa, Mezzogiorno, Córcega, Sur de Francia-Pirineos, etc. Estas actuaciones resultaban más coherentes con los objetivos del desarrollo regional, que en el primer periodo, siendo mayor su repercusión sobre las áreas de montaña, que en algunos de los estados miembros, como Francia o Italia contaban con importantes mecanismos específicos de intervención.

c) Tercera etapa (1984-88): estuvo marcada por factores tales como, la nueva reforma en 1984, del reglamento F.E.D.E.R. que aumentaba su cuantía y ámbito de acción, la adhesión de España y Portugal con fuertes desequilibrios internos y la reorganización de la política regional hacia intervenciones globales de carácter territorial diferenciadas en áreas concretas. Con esta última se introducían nuevas perspectivas, que darán lugar a los **P.I.M., (Programas Integrados Mediterráneos)**. Estos eran instrumentos concebidos para adaptar las economías de las regiones meridionales de **Grecia, Italia, y Francia** a las nuevas condiciones y efectos que provocaba la ampliación de la Comunidad a España y Portugal. Sus acciones abarcaban aspectos que van de las infraestructuras las actividades agrarias, la energía, la artesanía, o el turismo, debiendo ser cofinanciados por los estados

afectados ⁽³⁷⁾.

Asimismo desde mediados de los años 80 las acciones comunitarias se reforzaron con las **O.I.D. (Operaciones Integradas de Desarrollo)**, concebidas para ser aplicadas comarcas con graves deficiencias territoriales y atrasos en sus estructuras, siendo como los anteriores financiadas por los fondos estructurales y los estados miembros de una forma coordinada.

Tanto los **P.I.M** como las **O.I.D.** superaban las intervenciones sectoriales dispersas, concentrando los esfuerzos en áreas más reducidas con un mayor interés local los planteamientos del **desarrollo rural integrado**. Abrieron así nuevas y esperanzadoras expectativas para el desarrollo de una política comunitaria eficaz sobre los territorios de montaña.

d) Cuarta etapa (Desde 1988 a la actualidad): se caracteriza por una importante transformación de la política de desarrollo regional que se pone en marcha con el R. C.E.E. 2052/88, por el que se modificaron los fondos estructurales comunitarios, en un contexto de intensas reformas en la P.A.C. ⁽³⁸⁾.

Esta transformación suponía un avance decisivo en las acciones de desarrollo regional en las que se acentuaba el carácter territorial e integrador. De esta manera se interviene de forma diferenciada en las distintas áreas según sus problemáticas en diferentes campos, lo que se lleva a cabo integrando los fondos estructurales y superando la sectorialidad. Además se actúa mediante el procedimiento de programación que permite coordinar las acciones de forma más ajustada. De esta reforma surgirán intervenciones tan relevantes para las áreas de montaña como los LEADER, con una línea de actuación muy relacionada con las modernas líneas del desarrollo rural y local.

⁽³⁷⁾ Estos programas, **P.I.M.**, cuya aplicación comenzó en el periodo 1986-88, contaron con una dotación presupuestaria de 4,1 millones de Ecus, financiados en su mayor parte por los tres fondos estructurales, **F.E.O.G.A.**, **F.E.D.E.R.**, **F.S.E.**, a lo que se suma la posibilidad de préstamos del B.E.I. de hasta 2,5 millones de Ecus. (BAZIN, G., ROUX, B.J. 1987).

⁽³⁸⁾ Reglamento C.E.E. N° 2052/88 del Consejo, de 24-6-1988, relativo a las funciones de los fondos con finalidad estructural y su eficacia, así como a la coordinación entre sí, de sus intervenciones con las del B.E.I. y con los demás instrumentos financieros existentes.

Dada la importancia de esta etapa y su relación con las reformas de la P.A.C., en el siguiente apartado se procederán a analizar sus caracteres, junto con los de aquellas, desde la perspectiva del desarrollo de la intervención en las áreas de montaña.

6.3. La reorientación de la política de Desarrollo Regional, las reformas de la P.A.C. y las áreas de montaña.

Desde comienzos de los años 80 las instancias comunitarias tomaron conciencia de las insuficiencias de las acciones desarrolladas en los territorios rurales, con frecuencia atrasados y desfavorecidos, especialmente en áreas de montaña. Se debatían posibles soluciones para corregir los problemas del mundo rural europeo, ensayándose además nuevos instrumentos como los ya mencionados de las O.I.D. y los P.I.M.. De esta forma iba surgiendo una nueva filosofía, de intervención en el territorio, partiendo de un análisis de su compleja problemática y actuando globalmente. Esta podría concretarse en los siguientes aspectos:

1.- Los desequilibrios regionales, que lejos de haberse paliado, aumentaban, viéndose además acentuados por las adhesiones de Grecia, España y Portugal, países donde eran muy extensas las zonas de montaña y desfavorecidas, la propia C.E.E. reconocía el fracaso de su política regional, cuyos rasgos presentábamos anteriormente (VALCARCEL RESALT, G. 1990).

2.- La situación crítica en que se encuentra la P.A.C., marcada por el problema de los excedentes en determinados productos agrarios, lo que suponía altos costes. A esta situación habían contribuido el apoyo a los precios a través del F.E.O.G.A.-GARANTIA, y también la progresiva introducción de mejoras técnicas en el sector agrario, a lo que se sumaban las sucesivas ampliaciones a países con fuerte peso de este sector. La política basada en la productividad horizontal, y en la asistencia a las zonas que no podían competir en igualdad de condiciones, como las desfavorecidas y de montaña, presentaba importantes fracturas y demandaba una importante reforma.

3.- La Preocupante evolución del medio ambiente, en el que se hacían patentes intensos procesos de degradación y agresión a áreas y especies naturales, perceptibles de forma clara en áreas de montaña. A estas circunstancias coadyuvaban tanto factores endógenos del medio rural, como exógenos y de ascendencia urbana. Asimismo las dispersas medidas puestas en marcha para su corrección tanto por los estados miembros, como por la comunidad, daban muestras de ser escasamente eficaces y mostraban la necesidad de profundizar en la dimensión ambiental de las intervenciones, regulando la utilización del territorio y adoptando instrumentos específicos para tales fines.

En este contexto se iniciaba un proceso de reforma general de las estrategias de intervención comunitaria en el mundo rural, destacando los **nuevos planteamientos en el desarrollo regional**. Este proceso comenzó de manera específica en 1988, con la aprobación del **R. C.E.E. 2052**. Ese mismo año, se lleva a cabo la Comunicación de la Comisión al Consejo del "**Sobre el futuro del mundo rural**", (COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, 1988). En el se recogían las líneas básicas de la nueva estrategia de la Comunidad para el conjunto del mundo rural entendido como globalidad, que deberían seguir los estados miembros y la propia C.E.E.

Ambos textos reflejaban un cambio de método sustancial, en las fórmulas clásicas de *intervención en el medio rural*. Así se actuaría con una mayor integración y coordinación geográfica de las acciones y de los medios disponibles, contándose con un notable reforzamiento presupuestario de los fondos estructurales. Se trataba también de disminuir el impacto de la reforma de la P.A.C. y el ajuste de mercados, tratando además de avanzar en la solución de los problemas ambientales. Se adoptaba así, en la política regional un nuevo enfoque en el que el mundo rural era considerado como una realidad global y dinámica, con diversas problemáticas y potencialidades.

Teniendo esto en cuenta la nueva política perseguía cinco objetivos prioritarios como eran, resumiendo el R. C.E.E. 2052/88:

- 1.- Promover el desarrollo y el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas, (en lo sucesivo **Objetivo 1**) en las que mayoritariamente se incluían las áreas desfavorecidas y de montaña.
- 2.- Reconvertir las regiones, fronterizas o las áreas gravemente afectadas por el declive industrial (**Objetivo 2**).
- 3.- Combatir el desempleo prolongado, (**Objetivo 3**).
- 4.- Facilitar la reinserción laboral de los jóvenes, (**Objetivo 4**).
- 5.- En la perspectiva de la **Reforma de la P.A.C.**; acelerar la adaptación de las estructuras agrarias, (**Objetivo 5a**), y promover el desarrollo de las zonas rurales, (**Objetivo 5b**).

Los territorios objetivo 1 debían tener un **Producto Interior Bruto (P.I.B)** por habitante inferior al 75% de la media comunitaria, y los **5 b**) se caracterizaban por un fuerte ruralismo y una gran dependencia de la agricultura, siendo ambos los existentes en España ⁽³⁹⁾.

La actuación en las áreas señaladas, partía de los estados miembros que elaborarían programas marco con las principales vías de intervención a nivel regional. Estos eran emitidos a la Comisión Europea, y sobre esta base la Comunidad establecía un "**Marco de Apoyo**" para las intervenciones. Las actuaciones tomaban forma de "**Programas Operativos**" pudiendo ser aplicados al territorio a diversas escalas. Así se abría la posibilidad de desarrollar estos programas en ámbitos comarcales de las áreas de montaña. Estos podían incidir en aspectos muy diversos, infraestructuras, estructuras agrarias, turismo, artesanía, medio ambiente, etc. Siendo recomendable que tuvieran un carácter integrado.

⁽³⁹⁾ El 76% del territorio español y el 58% de su población está incluido entre estas áreas de **Objetivo 1**, (RAMOS, E. 1992). Entre ellas se encontraba la mayor parte de la región de Castilla-León, y por supuesto las áreas de montaña del Sistema Central, con un bajo P.I.B. y escasa densidad poblacional.

La Comisión Europea aprobó con la Reforma de los Fondos de 1988 un instrumento de intervención denominado "**Iniciativas Comunitarias**", con el objeto de elaborar una política regional más eficiente. Una de estas iniciativas eran los programas específicos conocidos como "**LEADER**", (relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural). Estos se dirigían a promover el desarrollo de zonas rurales desfavorecidas, a partir de la Comunicación de 15 de marzo de 1991 ⁽⁴⁰⁾. Se trataba de una acción a la que se dio carácter demostrativo, con un enfoque global e integrado que recogía los planteamientos del desarrollo local. Resultaban por tanto muy adecuados para las áreas de montaña, habiéndose iniciado su aplicación en España desde 1992, con Leader I, cuya ejecución se prolongó hasta 1994-95, para pasarse posteriormente a una segunda fase, o Leader II a partir de 1994 ⁽⁴¹⁾.

Los programas se han establecido en régimen de cofinanciación, entre las distintas administraciones de los estados miembros y los organismos europeos, pudiendo además participar en ella las personas y sociedades privadas beneficiarias. Esto ha supuesto un verdadero esfuerzo de organización y coordinación que servirá de experiencia a otras actuaciones.

Las acciones de reforma de la P.A.C. se vieron reforzadas sin duda con la reorientación y potenciación de los fondos comunitarios del año 88, que afectarán en gran medida a las áreas rurales y su dinámica reciente. Esta política adquiriría así una mayor capacidad de maniobra y de incidencia territorial, tanto mediante acciones específicas como mediante diferentes programas de actuación. En función de ello se adoptaron varias líneas de actuación, algunas de las cuales resultaban novedosas y especialmente significativas para áreas como las de montaña. En su conjunto serían las siguientes:

a) Regulación y Reforma de Mercados; se abordaba mediante un conjunto de disposiciones; cuotas de mercado, estabilizadores de producción, etc., que tratan de limitar ciertas producciones muy arraigadas en la agricultura del Centro y el Norte de Europa,

⁽⁴⁰⁾ Vid. D.O.C.E. (Diario Oficial de las Comunidades Europeas) (1991): L.E.A.D.E.R. (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural), Nº 91/C73/14.

⁽⁴¹⁾ Vid. D.O.C.E. (Diario Oficial de las Comunidades Europeas) (1994): L.E.A.D.E.R. II (Relaciones entre Actividades de Desarrollo de la Economía Rural), Nº 94/C180//12.

leche y carne de vacuno, cereales grano, etc., fuertemente excedentarios (GARCIA DORI, M.A. 1989, p. 56). Se perseguía reducir el elevado peso de la política de precios financiada a través del F.E.O.G.A.-GARANTIA, ya que la misma era altamente gravosa para el presupuesto de la C.E.E., sustituyéndola progresivamente por un incremento de las **acciones socioestructurales y de rentas a través del F.E.O.G.A-ORIENTACION**.

Para reducir el impacto de estas medidas restrictivas de la producción y los precios se optó por establecer acciones dirigidas a subvencionar a los agricultores directamente por la vía de las rentas. Se desarrollaba así un apoyo directo a los agricultores, contemplado en el **R. C.E.E. 768/89**, acentuándose posteriormente con el **R. C.E.E. 2078/92**. De esta manera se están primando ciertas producciones como la ganadería ovina y caprina, el vacuno de carne con carácter cultivos como el olivar y los herbáceos, cereal, forrajeras, etc., con un papel decisivo en la dinámica actual de muchos espacios de montaña pese a su carácter horizontal.

Estas acciones ponen de manifiesto un aumento en la dependencia de las subvenciones para las actividades agrarias. Con ellas se incrementa la inseguridad, ante la posibilidad de su reducción o desaparición futura, lo que puede influir negativamente en la adopción de mejoras estructurales de las explotaciones.

b) El mantenimiento de la política de modernización y mejora de las estructuras agrarias; que contaba ya con una larga tradición y especial incidencia en las áreas de montaña, continúa aún desarrollándose, habiéndose regulado en el **R. C.E.E. 2328/1991**. Se apoyaban así distintas ayudas a las explotaciones agrarias para su modernización, equipamiento, etc., regulándose además las Indemnizaciones Compensatorias de Montaña ya existentes.

Conviene tener en cuenta que con esta línea de actuación puede incurrirse en importantes contradicciones con respecto a la política de mercados de carácter más restrictivo. Además conviene tener en cuenta que para el caso español se pusieron en marcha medidas para lograr la modernización de las estructuras agrarias de las zonas desfavorecidas más atrasadas mediante la **Acción Común** en las mismas tanto de la

institución comunitaria como de las administraciones central y autonómica, **R. 1118/88** sobre Acción Común en Zonas Desfavorecidas de España.

Por otra parte se han incorporado otras medidas novedosas como la de jubilación anticipada, **R. C.E.E. 1096/88**, que favorece sobre todo el abandono de la explotación. Años después se llevó a cabo una reorientación más ambiciosa, **R. C.E.E. 2079/92**, enfocada no sólo a la jubilación anticipada, sino a la mejora estructural. De esta forma se perseguía el incremento de tamaño de las explotaciones y el rejuvenecimiento de los agricultores, lo que puede ser más adecuado para las zonas desfavorecidas y de montaña.

c) El fomento de las orientaciones extensivas y de la dimensión ambiental: además de las líneas comentadas, se han ido desarrollando nuevas acciones que tienden a apoyar y estabilizar la línea de regulación de mercados. En este sentido, en primer lugar mencionaremos las de **retirada de tierras**, llevadas a cabo desde 1988, **R. C.E.E. 1272/88**.

De esta manera se intentaban favorecer mediante primas las orientaciones no excedentarias y barbechos, lo que suponía el fomento de las producciones extensivas, **R. C.E.E. 4115/88**.

Se trataba además de avanzar en la configuración de una agricultura más respetuosa con los recursos naturales, para lo cual se irá introduciendo **la dimensión ambiental** en todas las medidas de política agraria, (M.A.P.A. 1989). En relación con ella se ponían en marcha medidas como las de **reforestación de tierras agrícolas** retiradas de la producción, mediante la concesión de primas, convirtiéndose así en una alternativa a la agricultura, **R. C.E.E. 1609/89**. También en este sentido se introducían ayudas para la mejora, cuidado y aprovechamiento de los bosques, **R. C.E.E 1609/89 y 1610/89**.

Conviene advertir que ambos casos no se correspondían con una política forestal sino con una estrategia de actuación en este sector relacionada con la reforma agrícola, y por tanto dentro del marco de la P.A.C. Por último señalar que la dimensión ambiental de esta política se verá potenciada además en los años 90, con programas operativos

sectoriales de apoyo a orientaciones concretas como la agricultura ecológica o las razas ganaderas autóctonas, de gran importancia en la montaña, o bien a programas en determinadas áreas de interés ambiental.

Se aprecia así que desde mediados de los años 80 la P.A.C. se encuentra en un intenso y profundo proceso de reforma que supone una importante reconversión de todo el sector agrario europeo. Destaca la tendencia a limitar las acciones productivistas, mientras que cobran importancia las de apoyo directo a las rentas y se potencian las orientaciones extensivas y medioambientales. La mayor parte de estas acciones están incidiendo en las áreas de montaña desde los años 90 y sin duda influyendo notablemente en su dinámica, aunque existe el peligro de crear una dependencia excesiva de las subvenciones.

En definitiva parece evidente que las políticas comunitarias de carácter agrario son las que han tenido mayor relevancia en las áreas de montaña. Dentro de estas ha destacado especialmente la Agricultura de Montaña como única línea de apoyo específico a estas áreas. En ella no obstante, sigue presente un concepto de montaña que tiene más que ver con sus limitaciones productivas y económicas que con el fomento de sus múltiples posibilidades y recursos.

El surgimiento de las iniciativas LEADER, junto a otros programas, ha supuesto un notable avance en la intervención, desarrollo y dinamización de estas áreas, introduciendo perspectivas prometedoras. No obstante tanto su falta de especificidad como lo limitado, en su conjunto, de las aportaciones económicas, hacen que aún se pueda y se deba potenciar la intervención comunitaria en estos territorios.

7. Las claves del modelo europeo de intervención en la montaña y su evolución.

En el análisis de la evolución de las políticas de montaña en Europa Occidental, quedó patente que este tipo de intervenciones contaban con una importante tradición, destacando esta en Italia y Suiza donde las acciones específicas datan de los años 50. Otros estados como Francia, incorporaron un tratamiento de favor hacia estas zonas desde los

años 60, mientras que la labor de la C.E.E. comenzó a cristalizar realmente una década después. En todos los casos se cuenta con una trayectoria de varias décadas en la aplicación de esta política. En conjunto todas las experiencias han mostrado, junto a notables diferencias, una serie de aspectos comunes que permiten hablar **de un Modelo Europeo de intervención en la montaña**. Sus rasgos básicos serían los siguientes:

1.- La **concienciación tanto social como política** de la situación y problemática de la montaña, ha sido uno de los factores principales que han dado lugar a la puesta en marcha de la intervención. Dicha concienciación suponía también valorar la gran cantidad de recursos y el alto interés geográfico y ecológico de estas áreas para las sociedades evolucionadas, lo que justificaba la adopción de estrategias especiales y diferenciadas.

2.- Estas estrategias se inician con medidas carácter sectorial donde se otorgaba un trato de favor a estas áreas, siendo quizás la más representativa la de **la Agricultura de Montaña**. Desde estas perspectivas sectoriales se irá pasando, a partir de los años 70, a nuevos enfoques cada vez más diferenciados y de carácter global e integrador, en la línea del **desarrollo rural integrado y local**.

3.- En relación con la evolución comentada, se ha pasado del predominio de procedimientos de intervención **"de arriba a abajo"**, al protagonismo progresivo de los poderes locales y de los afectados cobrando importancia los mecanismos de **"abajo a arriba"**. Así cada vez han sido más importantes los mecanismos de coordinación tanto entre los distintos niveles administrativos, como entre sus divisiones sectoriales. También se ha detectado un avance notable en la participación y la concertación política y social.

4.- Los enfoques globales de la intervención se han desarrollado en primer lugar en Suiza e Italia, donde se han aplicado a realidades comarcales como **"la región"** o **"la comunitá montana"**. Más compleja ha sido la experiencia en Francia, donde cobran protagonismo originales instrumentos de planificación y concertación, como los **"Esquemas de Macizo"**, **"Contratos del País"**, y **"Planes Estado-Región"**. Todos ellos han dado paso a la **ley de 1985**, en la que se introduce el enfoque del **autodesarrollo**, lo que la ha convertido en una de las más avanzadas de Europa. Por último en la Unión

Europea, U.E., los enfoques territoriales globales e integrados comienzan con los P.I.M. y las O.I.D. en los años 80, constituyendo los programas LEADER una actuación en la línea del desarrollo local, que abre nuevas perspectivas a la intervención en la montaña.

En conclusión, conviene resaltar que la política de montaña en Europa Occidental, ha presentado una serie de rasgos comunes sustantivos que identifican un modelo de intervención europeo. No obstante su evolución ha revelado también notables diferencias al tener que adaptarse a distintas realidades, contextos y situaciones. Todo ello supone una valiosa experiencia que conviene tener en cuenta a la hora de analizar y proponer medidas para estos territorios en las diversas áreas y concretamente en las españolas.

CAPITULO II. LA LENTA EVOLUCION DE LAS INTERVENCIONES PUBLICAS EN LAS AREAS DE MONTAÑA ESPAÑOLAS.

1. Consideraciones Previas.

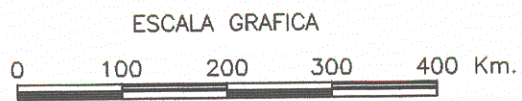
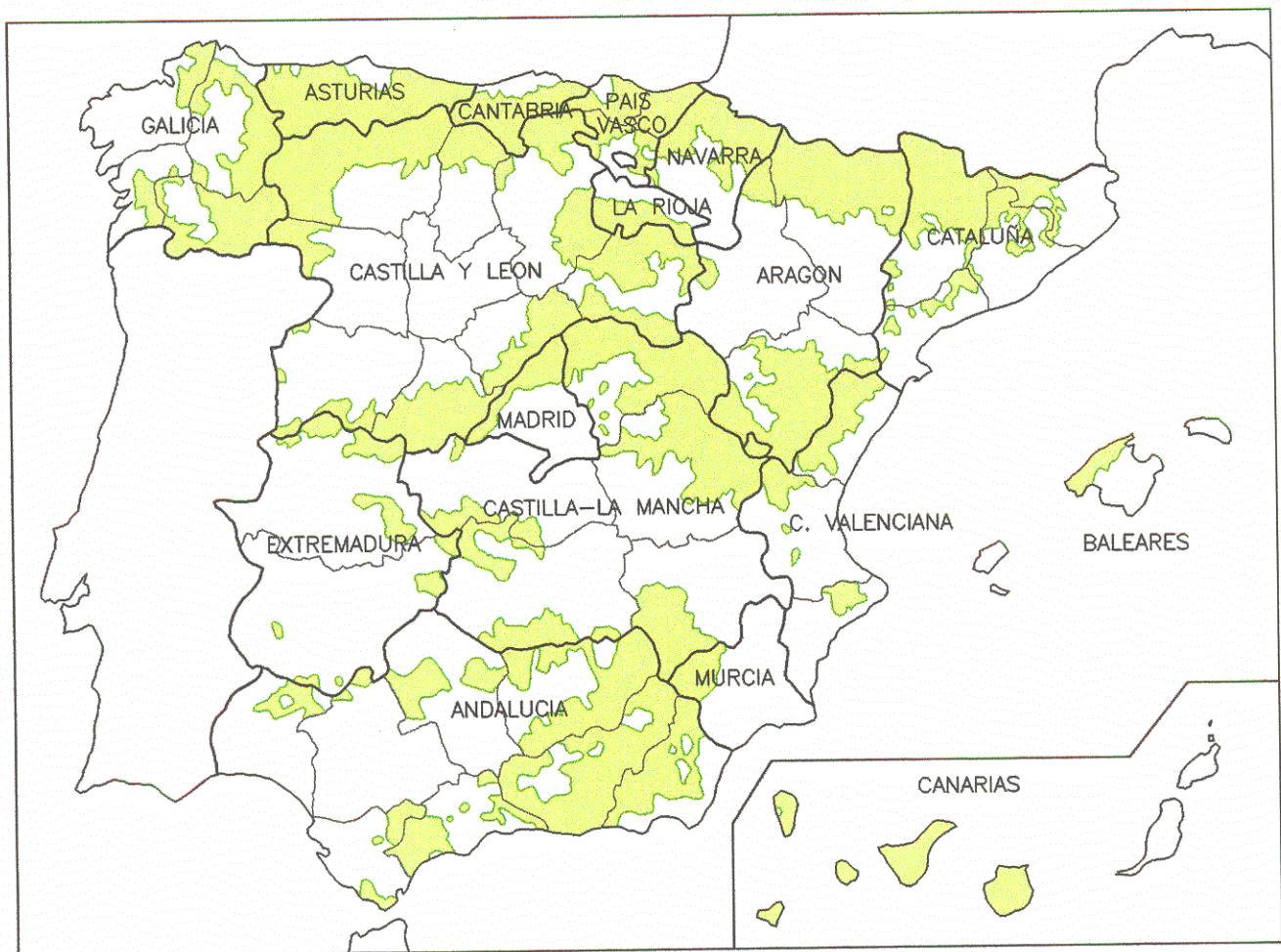
La intervención política en la montaña española ha presentado, hasta fechas recientes, un retraso notable con respecto a la desarrollada en los estados e instituciones europeas estudiadas. Así hasta la aprobación y desarrollo de la Ley de Agricultura de Montaña, (L.A.M, ley 25/82), no existía en el estado ninguna política específica para estas áreas ⁽¹⁾. Este hecho llama poderosamente la atención, considerando por una parte la intensa crisis que viven estos territorios desde los años 50, (ANGLADA, S. Y OTROS, 1980) y por otra su importante extensión, dado que abarcan más del 50% de la superficie estatal, siendo uno de los países más montañosos de Europa (AA.VV. 1992, p. 3).

De esta manera el citado retraso evidencia, con respecto a buena parte de los países de Europa Occidental, una lenta concienciación social y política sobre los problemas que las aquejan.

No obstante la montaña española ha sido objeto, sobre todo desde los años 50 y 60, de una extensa gama de intervenciones sectoriales muy diversas, que en muchos casos, con modificaciones puntuales, han pervivido hasta fechas muy recientes, o incluso hasta la actualidad. Estas surgieron en gran medida en el marco de un estado centralista y autoritario, configurando un modelo de intervención marcado por las sectoriales muy dispersas, la tardía sensibilidad hacia los problemas específicos de estas áreas y la escasa participación de los agentes locales ⁽²⁾.

⁽¹⁾ La L.A.M. surgió a partir del mandato del texto constitucional de 1978, donde se señala: "se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña" (art. 130). Este se efectuó a partir tanto de la grave problemática de estas áreas como de la demanda social, y el conocimiento de las distintas acciones europeas, (PLANS, A. 1979).

⁽²⁾ Estos caracteres se constatan en mayor o menor medida en distintos trabajos, como los de J. Carbonell y C. Gómez (1981), J. López de Sebastián (1981), M.A. Troitiño (1987), o J.I. Plaza Gutiérrez (1989).



 Areas de montaña

MAPA Nº 4: AREAS DE MONTAÑA EN ESPAÑA

Aunque buena parte del modelo de intervención señalado se mantenía, este comenzará a modificarse y diversificarse en los años 80, con la aprobación de la citada L.A.M. y la progresiva consolidación del marco político constitucional, democrático y de su organización autonómica del estado. Dichas modificaciones se producían en el contexto de la adaptación y el ingreso en las Comunidades Europeas que se produjo en 1986. A partir de entonces el estado llevaría a cabo un esfuerzo de incorporación a las estrategias europeas que se empezaron a afectar a las distintas áreas de montaña españolas, con gran protagonismo de las comunidades autónomas.

En la década de los 90 las intervenciones públicas que se desarrollan en las montañas españolas se sitúan dentro del marco de la U.E., aunque tienen lugar en ellas estrategias muy diferenciadas desarrolladas por las comunidades autónomas. Pese a ello, en muchos casos perviven los problemas y formas de intervención tradicionales, condicionando sus efectos, y resultados. Teniendo esto en cuenta seguidamente se proceden a analizar los principales caracteres y líneas de intervención aplicadas tanto en la larga etapa tradicional, como en la más reciente, enmarcándolas en su contexto sociopolítico.

2. La etapa tradicional; Centralismo Administrativo y Políticas Sectoriales (1950-1982).

En este periodo las políticas aplicadas en las áreas de montaña se encontraban supeditadas a dos importantes hechos: En primer lugar el marco político-institucional del régimen franquista, de carácter autoritario y centralista, cuyos caracteres se prolongarán en gran parte al menos hasta comienzos de los 80. En segundo lugar, las profundas transformaciones ligadas al crecimiento socioeconómico y al desarrollo urbano-industrial que se producen en el territorio español desde los 60. Ambos factores constituían importantes condicionantes de partida en la concepción y ejecución de la intervención territorial, teniendo esto en cuenta pasamos a analizar sus características.

2.1. Los condicionantes político-institucionales.

En el periodo comprendido entre principios de los años 40 y la segunda mitad de los 70, las intervenciones tuvieron lugar en el marco de un régimen político centralista y autoritario como fue el franquista. Este fue calificado por H.W. Richardson (1975, p. 29) como "carente de ideología", teniendo en la máxima salvaguarda de la propiedad privada, uno de sus principios generales de actuación durante su vigencia. A lo largo de dicho régimen el estado mostró una rígida estructura centralista, en la que la gestión política del territorio se desarrolló en los niveles siguientes:

1.- El **estatal, o central**, cuyos organismos ostentan la práctica totalidad de competencias y poderes decisionales, contando con delegaciones periféricas en las capitales de provincias.

2.- El **local**, dividido en dos instancias como son las Diputaciones Provinciales y los Ayuntamientos, ambos claramente dependientes y subordinados al estatal o central.

En el primer nivel, además de la acumulación de poder, destacaba la **compartimentación sectorial** existente entre los distintos organismos. Su gestión técnica dependía de los principales **cuerpos de funcionarios** del estado, que mostraban a su vez una gran fragmentación de carácter corporativo, hecho que hacía muy difícil que sus actuaciones pudieran coordinarse entre sí. Las delegaciones provinciales servían prácticamente de correa de transmisión de los dictámenes de Madrid, siendo en cada provincia el gobernador civil el máximo representante del poder central. Este estaba dotado de capacidad para realizar labores de supervisión y coordinación, si bien su trabajo tuvo en palabras de H.W. Richardson (1975, p. 225) "un claro carácter político", siendo sus funciones básicas las de mantener en su el orden público y político.

En lo que se refiere al nivel local, resaltaba su escasa o nula capacidad de poner en marcha iniciativas o acciones políticas, al margen de la administración central. En este

sentido conviene señalar que la labor de las autoridades locales estaba estrechamente controlada por el estado. En relación con ello H.W. Richardson señalaba (1976, p. 229), "el alcalde es tanto el representante del gobierno como el funcionario ejecutivo jefe de un consejo localmente elegido, el Ayuntamiento". En consecuencia, las **corporaciones municipales** poseían una capacidad de actuación limitada, acentuada por los escasos recursos técnicos y económicos disponibles. No obstante tenían ciertas competencias para intervenir en su territorio, por ejemplo en materia de infraestructuras, servicios básicos y control urbanístico.

Por su parte las **corporaciones provinciales**, o **diputaciones**, tenían asignadas desde las primeras décadas del siglo competencias en materia de carreteras, bienestar social y sanidad entre otras, pero sus funciones se ven interferidas o incluso asumidas por organismos de la administración central.

Se hacía patente por tanto una escasa autonomía real de las instituciones locales junto a su **dependencia** del poder central, tanto en lo económico, como en lo político. En lo económico esta situación se pone de manifiesto desde la adopción del modelo provincial en el XIX, agravándose con el proceso desamortizador, y repercutiendo de forma clara en gran parte del medio rural. La dependencia política estuvo marcada por el proceso de selección de cargos públicos llevado a cabo por el régimen franquista, los cuales podían ser cesados desde la administración central a través de los gobiernos civiles.

En este marco las intervenciones sobre el territorio se realizaban desde el poder central, "**De arriba a abajo**". Salvo raras excepciones, ni el municipio, ni la provincia, disponían de recursos y capacidad para ejercer acciones autónomamente. Tampoco existían entidades institucionales de carácter comarcal o regional capaces de diseñar programas de actuación específicos ajustados a cada realidad. De esta manera, predominaba una **concepción horizontal** de las actuaciones, de manera que estas afectaran de forma uniforme a todos los territorios del estado. No obstante cada administración periférica era la encargada de adecuar mínimamente los contenidos a las necesidades concretas del territorio provincial, considerado como la unidad básica de planificación.

La coordinación entre la administración central y la local recaía sobre las Comisiones Provinciales de Servicios Técnicos, C.P.S.T.. Estas eran las encargadas, de elaborar y ejecutar fundamentalmente los Planes Provinciales de Obras y Servicios, contando con la participación de los distintos servicios técnicos de la administración periférica, dependiendo directamente de los gobernadores civiles. Junto a ellas existían otras comisiones provinciales que en algunos casos perviven en la actualidad, como las de Bellas Artes, (hoy de Patrimonio Histórico.-Artístico), las de Urbanismo, etc. No obstante puede decirse que tuvieron un carácter más informativo y de control, que de coordinación operativa.

En general estos procedimientos de intervención mostraban serias carencias en cuanto a la participación de los afectados, caracterizándose por la débil consideración dada a las iniciativas locales. Además conviene indicar las limitaciones políticas, impuestas por el régimen franquista, tanto en lo que se refería al derecho de asociación, como a los métodos de elección de los representantes locales, caracterizados por su escasa representatividad. Así no es extraño que las comunidades locales tendiesen a la pasividad y la falta de cohesión, lo que influía en la indiferencia predominante en la población.

Estos caracteres y procedimientos permanecieron prácticamente constantes hasta 1976, que marca el fin del Régimen Franquista. A partir de ese año, se iniciaba un periodo de transición en el que pervivieron buena parte de los rasgos reseñados, que se han mantenido en gran medida, hasta la consolidación del actual régimen constitucional y autonómico y la entrada en la C.E.E. en 1986, e incluso posteriormente.

Conviene reseñar que durante la etapa considerada tradicional, las estructuras socioeconómicas se mostraron bastante más dinámicas, que las políticas e institucionales, produciéndose notables cambios sobre todo desde los años 60. A partir de ellos se produjeron algunas variaciones en los planteamientos tanto de la política económica general, como de las estrategias de intervención territorial, que por supuesto afectaron a las áreas de montaña, como se comenta seguidamente.

2.2. Las intervenciones productivistas y ordenancistas durante el periodo de Autarquía (1950-59).

Durante este periodo la política económica nacional estuvo presidida fundamentalmente por su carácter autárquico, manteniendo unas estructuras socioeconómicas de carácter tradicional, en franco estancamiento. En este sentido se orientó predominantemente hacia la introversión, pese a los tímidos avances liberalizadores y aperturistas, lo que contrastaba, con un escenario europeo de apertura y cooperación internacional que se encuentra en un largo ciclo de expansión económica.

La economía española se enfocaba hacia el fomento de la producción nacional, centrándose en la consecución de una industrialización autárquica del país apoyada en acciones proteccionistas y en el máximo aprovechamiento de los recursos naturales. Como consecuencia del proteccionismo industrial, este sector experimentó cierta aceleración, lo que provocó un traslado de población de las zonas rurales a las urbanas como Madrid, País Vasco y Cataluña. Estas migraciones incidieron directamente en las áreas rurales, y especialmente en las de montaña, en algunas de las cuales comenzaron importantes procesos de despoblación y algunos cambios en el modelo tradicional de organización del territorio (ANGLADA, S. Y OTROS, 198º, pp.39, 40). Como ha señalado, T. Lasanta (1990, p. 236) estos cambios se detectaron ya en los inicios del siglo XX en las áreas montañosas de algunos países de Europa Occidental, mientras que en España se produjeron hacia los años 50 y 60. En este contexto las distintas intervenciones públicas que incidieron en la montaña española se resumen a continuación.

a) La Política Agraria, se orientaba a facilitar el abastecimiento de alimentos y materias primas, a través de medidas de tipo **productivista y ordenancista**, como las siguientes:

- 1.- El sistema proteccionista de **precios fijos de garantía** aplicadas la producción de trigo, y cereales, por el **Servicio Nacional del Trigo**, (LOPEZ DE SEBASTIAN, J. 1970). Fue una importante forma de obtener ingresos para los pequeños campesinos, no obstante favorecía sobre todo a los medianos y

grandes propietarios de las áreas de vocación cerealista. Muchos agricultores de las zonas de montaña sembraron cereal en terrenos de escasas aptitudes, prolongando el proceso de agrarización de la montaña que venía produciéndose desde la década de los años 40, ante las necesidades económicas de la primera posguerra.

2.- Las acciones ordenancistas del Instituto Nacional de Colonización, y del Servicio de Concentración Parcelaria, con reformas técnicas y estructurales desarrolladas prioritariamente sobre las áreas con mayor capacidad productiva y rentabilidad. La realización de algunos embalses y obras hidráulicas para la política de regadíos, fueron prácticamente las medidas que más afectaron a los territorios montañosos, que se vieron sacrificados para la mejora de otros espacios rurales.

b) La Política Forestal; también adquirió relevancia en este periodo, destacando la promulgación de la Ley de Montes de 1957 que ha permanecido vigente hasta la actualidad ⁽³⁾. En esta se sistematizaron y ordenaron las dispersas normas existentes, tras más de un siglo de administración y gestión forestal. No obstante, puede decirse su entrada en vigor apenas modificó las grandes líneas de actuación que habían caracterizado a la política forestal hasta entonces como eran:

1.- La compra y adquisición de Montes a los particulares, y la declaración de **Montes de Utilidad Pública, (M.U.P.),** realizando labores que permitieran su conservación y planes para lograr una explotación ordenada y perdurable.

2.- El establecimiento de consorcios y convenios tanto con particulares, como con organismos locales, ayuntamientos y comunidades, para la realización de trabajos de repoblación forestal con un claro predominio de las orientaciones productivistas.

⁽³⁾ Ley 8 de junio de 1957 de Montes. Nueva ley reguladora. (B.O.E. nº 151 de 10 de junio de 1957).

3.- El fomento de la conservación y el incremento de superficie de los **montes privados** mediante diversos incentivos y ayudas.

4.- La vigilancia y el control contra los incendios.

En esta etapa las acciones se dirigían sobre todo a la producción de recursos maderables, así los trabajos de repoblación, inscritos en el Plan Nacional de Repoblaciones, ("Plan Ceballos", iniciado en 1939), constituyeron, sin duda la intervención más significativa e importante, (ORTUÑO MEDINA, F. 1990). El organismo encargado de ejecutarlas era el **Patrimonio Forestal del Estado**, preferiblemente en montes de su propiedad o empleando instrumentos como los **convenios y consorcios**, llegándose a superar en la década de los 50 las 800.000 hectáreas repobladas ⁽⁴⁾.

Las especies de crecimiento rápido, sobre todo el pino en distintas variedades, fueron las predominantes, lo que denotaba una clara orientación productivista. El espacio forestal se convertía así en un monocultivo, poco respetuoso tanto con sus usos tradicionales, como con los ciclos naturales. (GROOME, H.J. 1990, pp. 161-175). De esta manera, aunque los trabajos repobladores beneficiaron a los habitantes de la montaña con valiosos jornales, estos se vieron privados de la gestión y utilización de importantes áreas, dedicadas a las repoblaciones como uso único y segregado.

c) La Política de Planes Provinciales de Obras y Servicios. (P.P.O.S.); fue iniciada en 1958 erigiéndose en la principal actuación en materia de infraestructuras y servicios básicos para todo el medio rural ⁽⁵⁾. Estos planes, de carácter ordenancista consistían en un sistema crediticio y de financiación, que concedía la administración central a las instituciones locales para hacer frente a las necesidades de infraestructuras técnicas y servicios básicos: Abastecimiento de agua y saneamiento, Redes viarias comarcales o locales, Alumbrado Público, Equipamientos Administrativos como casas consistoriales,

⁽⁴⁾ Concretamente de 1950 a 1959 se repueblan un total de 818.628 has., lo que supone una media que se aproxima a las 82.000 has. por año, según datos de ICONA, Memoria de Actividades de 1982.

⁽⁵⁾ El origen de los Planes Provinciales está en la ley de presupuestos para el bienio 1958-59, formalizados en el Decreto de 13 de febrero de 1958, que regulaba la tramitación de los Planes de Obras y Servicios de carácter local y provincial, (TRUEBA JAINAGA, J.I. 1978, pp. 13-14).

etc. En esta época las C.P.S.T. eran las encargadas de efectuar y dirigir estos planes, favoreciendo normalmente a ayuntamientos de cabeceras comarcales y áreas más pobladas.

d) La Ley del Suelo de 1956; se trataba de una norma cuyo objetivo principal era ordenar el territorio nacional mediante un sistema de Clasificación del Suelo en tres categorías: **Urbano, De Reserva Urbana, y Rústico**, en cada una de las cuales establecía un régimen jurídico que regular su utilización ⁽⁶⁾. Por vez primera se contaba con un marco jurídico unificado que permitía a la administración ejercer un control sobre los usos y las actividades del territorio, especialmente en áreas urbanas. El instrumento básico de planificación era el Plan General de Ordenación Urbana, que se aplicaba en todo tipo de municipios y venía a sustituir a las viejas ordenanzas o planes si existían, regulando la edificación. Los responsables principales de su elaboración y gestión eran los ayuntamientos apoyados por las C.P.S.T. pudiendo participar también las diputaciones, (FERNANDEZ, T.R. 1986, pp. 22-26).

Se trata de un marco legal al que puede achacársele una clara orientación urbana, pues principalmente se aplicó para encauzar y ordenar la expansión de las áreas urbanas, mientras que apenas se utilizó en las áreas rurales. De ello nos da prueba T. R. Fernández (1986, p. 25), cuando señala que veinte años después, el planeamiento afectaba tan sólo al 7,5% del territorio nacional, incidiendo por lo tanto muy poco sobre los municipios de montaña.

En definitiva durante la década de los 50 la intervención en la montaña estuvo marcada por políticas sectoriales con una clara orientación productivista y ordenancista. Estas mostraron una incidencia muy desigual en la que destacan las de carácter forestal y sobre todo las repoblaciones. En relación con todas estas acciones la gestión tradicional del territorio montañoso comenzó a alterarse, al irse convirtiendo junto a otras zonas rurales, en una importante fuente de recursos naturales, humanos y financieros, que contribuirían al incipiente desarrollo urbano e industrial del país.

⁽⁶⁾ Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 12 de mayo de 1956.

2.3. La diversificación de las intervenciones sectoriales durante el periodo desarrollista, (1960-75).

Con el Plan Nacional de Estabilización de 1959, la política económica experimentó un importante cambio, introduciendo mecanismos destinados a establecer esquemas de economía de mercado e impulsando cierta liberalización económica y también una mayor conexión con la comunidad internacional, (FUENTES QUINTANA, E. 1993). En estas circunstancias se iniciaba un ciclo de fuerte crecimiento y desarrollo económico que daría lugar a transformaciones intensas en las estructuras productivas, y territoriales, afectando también a las mentalidades y las formas de vida. El crecimiento se concentró en las zonas urbanas, siendo su impulsor principal el sector industrial en claro proceso de expansión junto a sectores como la construcción o los servicios ⁽⁷⁾.

Estos hechos propiciaron un notable aumento de los desequilibrios territoriales, con una espectacular expansión de las principales ciudades, y una fuerte crisis de las zonas rurales, más acentuada por lo general en las de montaña. Estas últimas perdieron múltiples efectivos poblacionales y sus actividades económicas comenzaron un gran declive por el paso de una economía de subsistencia a una de mercado. En este contexto se fue produciendo una intensa transformación en su modelo de organización tradicional y en sus estructuras espaciales. Así las áreas de montaña se iban subordinando a las necesidades de las áreas urbanas e industriales. En relación con ello E. Martínez de Pisón (1981, pp. 32-33): **"se está pasando de la adaptación del hombre al medio a la adaptación del medio a un modelo"**.

En este contexto las intervenciones públicas sobre la montaña se realizaron dentro del marco de los Planes de Desarrollo, aplicados entre 1964 y 1975. Estos tenían el objetivo primordial de conseguir el máximo crecimiento económico, aunque apenas reparaban en los efectos que el mismo producía, por lo que esta etapa recibió el apelativo

⁽⁷⁾ Entre los factores básicos que propiciaron este crecimiento sobresalen los siguientes: 1) El proceso de acumulación de capital fruto de la inversión exterior, el incremento turístico y de los fondos de los emigrantes. 2) La modernización tecnológica y de gestión, relacionada con la apertura hacia el exterior. 3) El trasbalse de mano de obra desde el sector primario a la industria y los servicios, (MARTINEZ SERRANO, J.A. Y OTROS, 1987).

de "desarrollista" ⁽⁸⁾.

El estado llevaba a cabo una planificación indicativa, inspirada en parte por organismos internacionales como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, que consistía básicamente en incentivar al sector privado, en distintos sectores y áreas, asegurando que el sector público no competiría con él. En las acciones territoriales prevalecía el objetivo de la eficacia y la consecución de una mayor productividad sectorial en aras de un crecimiento económico que tendía a concentrarse en ciertas zonas urbanas. En este sentido puede decirse que no existieron verdaderas políticas globales de desarrollo regional y ordenación del territorio, capaces de reconducir los desequilibrios que estaban teniendo lugar (DE TERAN TROYANO, F. 1982, pp. 362-368). Teniendo esto en cuenta las líneas de intervención que afectaron a las áreas de montaña fueron las que se comentan a continuación.

a) Las Intervenciones Agrarias; se centraron principalmente en la modernización y **reforma de estructuras**. Los objetivos de "autoabastecimiento" de la época autárquica fueron dejando paso a metas como la racionalización productiva, tratando de integrar al sector agrario en las formas de producción capitalistas. En palabras de R. Martínez Cortiña (1973, p. 26) se pretendía "el logro de una mayor racionalización de las explotaciones a fin de conseguir una mejora sustancial en la productividad del sector agrario para que no constituyera un obstáculo para la expansión económica".

Las acciones estructurales se agruparon en las de **Concentración Parcelaria y Ordenación Rural**, esta última llamada después Ordenación de Explotaciones, (a cargo del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria y Ordenación Rural, organismos autónomos del Ministerio de Agricultura). Hay que reseñar que las dos presentaron unos caracteres ordenancistas que las acercaban a las políticas que se aplicaban en otros países de Europa Occidental, como Francia o Italia, si bien en España no se impulsaron medidas

⁽⁸⁾ Conviene señalar que: El primer plan de desarrollo 1964-67 se dirigió estrictamente hacia los objetivos de la eficacia y el crecimiento económico. En el segundo plan 1968-71 las preocupaciones por los desequilibrios territoriales comenzaron a estar presentes. Ya en el tercero, 1972-75, se las otorgó alguna importancia, junto a los problemas medioambientales, al menos sobre el papel, en relación con las corrientes europeas (RICHARDSON, H. W. 1975).

para dar un tratamiento especial a los espacios de montaña.

La **Concentración Parcelaria, (C.P.)**, fue potenciada desde los inicios de la etapa desarrollista experimentando una paulatina intensificación ⁽⁹⁾. Su finalidad básica era el agrupamiento de parcelas dispersas como medio de racionalizar la explotación, evitando el despilfarro de tiempo, y facilitando la introducción de la mecanización, junto a otras acciones estructurales y técnicas. Conllevaba además actuaciones de mejora territorial como el establecimiento de accesos, redes de caminos, saneamiento y desagüe de tierras, etc.

Su realización presentaba a menudo gran complejidad sociológica y jurídica, en especial en las áreas de montaña donde tuvieron una incidencia limitada, en función de factores como su compleja organización espacial, la desigual distribución de la propiedad (minifundismo, espacios comunales, etc.), su menor productividad, la difícil mecanización por factores naturales, etc.

La **Ordenación Rural, (O.R.)**, supuso una nueva línea de intervención territorial surgida en el contexto de los Planes de Desarrollo ⁽¹⁰⁾. Presentaba una clara orientación estructural, pero con objetivos más amplios y globales que la C.P. a la que incluía. La intervención se desarrollaba a escala comarcal, lo que suponía una de sus mayores novedades, siendo sus objetivos básicos los siguientes:

- Conseguir el mayor número de explotaciones económicamente viables, es decir integradas en el sistema de mercado y producción capitalista. Para ello se actuaba mediante créditos y subvenciones para la compra de tierras, maquinaria, modernización de instalaciones, etc. Además se potenciaban las

⁽⁹⁾ La primera ley se formuló con carácter experimental en 1952, tomando forma definitiva en 1955, (Ley de Concentración Parcelaria, de 10 de agosto). Será revisada en 1962 (Ley de Concentración Parcelaria, texto refundido de 4 de noviembre). Desde 1973 estas acciones se rigen por la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, en su título VI (Decreto 118/73, de 12 de enero).

⁽¹⁰⁾ Las disposiciones legislativas de la Ordenación Rural comienzan con el Decreto 1/1964 de 2 de enero, Ministerio de Agricultura, dependiendo del Servicio Nacional de Concentración Parcelaria que desde ese momento pasa a ser además de Ordenación Rural. En 1968 se regula por la Ley 54/68 de 27 de julio. A comienzos de los 70 se incluyó dentro de la Ley de Reforma y Desarrollo Agrario, pasando a denominarse Ordenación de Explotaciones.

agrupaciones para la explotación en común de tierras o ganados, y se impartían diferentes cursos formativos.

- Mejorar estructuralmente el medio rural en el que las citadas explotaciones desarrollaban su actividad. Para ello se realizaban los trabajos de C.P. donde fuese necesario, se ampliaba y adecuaba la red de caminos, de canales de regadío, etc. También podían mejorarse las calles y el alumbrado de los pueblos, y la dotación de sus servicios y equipamientos básicos.

La puesta en marcha de estas acciones contó con la colaboración directa de algunos organismos no pertenecientes a la administración a la agraria, lo que requería efectuar una labor de coordinación importante a nivel comarcal. También se dio entrada a la participación directa de los habitantes de las comarcas, a través de las **Acciones de Desarrollo Comunitario**, en las que los afectados aportaban la mano de obra y la administración la dirección técnica y los materiales.

A partir de 1972 la O.R pasó a denominarse de **Ordenación de Explotaciones (O.E.)**, dedicándose con mayor decisión al fomento de empresas agrarias mínimamente viables y competitivas. Estas actuaciones fueron gestionadas desde esas fechas por el Instituto de Reforma y Desarrollo Agrario (IRYDA), observándose desde 1970, mayor interés por las áreas de montaña a partir de la actuación en el Valle de Benasque, (Huesca) que fue declarada "Comarca Pirenaica piloto en 1970,". El citado interés provenía de las líneas marcadas por el Tercer Plan de Desarrollo, en el que se señalaban algunas acciones para las áreas de economía de montaña ante su grave problemática. A partir de la acción en la comarca pirenaica citada, la O.E. pasaba a aplicarse con más frecuencia en las áreas de montaña, donde llegó mayoritariamente con cierto retraso aunque constituyó una valiosa experiencia de intervención.

La **Política de Precios Agrarios**, destacó junto a las acciones estructurales pues aunque no tenía un carácter territorial sí incidió en la dinámica de las distintas áreas. Su puesta en marcha se explicaba principalmente por la necesidad de mantener mínimamente

el nivel de vida de los agricultores, como por abastecer el mercado de ciertos productos. Con ella se facilitaba la pervivencia de las explotaciones ante la lentitud y cortedad de las medidas estructurales. De hecho como se ha señalado "es más fácil actuar sobre los precios o la regulación de mercados, que sobre la capa dura y completamente ligada a la tradición" (LOPEZ DE SEBASTIAN, J. 1973, p. 301). Se intervenía principalmente en el precio del trigo y en el de otros cereales como el maíz o la cebada, y en productos como la carne de vacuno, concretamente desde 1965, o la leche, desde 1966-67.

Tanto las acciones estructurales como las de precios influyeron en la transformación de las agriculturas de montaña, siendo factores importantes en su paulatina **reorganización productiva y espacial**. Se introdujeron así razas dedicadas a la producción intensiva de carne y leche, estimuladas mediante la política de precios, para garantizar el de la industria y de las zonas urbanas, afectando especialmente en las comarcas más próximas a estas, (SUMPSI, J.M. 1985, p. 324). Del mismo modo tendieron a restringirse los cultivos a los espacios más aptos que se orientaron a la producción forrajera, y en algunas comarcas a cierta especialización en frutas y hortalizas. Al mismo tiempo las tradicionales actividades pastoriles entraban en declive, incrementándose orientaciones ganaderas más intensivas.

b) Las Acciones forestales; en este periodo se desarrollaron en el marco de la Ley de Montes de 1957 y su Reglamento ⁽¹¹⁾. Así se aprecia una clara continuidad con la etapa anterior aunque se produjese cierta diversificación en las líneas de intervención que se tratan seguidamente.

Las repoblaciones siguieron siendo el eje central de la política forestal en esta época, estando a cargo principalmente del Patrimonio Forestal del Estado (P.F.E.), y posteriormente del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) ⁽¹²⁾. Estas se llevaron a cabo predominantemente a través del mecanismo de los consorcios, continuando

⁽¹¹⁾ La política forestal se reforzó y consolidó en sus líneas maestras con el Reglamento de Montes del 22 de febrero de 1962, (B.O.E. 12 de marzo).

⁽¹²⁾ Entre 1960 y 1975 se repoblaron aproximadamente 1.348.314 has. lo que suponía una media de 84.269,62 has. por año, algo superior a la década de los 50. según datos de ICONA, Memoria de Actividades de 1982.

la labor del Plan Nacional de Repoblación. Junto a ellas se efectuaron acciones de Ordenación y Restauración de Cuencas, con gran incidencia sobre todo en las cabeceras de la vertiente mediterránea para la lucha contra la erosión. En conjunto seguía primando una visión muy productivista y segregada del monte, que se dedicaba predominantemente al abastecimiento de la industria maderera y papelera. La utilización masiva de especies de crecimiento rápido y de métodos como las fajas o terrazas, de gran impacto ecológico y territorial así lo demuestran (GROOME, H.J. 1990).

Por otra parte en el Tercer Plan de Desarrollo, se empezaban a plantear **programas de actuación** en ciertas áreas de montaña con claro declive socioeconómico que dirigirá la administración forestal. Estas incidían concretamente en la Sierra de Ayllón (Guadalajara-Segovia) y la de Cameros (Rioja-Soria), predominando actuaciones de tipo forestal, repoblaciones masivas, infraestructuras, caminos pistas forestales, etc., a cargo de la administración forestal (Vid. ICONA; Memoria de Actividades 1974).

La adecuación de los montes para Usos Recreativos, constituyó una de las líneas de intervención más novedosas, que estaba en relación con el enorme crecimiento de las zonas urbanas y sus carencias de espacios verdes como de ocio al aire libre. A partir del Segundo Plan de Desarrollo se ejecutaron estas acciones en algunos M.U.P. o bien en montes del Estado. Así se les dotaba de ciertas infraestructuras (aparcamientos, mesas, bancos, parrillas, piscinas artificiales, zonas de acampada, servicios, bares, etc.) con el fin principal de encauzar y concentrar en determinados puntos la masiva afluencia de visitantes. Las zonas de montaña próximas a las grandes aglomeraciones urbanas como las de Guadarrama en Madrid o el Montseny en Barcelona, fueron las más afectadas en principio, convirtiéndose estacionalmente algunos sectores de sus montes en verdaderos parques urbanos (VALENZUELA RUBIO, M. 1984).

c) La Ordenación y Conservación de la Caza, la Pesca, y los Espacios Naturales; llevadas a cabo también por la administración forestal trataban de regular estas actividades, conociendo un verdadero boom en esta etapa (LOPEZ ONTIVEROS, A. 1981). En primer lugar destacó el auge inusitado de los cotos, en las distintas modalidades, que contemplaba la Ley de Caza de 1970. Cobraban también interés los espacios orientados a la

conservación y protección de los recursos cinegéticos como los Refugios, o las Reservas de Caza, estas últimas contaban con una ley específica de gran incidencia en la montaña ⁽¹³⁾.

A comienzos de los 70 se advertía en la administración cierta preocupación por la **protección de la naturaleza**, sobre todo de los espacios con mayores valores naturales, en consonancia con las corrientes ambientalistas europeas ⁽¹⁴⁾. Así fue elaborada la Ley de Espacios Naturales Protegidos, (L.E.N.P.), que se aprobó en 1975, coincidiendo con el final del régimen franquista ⁽¹⁵⁾. Esta norma tuvo el mérito de diversificar las figuras de protección desde las de mayor rango y restricciones de uso, Reservas, o Parques Nacionales, a aquellas más permisivas, Parques Naturales y Parajes Naturales de Interés Nacional destinadas a " facilitar el contacto del hombre con la naturaleza". No obstante presentaba fuertes limitaciones como su carácter preconstitucional, la concepción claramente naturalista y estática de la protección, o la marcada defensa a la propiedad privada (LOPEZ RAMON, F. 1980).

d) Actuaciones en infraestructuras y servicios básicos: continuaba el sistema de P.P.O.S. que en esta etapa empezaba a prestar atención especial a algunas áreas concretas por sus fuertes carencias en infraestructuras y servicios básicos o sus peculiares condiciones. Los planes desarrollados en la Cabrera Leonesa desde 1967, y el Plan Especial del Hábitat minero en las provincias de Oviedo, León y Palencia, constituyen algunos ejemplos que incidieron en comarcas de montaña, (MOSQUERA FERNANDEZ, J. 1982).

En el Segundo Plan de Desarrollo, en 1968, se preveía una acción especial en "**provincias deprimidas**", no afectadas por otras acciones como las comarcales citadas, o

⁽¹³⁾ La actividad cinegética quedaba regulada en la Ley de Caza 1970, (Ley 1/70, de 4 de abril. Normas reguladoras, B.O.E. nº 82 de 6 de abril de 1970) destacando las disposiciones referentes a los cotos para su ejercicio y los relativos a la protección cinegética en las áreas declaradas Refugios de Caza y Reservas de Caza. Estas últimas contaban ya con su propia legislación, Ley 37/66, de 31 de mayo de Reservas Nacionales de Caza.

⁽¹⁴⁾ En este aspecto resulta expresiva la Creación del Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA) en 1971, en el que se unificaba la compleja administración forestal. Se daba así un carácter ambientalista, a una administración con competencias mucho más amplias que las de conservación, e incluso frecuentemente contrapuestas, confundiendo la parte con el todo, y dando lugar a múltiples contradicciones.

⁽¹⁵⁾ Vid la Ley 15/75 de dos de mayo, de espacios naturales protegidos. (B.O.E. nº 107 de 5 de mayo de 1975), a la que se denominó L.E.N.P.

los conocidos polos de desarrollo. Se trataban de atenuar los desequilibrios territoriales, incrementando en las provincias afectadas las inversiones en infraestructuras y servicios locales ⁽¹⁶⁾. Dentro del marco provincial se daba preferencia a las cabeceras comarcales, concediendo un mayor protagonismo a los gobiernos locales y provinciales. En su periodo de vigencia, entre 1968 y 1977, esta **acción especial** afectó a un total de dieciséis provincias de claro predominio rural, entre las que se encontraban gran parte de las de la Cordillera Ibérica y Central. (MOSQUERA FERNANDEZ, J. 1982).

La política de Planes Provinciales continuó avanzando y tratando de perfeccionar su acción territorial en el marco del Tercer Plan de Desarrollo. Surgieron así desde 1972 las "**Comarcas de Acción Especial**" (C.A.E.) que actuarían durante esta primera fase en áreas que tuviesen cierta potencialidad de desarrollo, y que no pertenecieran a las provincias de acción especial ⁽¹⁷⁾.

Además en relación con el problema de los desequilibrios territoriales se elaboraba en 1974 el "**Programa de Areas Deprimidas**". Era un programa de actuación a escala nacional en sesenta comarcas, muchas de ellas de montaña, elegidas a partir de distintas variables. Su finalidad seguía siendo la dotación de infraestructuras y equipamientos básicos, tratando de posibilitar así el desarrollo integral de estos territorios, aunque este programa nunca fue ejecutado. Sin embargo sobre esta base, desde 1976, se pusieron en marcha una serie de nuevas **Comarcas de Acción Especial**, que comienzan a ser tratadas por las administraciones como "**zonas deprimidas**" desde el punto de vista socioeconómico, lo que suponía un acercamiento relativo a ciertos criterios internacionales de actuación en zonas rurales.

De esta forma la acción especial llegó a las comarcas de montaña a partir de mediados de los setenta, cuando estas ya habían perdido gran parte de sus recursos demográficos, y la desarticulación de sus estructuras territoriales estaba muy avanzada (ANGLADA, S. Y OTROS, 1980). La tendencia a la concentración de las inversiones

⁽¹⁶⁾ Al igual que en los Planes Provinciales ordinarios se desarrollaban las siguientes líneas: Mejora de las comunicaciones viarias, abastecimiento de agua, suministro de energía eléctrica y otras.

⁽¹⁷⁾ En 1972 se declararon un total de 12 comarcas, bastantes de ellas en zonas de montaña, viéndose este número incrementado hasta un total de 25 en 1975-76, (MOSQUERA FERNANDEZ, J. 1982).

públicas en las cabeceras comarcales empezaba a provocar un reajuste del sistema de poblamiento, dando lugar a diversos pueblos abandonados, procesos de agregación de núcleos de población en municipios, etc. En este contexto destaca la valiosa experiencia llevada a cabo desde 1976 con el "**Plan Especial de las Hurdes**", donde se desarrolló una importante acción común de las distintas administraciones sectoriales representadas en un Patronato creado "ad hoc" para la coordinación ("MOSQUERA FERNANDEZ, J. Y GARCIA ANTONIO, A. 1983, pp. 441-456).

También en materia de equipamientos y servicios básicos sobresalieron las acciones de la administración educativa, que llevó a cabo un proceso de concentración de centros escolares en cabeceras y ciudades, desde la Ley General de Educación de 1970. Según esta su población infantil debía desplazarse, lo cual suponía un problema, al representar el primer paso del abandono definitivo de muchos pueblos ⁽¹⁸⁾, (MORENO JIMENEZ, A. 1988).

Además durante esta etapa desarrollista incidieron en la montaña algunas grandes infraestructuras estatales, como autopistas, carreteras, ferrocarriles, y grandes embalses, al servicio sobre todo de las áreas urbanas. La extensión de la red de embalses del Canal de Isabel II en la llamada "Sierra Pobre" madrileña, para el abastecimiento de agua a Madrid es un buen ejemplo de la subordinación de la montaña a las concentraciones urbano-industriales.

e) La Política Turística; empezó a incidir sobre el territorio a partir de los años 60 con varias líneas de actuación como las siguientes.

La de "**Los Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional**", intervención del antiguo Ministerio de Información y Turismo, que surgió en el contexto del Primer Plan de Desarrollo ⁽¹⁹⁾. Fue concebida para "ordenar" y facilitar el crecimiento turístico que estaba

⁽¹⁸⁾ Ley General de Educación y financiación de la Reforma educativa, (B.O.E. nº 187 de 6 de agosto de 1970; corrección de errores en B.O.E. nº 188 de 7 de agosto). Posteriormente ante los problemas causados por las concentraciones a las áreas rurales, estas trataron de corregirse con el decreto 2731/1986 de 24 de diciembre (B.O.E. de 9 de enero de 1987).

⁽¹⁹⁾ Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 28 de diciembre de 1963, Ministerio de Información y Turismo.

teniendo lugar en nuestro país, siendo aplicada sobre todo en las zonas de litoral y en menor medida en las de montaña. Consistió principalmente en la concesión de créditos ventajosos, y exenciones fiscales, exigiéndose a cambio una planificación y ciertas dotaciones mínimas.

Durante esta etapa empezó a desarrollarse el turismo de la nieve, ligado al esquí alpino, de moda en toda Europa Occidental desde los años 50. Es la época del mito del oro blanco y de las estaciones de esquí de la 3ª generación, con grandes concentraciones de infraestructuras y edificios en alta montaña, afectando a estaciones del Sistema Central, del Pirineo Catalán y Aragonés, y de Sierra Nevada principalmente. Se trataba de acciones de gran impacto ecológico y paisajístico teniendo una influencia marcada por el carácter foráneo de las empresas explotadoras, y su escasa integración en el entorno socioeconómico local.

Por otra parte "**Los Programas de Vacaciones en Casas de Labranza**", surgidos en la época del segundo plan de desarrollo, constituyeron un antecedente de lo que hoy denominamos "turismo rural", tanto por su carácter integrador y respetuoso de los elementos ecológicos como por su papel dinamizador de rentas y actividades. Los programas tenían algunos elementos comunes con los franceses de las "gites ruraux", y en su gestión participaban conjunta y coordinadamente tanto el Ministerio de Información y Turismo, que era quien lo financiaba con subvenciones y créditos, como el Servicio de Extensión Agraria (S.E.A.) del Ministerio de Agricultura, encargado de difundir estas ayudas en el medio rural promoviendo su solicitud.

Esta forma de turismo permaneció vigente hasta los años 80, si bien se caracterizó por un reducido nivel de inversiones, realizadas además en gran parte mediante créditos, que posteriormente fueron devueltos a la administración (BOTE GOMEZ, V. 1988). Según este autor puede considerarse un programa eficiente, con una repercusión limitada, pero importante en el campo español. No obstante se han apreciado ciertas deficiencias en su gestión, especialmente en el control de calidad, y en la vigilancia del destino de ayudas y créditos. Estos factores limitaron su incidencia y desarrollo en las zonas de montaña pese a

su gran potencialidad turística ⁽²⁰⁾.

Frente a lo anterior, la forma "turística" predominante en el medio rural durante los años 60 y 70 fueron las **residencias secundarias**. Estas tuvieron un desarrollo inusitado en las áreas montañosas próximas a las grandes aglomeraciones urbanas, como Madrid, Barcelona o Bilbao, (ORTEGA VALCARCEL, J. 1975). Dicho desarrollo llevó consigo importantes transformaciones espaciales, provocando cambios en los usos del suelo y en la organización tradicional del territorio. Sin duda la falta de operatividad de la política urbanística reguladora en el medio rural, contribuyó al desarrollo poco ordenado de estos importantes procesos.

f) La Política Urbanística y de Ordenación Territorial; seguía teniendo en la Ley del Suelo de 1956 su norma fundamental. Esta norma con una clara orientación urbanística apenas cumplió sus finalidades, centrándose su aplicación en las ciudades, por lo que en las áreas de montaña sólo algunos núcleos centrales contaron con una regulación para la utilización de su espacio, siendo muy escasos los instrumentos aprobados de carácter comarcal o provincial.

Para concluir con esta etapa, puede decirse que durante el periodo desarrollista surgieron un buen número de políticas e instrumentos sectoriales, para la intervención en el medio rural que afectaron especialmente a la montaña. La mayoría tenían una orientación de tipo productivista y ordenancista, entendiendo el desarrollo desde perspectivas de crecimiento económico y esquemas predominantemente urbanos. Además se prescindió prácticamente de la ordenación del territorio, en un momento en el que se estaban produciendo fuertes transformaciones y en las áreas montañosas se acrecentaba la crisis. Todo ello empezaba a poner de manifiesto la necesidad de prestar una atención específica a estas áreas y de intervenir de forma global y coordinada, dando entrada a los afectados para paliar su problemática.

⁽²⁰⁾ Con respecto a su incidencia puede dar una idea el hecho de que en 1974 la oferta nacional era de 16.974 habitaciones y 26.149 plazas, pertenecientes a 7.475 familias (con tan sólo 370 suscritas). En 1976 existían 9.250 viviendas con 21.834 habitaciones y 34.220 plazas, (BOTE GOMEZ, V. 1988).

2.4. Continuismo y lento avance en la etapa de transición democrática (1976-81).

Esta etapa estuvo marcada por el proceso de reorganización del marco político institucional, que tuvo lugar desde el final del franquismo hasta la puesta en marcha y la consolidación de las distintas comunidades autónomas. Se avanzaba así hacia el actual sistema democrático y autonómico, que conllevaba una nueva organización político-institucional, según los principios de la Constitución de 1978 (Título VIII). Esta organización debía tender a la colaboración y la coordinación entre las distintas administraciones, central, autonómica y local, para cumplir el mandato constitucional de prestar especial atención a las áreas montañosas (art. 130).

Las distintas comunidades autónomas fueron las herederas directas de gran parte de los organismos estatales franquistas, de su personal y funciones en la gestión territorial. Se vivía así una fase de transición institucional, puesto que prácticamente hasta los primeros años ochenta no se aprobaron la mayoría de los estatutos autonómicos, por lo que pervivieron fuertes inercias y prácticas de la anterior administración.

En este contexto tenía lugar una importante **crisis económica** internacional que había comenzado a incidir en España desde mediados de los 70, prolongándose al menos hasta principios de los 80. Sus efectos principales pueden resumirse en la contracción de la actividad y una gran inflación acompañada de un profundo crecimiento del paro laboral. El sector más afectado fue el industrial que experimentó una regresión generalizada, lo que incidió en las áreas urbanas, en las que tendieron a ralentizarse los procesos migratorios procedentes de las áreas rurales, característicos de la etapa anterior.

Ante esta crisis se iniciaba cierta revalorización social y administrativa del medio rural y también de las áreas de montaña. Estas irán considerándose como espacios esenciales en materia de recursos energéticos, económicos, de empleo, y de medio ambiente, hechos que quedaban patentes en la visión del territorio que se aprecia en la constitución.

Teniendo en cuenta lo expuesto la intervención en la montaña estará marcada por el continuismo con respecto al periodo anterior, si bien tuvieron lugar importantes avances dirigidos a un tratamiento específico para estas áreas. Estas ideas fueron recogidas en la constitución, y dieron lugar a diversas reuniones y trabajos que desembocaron en la aprobación de la L.A.M. en 1982 ⁽²¹⁾.

a) Las Acciones Agrarias; mostraron una clara continuidad al proseguirse con C.P., y sobre todo la O E. como intervenciones directas más importantes. Estas acciones se emprendieron tardíamente en las zonas montañosas, cuando ya se habían desarrollado en la mayor parte de las áreas llanas, y los procesos de despoblación y desarticulación socioeconómica estaban muy avanzados, (CARBONELL, J. Y GOMEZ, C. 1981).

b) La Política Forestal; las líneas de actuación seguirán siendo básicamente las mismas que en la etapa anterior. No obstante las repoblaciones masivas con especies de crecimiento rápido comenzaron a recibir fuertes críticas, que coincidían además con el incremento de los incendios. Sin embargo las acciones continúan con el fomento a la iniciativa privada en sus montes particulares mostrando una orientación netamente productivista. Así a partir de la Ley de la Producción Forestal de 1977, se potencian con incentivos y subvenciones las acciones repobladoras en áreas privadas con el objetivo básico de incrementar la producción de madera para la industria ⁽²²⁾.

A comienzos de los años 80 irían disminuyendo las superficies repobladas, iniciándose desde la administración una lenta revisión de esta política. En ella influyeron factores como la mayor dificultad y coste de las acciones, la incidencia de la crisis económica, el avance de las ideas ambientalistas, y la situación de reorganización institucional. De esta manera se fueron haciendo pequeñas repoblaciones con especies autóctonas, aumentando el interés por la conservación activa de las masas forestales existentes, en las que se incrementaban las acciones para su uso recreativo.

⁽²¹⁾ En este sentido junto a la labor de los grupos locales, (PLANS, A.1979) pueden citarse entre otras algunas aportaciones, como las Anglada S. y Otros, (1980) las de los participantes en el número monográfico 4/79 de la revista Ciudad y Territorio (1979), o las del Coloquio Hispano-Francés de Areas de Montaña, (1981). Todas ellas contaron con una importante presencia científica y la colaboración de geógrafos.

⁽²²⁾ Así se hacía constar en el título preliminar de la citada Ley 5/1977, de 4 de enero, de Fomento de Producción Forestal. (B.O.E. nº 7 de 8 de enero de 1977).

c) La Política de Infraestructura y Equipamientos, muestra también un claro continuismo, aunque presenta una nueva regulación normativa, destacando especialmente la supresión de las Provincias de Acción Especial y la generalización y extensión de las C.A.E.. Se apreciaba un aumento de la preocupación por los desequilibrios territoriales, y así el objetivo de estas acciones se centraba en "equiparar el grado de bienestar y calidad de vida de las distintas zonas de España" (art. 2, Real Decreto 3418/1978) ⁽²³⁾.

Desaparecían en el nuevo marco institucional las C.P.S.T., adquiriendo protagonismo en su gestión las Diputaciones Provinciales. Estas serán las encargadas de elaborar y administrar los Planes Provinciales, con un plazo de vigencia de cinco años, que se intensificaron especialmente en las comarcas de montaña, con cierto carácter asistencial, suponiendo una valiosa experiencia de cooperación entre las administraciones ⁽²⁴⁾.

También en esta etapa **las obras públicas e infraestructuras** (carreteras, embalses, etc.), mantuvieron básicamente las mismas pautas que en el periodo anterior, aunque quizá con menor incidencia debido a la situación de crisis.

d) La Reforma de la legislación urbanística de 1976; trató de adaptarse a la nueva situación del país sustituyendo la vieja ley de 1956 e incorporando algunos avances en materia de urbanismo y ordenación territorial ⁽²⁵⁾. En ella destacó la diversificación de instrumentos de intervención, apreciándose el intento de integrar la planificación física y económica en algunos como los Planes Directores Territoriales de Coordinación, (P.D.T.C.). Contemplaba además figuras de planeamiento más simples y adaptadas al urbanismo rural como los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano, o las Normas Subsidiarias, o los Planes Especiales para la protección del medio físico y los recursos naturales (FERNANDEZ, T.R. 1986, p. 52).

⁽²³⁾ La nueva regulación se abordó con el Real Decreto 688/1978, de 17 de febrero sobre Planes Provinciales de Obras y Servicios. Por su parte la de la Acción Especial puede apreciarse en el citado Real Decreto 3.418/1978, de 29 de diciembre sobre comarcas de Acción Especial.

⁽²⁴⁾ Así en 1979 fueron declaradas 14 comarcas y suprimidas tan sólo 7, alcanzándose un total nacional de 42, pasándose espectacularmente nada menos que a 83, correspondientes a 40 provincias en 1.982. (Fte: Memorias Min. de Admón Territorial, Coop. Local, Planes Provinciales, 1978-82).

⁽²⁵⁾ Vid el R. D. 1346/1976 de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana, (B.O.E. nº 144 y 145, de 16 y 17 de junio).

Entre sus limitaciones se pueden señalar la concepción centralista, apreciándose rasgos de la planificación de la etapa anterior, como lo prueba el hecho de que se previera la elaboración de un Plan Nacional. Asimismo seguía predominando una visión estrecha del territorio que se contemplaba como algo supeditado a la realidad urbana, como lo demostraba la clasificación del suelo que establecía; urbano, urbanizable, no urbanizable y no urbanizable de especial protección (VALENZUELA RUBIO, M. 1988). De esta manera su aplicación sería bastante lenta y tardía en las áreas rurales y de montaña, sobre todo en los pequeños municipios que sufrían una escasa capacidad económica y de gestión (IZQUIERDO DOBARCO, J.L. 1988).

e) Las políticas de Protección de Espacios Naturales y Planificación Física; podían llevarse a cabo a partir de la ya mencionada L.E.N.P. de 1975, a la que se sumaba la también citada reforma de la Ley del Suelo en 1976, que también incorporaba algunas figuras para este tipo de acciones como los Planes Especiales para la protección del Medio Físico. En ambas se trataba de adaptar el marco jurídico y sus planteamientos a las nuevas necesidades y demandas del país, detectándose un intento de sintonizar con las ideas en boga en Europa en materia ambiental y de ordenación territorial. Pese a ello sus limitaciones y carencias permitieron tan sólo avances de escasa incidencia en las zonas de montaña.

En lo que se refiere a la protección de espacios naturales, autores como F. Ortuño (1985) o E. Martínez de Pisón y M. Arenillas (1989), han señalado como en esta etapa la red de espacios naturales españoles era incompleta, poco representativa, e inferior a las posibilidades geográficas y socioeconómicas que ofrecía el país. De esta manera algunos territorios como los de montaña, que deberían haber estado más afectados por esta política, presentaban sin embargo una ínfima proporción de áreas protegidas a principios de los 80.

En relación con lo indicado anteriormente la red de Parques Nacionales tan sólo estaban representadas las áreas de carácter Atlántico y Subatlántico, (Covadonga, Ordesa y Monte Perdido declarados en 1918 y Aigües Tortes y Lago San Mauricio en 1957) junto a las Volcánicas y Subtropicales de Canarias (Teide, Caldera de Taburiente, Timanfaya y Garajonay), quedando sin la figura de máxima protección la montaña Mediterránea e

Interior. Tan sólo algunos Parques Naturales constituyen ejemplos de una protección puntual y escasa (como La Dehesa del Moncayo en el Sistema Ibérico, el Lago de Sanabria en las alineaciones Galaico-Leonesas, o El Hayedo de Tejera Negra y la Cuenca Alta del Manzanares en el Sistema Central).

En resumen, durante esta etapa la intervención en la montaña estuvo marcada por el continuismo, con respecto a la etapa anterior. No obstante la problemática de estas zonas comienza a ser detectada y conocida, aumentando la preocupación social y política y demandándose con insistencia medidas específicas de actuación ante las carencias e insuficiencias de las estrategias tradicionales. En este sentido se aprecia un incremento de la concienciación sobre la problemática y los valores de la montaña y que se plasmaría en el propio texto constitucional, lo que tratará de cumplirse sobre todo en la etapa siguiente.

3. La etapa actual; el avance hacia políticas integradas y su diversificación en las comunidades autónomas.

Con la aprobación de la L.A.M. en 1982, se abría una nueva etapa en la intervención sobre la montaña que se prolongará hasta la actualidad. Con dicha ley, y las disposiciones que la desarrollan, se reconocía la singularidad de estas áreas y su problemática, iniciándose acciones específicas en línea con las existentes en la C.E.E. ⁽²⁶⁾. Esta etapa se encuadra en el marco institucional actual, en el que resultan fundamentales las comunidades autónomas que fueron asumiendo competencias en la mayoría de las intervenciones territoriales, diseñando al mismo tiempo normas y estrategias de intervención en la montaña diferenciadas en cada una de ellas.

En este contexto revistió gran importancia el proceso de armonización con la C.E.E., en la que el estado español se integró como miembro de pleno derecho en 1986. A partir de ese año, se iniciaba la aplicación de las medidas de Agricultura de Montaña, y la

⁽²⁶⁾ La Ley 25/1982, de 30 de junio de Agricultura de Montaña. (B.O.E. 10 julio 82), y su desarrollo en el R. D. 2164/1984 de 31 de octubre que regula la acción común para el desarrollo integral de las zonas de Agricultura de Montaña y otras zonas equiparables. (B.O.E. 6 de diciembre del 84). Vid. también el Real Decreto 1083 /1.986 de 30 de abril por el que se modifica el apartado dos del artículo segundo del Real Decreto 2164/84, (B.O.E. del 9 de agosto del 86).

financiación de algunas de las políticas sectoriales de la etapa anterior, que irían evolucionando hacia acciones territoriales más sensibles e integradas. En la década de los 90, en el marco de la reforma de la P.A.C., se llevaron a cabo, por iniciativa europea los programas LEADER. Estos sin tener carácter específico para la montaña, marcan un hito en la intervención en las áreas españolas, apostando por una estrategia de desarrollo local sostenible.

De los caracteres principales que presentan las distintas líneas de intervención aplicadas durante esta etapa damos cuenta a continuación.

a) La Política de Agricultura de Montaña, establecida a partir de la L.A.M. ha sido la primera en reconocer concretamente la especificidad de estos territorios, estableciendo en ellos un régimen especial de intervención. La delimitación de estas áreas denominadas Zonas de Agricultura de Montaña (Z.A.M.), se llevó a cabo desde una perspectiva agraria predominando los criterios físico-topográficos ⁽²⁷⁾. Los citados criterios no se adaptaban bien a la compleja y diversa realidad de la montaña española, lo que se trató de resolver a través de ajustes mediante sendos decretos en los que se definían "las zonas equiparables" ⁽²⁸⁾. En relación con ello la delimitación se hizo de forma escalonada en tres fases diferentes, que posteriormente fueron homologadas por la C.E.E. ⁽²⁹⁾.

Las áreas delimitadas suponían prácticamente el 40% de la extensión del territorio nacional, afectando a un 38% de sus municipios y sólo a una sexta parte de los habitantes

⁽²⁷⁾ Los criterios de la L.A.M. afectaban a territorios con los siguientes caracteres: a) El 80% de la superficie debe encontrarse por encima de la cota de 1.000 m. b) Debe tener una pendiente media igual o superior al 20%, o una diferencia superior a 400 m. entre sus cotas extremas de su superficie agraria. c) Tener vocación predominantemente agraria y pese a no alcanzar los valores de altitud y pendiente indicados poseer factores que limiten sus producciones agrarias.

⁽²⁸⁾ En el R. D. 2164/1984 se establecía como zonas equiparables aquellas que estando situadas a una altura superior a los 600 m. en el 80% de su territorio y tengan una pendiente media superior al 10%. Posteriormente en el R. D. 1083/1986 de 30 de mayo, se señalaba que las zonas equiparables a las de montaña debían combinar una pendiente media igual o superior al 15%, con altitudes superiores a 600 m. en el 80% del territorio.

⁽²⁹⁾ Salvo contadas excepciones la unidad de base para la delimitación fue el municipio. (GOMEZ BENITO, C. Y OTROS, 1987, pp.16 y 17). Se establecieron tres delimitaciones por sucesivas Ordenes Ministeriales. La primera del 6 de marzo de 1985, (B.O.E. 8 de junio, nº 137) La segunda del 9 de junio de 1986 (B.O.E. 13 de junio, nº 141) La tercera del 21 de junio de 1987 (B.O.E. 31 de julio, nº 182). Fueron homologadas por la Directiva C.E.E. 466/86, relativa a la lista comunitaria, (D.O.C.E nº 273 de 24-9-86) modificada por la Decisión 89/566.

(unos 6.300.000 habs.). De esta manera España era el estado de la U.E. que contaba con una extensión territorial más importante en zonas de montaña, (I.R.A.-M.A.P.A., 1990). Por comunidades autónomas existían grandes desigualdades, así la comunidad Castellano-Leonesa es la que tenía una mayor extensión, equivalente al 41% de su superficie. Frente a ella en las regiones septentrionales como Asturias, Cantabria o País Vasco las zonas de montaña equivalían a más del 75% de la superficie regional, aunque en términos absolutos su extensión fuese menor. Teniendo esto en cuenta el desarrollo de esta política se articulaba a través de dos líneas principales de actuación, como son:

1.- Las ayudas específicas de carácter agrario, entre las que destacan las **Indemnizaciones Compensatorias** y las **Mejoras a Inversiones Colectivas**, en sintonía con las europeas. Se pusieron en marcha desde la entrada en la C.E.E. siendo financiadas en gran medida por el FEOGA-ORIENTACION ⁽³⁰⁾.

2.- Los programas denominados **Programas de Ordenación y Promoción de Recursos de Montaña (PROPRM)**. Se trata de programas de carácter global que perseguían un desarrollo de estos territorios compatible con la salvaguarda de sus recursos naturales. Tenían carácter comarcal efectuándose mediante la acción concertada y coordinada de las distintas administraciones mediante convenios en lo que se denomina "**la Acción Común**".

Pese a su carácter innovador los PROPRM, presentaban una serie de limitaciones de partida como eran: 1) Su carácter sectorial y el protagonismo atribuido a los organismos agrarios. 2) La reducida participación concedida a los afectados, sólo representados con la voz y no con voto en las Comités de Coordinación de Zona. 3) La dificultad de establecer acuerdos y coordinación entre las distintas administraciones y organismos implicados.

Los programas trataron de aplicarse en las distintas comunidades autónomas, si

⁽³⁰⁾ Al respecto puede consultarse nuestra publicación sobre las citadas indemnizaciones, DIEZ MAYORAL, D. (1989), y el nº monográfico de la Rev. Noticias Agrarias, que incluye legislación específica, (I.R.A.-M.A.P.A., 1990). Vid. también R. C.E.E. 2328/91 que determinaba y actualizaba las ayudas a zonas desfavorecidas y de montaña.

bien en la práctica ninguno llegó a ser asumido de forma concertada por las administraciones estatales, entrando en una "vía muerta", de difícil solución. Ante esta situación algunos gobiernos autonómicos buscaron diferentes respuestas que pueden sintetizarse en:

- 1) Los que optaron por una política de montaña propia ⁽³¹⁾, como Cataluña, o Navarra.
- 2) Las que adoptaron soluciones originales, aún dentro de la política estatal, como Madrid que estableció un patronato específico para desarrollar los programas de forma coordinada, o bien Andalucía cuyas acciones se ligaron a la protección de la naturaleza, mediante Planes Especiales compatibles con acciones de promoción ⁽³²⁾.
- 3) Aquellas que tratan de desarrollar la Ley estatal, aunque sin el compromiso de la administración central, caso de Valencia, Castilla La Mancha, o Asturias.
- 4) Las que como Castilla-León, eligen seguir utilizando políticas sectoriales tradicionales más o menos renovadas.

Puede decirse por tanto que la política de agricultura de montaña ha defraudado gran parte las expectativas creadas con su formulación, especialmente en las regiones en las que apenas se han desarrollado, como en la Castellano-Leonesa.

b) Otras Acciones Agrarias; como las de C.P. han mostrado una clara línea de continuidad con respecto a la etapa anterior y lo mismo ha ocurrido con la O.E., que se ha mantenido hasta principios de la actual década. En general este tipo de acciones ha ido aumentando su preocupación por la dimensión ambiental. Además han sido reforzadas por

⁽³¹⁾ Vid. para el caso catalán, el trabajo de PRAT I SOLER, J. (1989) donde se explican algunas claves de la actuación de esta comunidad. Para el caso de Navarra el trabajo de OTAZU AMATRIAIN, B.I. (1989).

⁽³²⁾ La Comunidad de Madrid creó el Patronato de Areas de Montaña, que gestión a varios programas en diferentes Z.A.M., (VALENZUELA RUBIO, M. 1992). La política andaluza se desarrolla a partir de la creación de una extensa red de parques naturales compatibles con el fomento de planes de promoción socioeconómica (RODRIGUEZ MARTINEZ, F. 1992).

las medidas incluidas en la P.A.C. para la modernización y mejora de las estructuras Agrarias, donde se concede un trato de favor a las áreas desfavorecidas y de montaña. En España este trato se amplió además durante el lustro 1988-93 con un **Programa de Acción Común específico**, dirigido al desarrollo agrario de sus regiones más deprimidas ⁽³³⁾.

Durante esta etapa las actividades agrarias han sufrido una profunda reconversión marcada por las medidas de reforma de la P.A.C., afectando desigualmente a la montaña. Estas abarcan desde las cuotas lecheras, de gran incidencia en algunas regiones como Asturias, o la retirada de tierras de la producción, y la jubilación anticipada, que apenas afectaron a áreas de montaña como las de Castilla y León (BARAJA RODRIGUEZ, E. Y ALARIO TRIGUEROS, M. 1991).

Además se han introducido medidas de reforestación de tierras excedentarias, y de fomento a la extensificación de la producción, con pagos compensatorios a la agricultura y primas a la ganadería extensiva ⁽³⁴⁾. Todas estas acciones de la P.A.C. han aumentado la dimensión ambiental y las orientaciones extensivas, destacando las primas y pagos compensatorios que aseguran las rentas a agricultores y ganaderos, aunque podían crear una excesiva dependencia.

c) La Política Forestal: en general se aprecia una tendencia a la continuidad, si bien las competencias pasan a las comunidades autónomas, las cuales concluyeron con las campañas de repoblaciones masivas y empiezan a reformar su política, incrementado las acciones de **conservación y regeneración de los bosques autóctonos**, y las masas existentes. Se tratan así de perfilar nuevas políticas forestales propia contando con el compromiso de todos los afectados, incluido el sector privado. En relación con esto último sobresale la elaboración y puesta en marcha del "**Plan Forestal Andaluz**", aprobado por

⁽³³⁾ Las ayudas a la mejora de estructuras agrarias se regularon por el R. D. 808/1987, y posteriormente R.D. 1887/91. También hay que tener en cuenta desde 1995 la Ley de Modernización de las Explotaciones Agrarias. La Acción Común para el desarrollo agrario se estableció R. C.E.E. 1118/88, de 23 de abril, y pudo continuarse con Programas Operativos específicos por regiones dentro del Marco de Apoyo comunitario, M.A.C.

⁽³⁴⁾ Vid. los distintos reglamentos citados en el apartado dedicado a las acciones en la Unión Europea, especialmente para Ayudas a la Agricultura y Primas a la Ganadería, R. C.E.E. 2078/92, y el R. C.E.E. 2079/92 para el Cese Anticipado de la Actividad Agraria.

unanimidad en el parlamento de esa comunidad en noviembre de 1989, y en el que participaron diversas asociaciones, fuerzas sindicales, y poderes locales (C.E.P.A., 1992).

Por otra parte aunque la U.E. no tiene una política forestal propia, se llevan a cabo las comentadas acciones forestales relacionadas con la reforma de la P.A.C. En el caso por ejemplo de la montaña Castilla y León esta última medida presentó un éxito escaso, al suponer un largo ciclo de ocupación de la tierra, (BARAJA RODRIGUEZ, E. Y ALARIO TRIGUEROS, M. 1991).

d) Políticas de Infraestructuras y Servicios: han mantenido una clara línea de continuidad con los P.P.O.S. y las C.A.E., aunque se llevó a cabo una importante reforma a partir del año 90 ⁽³⁵⁾. Con ella se trató de efectuar una adecuación al nuevo marco institucional, introduciendo la posibilidad de acceso de los poderes locales a la financiación mediante fondos estructurales comunitarios. Se incluyeron además de los instrumentos existentes, los Programas Operativos Locales de carácter sectorial para determinados servicios y obras.

e) La Ordenación Territorial: durante esta etapa se aprecia un incremento generalizado del planeamiento urbanístico. Además ha existido en distintas comunidades autónomas un mayor interés por realizar una ordenación global del territorio, dentro del marco regional considerando los altos valores medioambientales y patrimoniales de las zonas de montaña. De ello nos da testimonio el caso de Madrid con sus Directrices de Ordenación Territorial, que sin embargo no terminaron de cuajar, con grandes dificultades para su puesta en marcha (VALENZUELA RUBIO, M. 1993). Más tardías son las directrices Castellano-Leonesas todavía en fase de aprobación.

f) La Política de Espacios Naturales Protegidos: ha experimentado algunos avances e innovaciones, que se advertían ya en ciertas comunidades autónomas, (ROMERO GONZALEZ, J. 1988). A nivel estatal se lleva a cabo la elaboración y aprobación de la ley de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres de 1989, que

⁽³⁵⁾ Vid. el R.D. 665/1990 de 25 de Mayo, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las Entidades Locales.

reemplazaba a la L.E.N.P. de 1975 ⁽³⁶⁾. Se iniciaba así, a finales de los 80, un nuevo ciclo en la protección de la naturaleza, intentando superar el tradicional carácter estático y excepcionalista de la protección.

Para ello se constituyen redes de espacios naturales, representativos del medio físico regional en las comunidades autónomas. Estas áreas protegidas deben contar con sus Planes de Ordenación de Recursos Naturales (P.O.R.N.) para una correcta distribución de los usos del suelo, salvaguardando sus especies y recursos más valiosos. La gestión se realiza a través de los Planes Rectores de Uso y Gestión (P.R.U.G.) instrumento concebido además para coordinar todas las intervenciones públicas y privadas en el territorio. Además se pueden incluir acciones paralelas de promoción y dinamización de recursos superadores de la tradicional dicotomía conservación-desarrollo.

La aplicación de estas acciones está siendo dispar en las distintas autonomías, pudiendo reseñarse experiencias como la madrileña, centrada en el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares donde se intenta llevar a cabo una "protección activa" de este espacio, conjugándose con la promoción de ciertas actividades e intervenciones productivas ⁽³⁷⁾. También es reseñable la experiencia andaluza, con una importante red de espacios naturales en la que al mismo tiempo se trata de lograr la puesta en valor de los recursos de estas zonas de modo controlado ⁽³⁸⁾. Asimismo en Castilla-León se cuenta con una política específica que trata de crear una amplia red de espacios naturales aunque avanza con cierta lentitud ⁽³⁹⁾.

⁽³⁶⁾ Vid. la Ley 4/1989 de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres.

⁽³⁷⁾ Vid. la ley del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares, P.R.C.A.M. (Declarado por la ley 1/1985 de la Comunidad de Madrid) y su Plan Rector de Uso y Gestión, donde junto a una normativa de protección se preve el desarrollo de intervenciones en infraestructuras, servicios, estructuras agrarias etc.(Orden de 28 de mayo de 1987 de la Comunidad de Madrid).

⁽³⁸⁾ Con la ley autonómica de 27 de junio de 1989 2/89, se aprobaba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos, declarando una red de espacios que afectan al 17% de la superficie regional. De ella el 87% a parques naturales de montaña. En esta experiencia el alto coste de los parques ha obligado a privatizar los servicios (MARTINEZ SALCEDO, F. 1996).

⁽³⁹⁾ En Castilla-León la red de espacios naturales protegidos se trata de crear a partir de la ley regional 8/1991, que establece las figuras de Parques Regionales y Naturales, Reservas Naturales, Monumentos Naturales y Paisajes Protegidos. En la actualidad se lleva a cabo la elaboración de los pertinentes P.O.R.N., algunos de los cuales han concluido, dando lugar paulatinamente a nuevos espacios como el Parque Regional de Gredos, declarado por la Ley 3/1996, o la Reserva natural de Iruelas, Ley 7/1997.

g) La Política Turística: cobra nuevos bríos bajo las fórmulas de un turismo integrado en el medio, que recibe distintos enfoques y denominaciones, agroturismo, turismo ecológico, turismo verde o turismo rural. Esta actividad resulta cada vez más importante para las áreas de montaña ante el declive de las acciones productivistas agrarias dentro de la P.A.C. En este sentido destacan las intervenciones dirigidas a su fomento y regulación, realizadas en las diferentes comunidades autónomas, lo que está dando lugar a una red cada vez más importante de alojamientos, incidiendo especialmente en las áreas de montaña ⁽⁴⁰⁾

h) La Iniciativa Comunitaria LEADER: surgió en el marco de la reforma de los fondos estructurales, con el objetivo de fomentar el desarrollo rural en las zonas Objetivo 1 y Objetivo 5b. Mediante esta iniciativa se trataba de aplicar en estas áreas un nuevo modelo de desarrollo rural, basado en el **desarrollo local, o el autodesarrollo**, que tendría gran incidencia en la montaña. Las ayudas se han concedido a aquellos grupos de acción local que han presentado programas para este fin. Se han apoyado así diversas actividades, alternativas a la agricultura: formación profesional, turismo rural, pequeñas empresas de artesanía y servicios, comercialización de producciones locales, formándose una red de grupos desarrollo local. La ejecución del programa la han realizado los propios grupos siendo cofinanciados tanto por la U.E., como por el gobierno nacional, el regional, como por la iniciativa privada.

En 1991 se aprobaron en España cincuenta y dos programas LEADER I, que se desarrollaron entre 1992 y 1993, siendo Andalucía con nueve programas, Castilla y León con siete, y Castilla-La Mancha con seis fueron las comunidades donde tuvo mayor incidencia. En total los fondos comunitarios aportaron 120 millones de Ecus, equivalentes a 15.600 millones de ptas. aproximadamente, ascendiendo la inversión total a 43.767 millones de ptas., de la que un 51,8% se dedicaron al turismo rural, el 15,7 a pequeñas empresas, artesanía y servicios locales, y el 14,7% a la valorización de la producción

⁽⁴⁰⁾ En este sentido puede consultarse la normativa autonómica para el turismo rural de Castilla y León. Esta comienza en 1993 con el Decreto 298/1993 de 2 de Diciembre de 1993 sobre la Ordenación de alojamientos. En 1995 se sustituye, con el Decreto 84/1995 de 11 de mayo, desarrollado en la Orden de 27 de octubre del mismo año.

agraria (BELTRAN FERNANDEZ, C. 1994, p. 227).

La experiencia de LEADER I ha permitido contrastar en España la validez del modelo de desarrollo local, consiguiéndose logros importantes, (BELTRAN FERNANDEZ, C. 1994, pp. 302-303). En función de ello se iniciaron en 1995 los programas LEADER II, con una duración hasta 1999, y una inversión total prevista de 164.000 millones de ptas. Sus caracteres básicos son la continuidad con el programa anterior, la innovación metodológica en los proyectos y la cooperación transnacional. Asimismo se incorpora una nueva medida como es el apoyo a la conservación del medio natural y el entorno.

Por otra parte en zonas Objetivo 1, no coincidentes con las de la iniciativa LEADER, se han aplicado los **Programas de desarrollo y diversificación económica de las zonas rurales, (P.R.O.D.E.R.)**⁽⁴¹⁾, que insisten en la vía del desarrollo local global con similar filosofía que los LEADER y bastante incidencia en la montaña.

Así pues la intervención en la montaña durante la etapa actual se ha caracterizado por la problemática y frustrante aplicación de la L.A.M., las distintas soluciones autonómicas, y la llegada de los programas LEADER, en los que se plantea un nuevo modelo de desarrollo rural para estas zonas. Las continuidades con respecto a las prácticas tradicionales, y la gran extensión y crisis de estas zonas, son factores que dificultan el avance de las intervenciones en nuestro país. Ello limita las posibilidades de los nuevos instrumentos y provoca que en conjunto se siga manteniendo cierto retraso con respecto a los países europeos ya analizados.

⁽⁴¹⁾ Los P.R.O.D.E.R. Pueden ser gestionados por organismos o agentes públicos, ayuntamientos mancomunidades. Tienen un mayor ámbito de actuación en aspectos como las pequeñas infraestructuras, valorización del patrimonio rural, las inversiones turísticas, las pequeñas empresas, revalorización y comercialización de productos agrarios, desarrollo de la extensión agraria, forestal, y de la formación profesional, asistencia y apoyo al desarrollo rural, (BELTRAN, C. 1994, p. 307).

Teniendo en cuenta estas consideraciones en los capítulos siguientes será abordado el análisis pormenorizado de las intervenciones públicas más importantes que se han desarrollado en un espacio concreto de montaña, el Sistema Central Castellano Leonés, cuyas características se estudian a continuación.

ABRIR TOMO I - PARTE 3^a

