

**FERMIN RODRIGUEZ GUTIERREZ**

Departamento de Geografía. Universidad de Oviedo

## **EL BALANCE DE UN DECENIO DE POLITICA DE MONTAÑA EN ESPAÑA (1982-1992)**

### RESUMEN - RÉSUMÉ - ABSTRACT

La montaña aún no es un espacio natural. Contumazmente sus habitantes tradicionales se resisten a desaparecer. Sin embargo, parece que no tardarán en hacerlo, pues son los más afectados por la actual crisis agraria. Se hace imprescindible una estrategia de desarrollo a largo plazo para mantenerla habitada. Aquí repasamos la organizada en España en los diez años que median desde la publicación de la Ley de Agricultura de Montaña hasta la actualidad.

\* \* \*

*Le bilan d'un decennie de politique de montagne a l'Espagne (1982-1992).*- La montagne n'est pas encore un espace naturel. Ses habitants traditionnelles se résistent à disparaître avec tenacité. Néanmoins, il semble qu'ils ne tarderont pas à le faire, parce se sont les plus atteints par la crise agricole actuelle. Il faut absolument créer une stratégie de développement à long terme pour conserver la population dans la montagne. Dans cet article nous examinons la stratégie qui a été développée en Espagne durant dix ans, depuis la publication de la Loi d'Agriculture de Montagne jusqu'à aujourd'hui.

\* \* \*

*Ten years of mountain policy in Spain: a provisional statement (1982-1992).*- Mountain areas are not a natural space yet. Persistently their traditional inhabitants refuse to disappear. However, it won't be long before they do since they are the most seriously affected elements of the present rural crisis. It is absolutely necessary a long term development strategy to keep inhabited. In this article we review the policy implemented in Spain in the 10 years going from the approval of the Mountain Agriculture Act to the present day.

**PALABRAS CLAVE:** Montaña, género de vida, áreas desfavorecidas, diferencia, tradición, modernidad, desarrollo local, territorio, política de montaña, recursos endógenos.

**MOTS CLÉ:** Montagne, genre de vie, zones défavorisées, différence, tradition, modernité, Développement Local, territoire, politique de montagne, ressources internes.

**KEY WORDS:** Mountain, lifestyle, less developed areas, differences, tradition, modernity, Local Development, territory, Mountain policy, own resources.

### **I. GENERALIDADES**

La problemática de la montaña suscita un creciente interés social. Interés que se fundamenta en la conciencia de la aportación que la montaña realiza al conjunto de la sociedad, y en la generalizada evidencia de la aguda crisis en la que actualmente se desenvuelven estos territorios, que amenaza con interrumpir los que se reconocen como benéficos aportes sociales.

Crisis que se considera general en todos los países del mundo. En los desarrollados viene de la mano de la despoblación, y de la consiguiente degradación de los sistemas tradicionales de gestión del territorio, extraordinariamente eficaces, si bien

a un precio que social y laboralmente hoy no estamos acostumbrados a pagar. En los países del Tercer Mundo la crisis estalla por la sobrepresión a la que se someten las montañas, incapaces de sustentar a una población que no guarda relación con los recursos que sabe y puede obtener de su territorio, aún a costa de forzar su capacidad productiva hasta llegar a la crisis ecológica.

La montaña que a nosotros nos interesa es la española, incluida en el club europeo, por tanto, en el círculo de los ricos. Montaña que Deffontaines encuadra dentro del amplio conjunto de la civilización mediterráneo-alpina, y que dentro de su lógica variedad presenta unos rasgos comunes, determinados por la delicada situación que atraviesa, por

cuanto su vertebración económica y espacial, adaptada al sistema pre-industrial, no ha permitido su integración satisfactoria en el nuevo marco de relaciones propuesto, que en materia agraria ha primado los modelos intensivos y las grandes producciones, con las que no han podido competir los sistemas agrarios montañosos, más extensivos, y orientados a las pequeñas producciones de gran calidad y vinculación territorial.

Desmembrada la actividad que permitía el funcionamiento endógeno de la montaña, ella ha liberado población y ha visto agrandado el vacío territorial. Que unas veces han intentado llenar y en otras han contribuido a aumentar, en cualquier caso de manera temporal y siempre muy localizada, actividades productivas relacionadas con la extracción de materias primas, que, en general, no se han integrado equilibradamente en la economía de la montaña. Hoy incluso estas actividades económicas tienden a desaparecer, y las montañas pasan a engancharse en el sistema territorial del país con la función de cubrir las necesidades de ocio, de agua y de energía de los centros urbanos. Por otro lado, y por su propia esencia física, la altitud y la rugosidad hacen que la utilización del espacio sea muy específica, que requiera comunidades muy adaptadas, que incluso así no pueden utilizarla de manera continua. Es decir, la resistencia a la explotación, y el abandono por parte de sus residentes tradicionales están haciendo que las estrategias de actuación de los poderes públicos estén pasando de las agrarias a las conservacionistas, como prueba el hecho de que buena parte de nuestras montañas se clasifiquen como espacios a proteger bajo las diversas fórmulas al uso. Y aquí asalta la pregunta, ¿proteger a quién?, ¿proteger de qué?. Si sus habitantes tradicionales las abandonan, los ecosistemas se naturalizarán y evolucionarán hacia su clímax. En ese caso la protección se limitaría a controlar las actividades concretas que se localicen en la montaña, por lo demás la naturaleza libremente hará su labor ayudada por los funcionarios jardineros de los parques.

En aquellas montañas donde la demanda urbana sea fuerte, donde haya expectativas de negocio, quizás éstos se ejecutarán más fácilmente si se razona que cómo tenemos protegido un muestrario de diversos ecosistemas, si se altera otro eso no será importante. De la mano de las industrias extractivas, de las de producción energética, de los complejos turísticos enclavados sobre pueblos abandonados, de las urbanizaciones, se integrará la montaña, se enganchará en la modernidad, en el nuevo marco de relaciones.

En resumen, ambas posiciones definen los polos que horquillan una amplia gama de actitudes ante la montaña. Por un lado, la que concibe a la montaña como fundamento de vida y autenticidad: es el espacio para contemplar, que puede ser embalsamado por la política protectora coercitiva. Por otro, la que lo ve como un obstáculo a vencer que necesita

ser eliminado: es el espacio para actuar, para transformar, según las pautas de la economía del mercado, que ahora reclama una recolonización de la montaña de la mano del turismo y de la segunda vivienda, y también una explotación de sus recursos especialmente de los hídricos.

Ambos enfoques no pueden constituirse en vías de inspiración de validez generalizada para el tratamiento de los problemas de la montaña. Esta ha tenido, siempre, una gestión más ecológica que económica, puesto que para conseguir ésta ha sido necesario afianzar su estabilidad a través de una dilatada humanización, ejecutada por comunidades bien conocedoras del medio, que tras siglos de esfuerzos han llegado a refinar sus rasgos con la ayuda de semovientes, igualmente adaptados y de unas prácticas culturales muy refinadas, lo que invalida su carácter de fragosa Arcadia feliz, o paraíso natural, expresión que es acertada como reclamo turístico, pero alejada de la realidad.

En cualquier caso, en las montañas están presentes todos los géneros de vida. En las de la Europa comunitaria, que ocupan el 28% del territorio, en el que reside el 8,5% de su población, un informe de la Sección de Desarrollo Regional de las Comunidades Europeas (CES-84/ 435) descubre que todas son **desfavorécidas** "por sus características geofísicas, sin que ello determine de manera preponderante los problemas de la montaña y la necesidad de una política destinada a la misma"; la mayoría son áreas **subdesarrolladas**, "pues la marginalidad a los procesos de desarrollo se ha combinado con las limitaciones naturales, creando efectos negativos", y, por último, en todos los casos se trata de espacios **desequilibrados**, "en los cuales las dinámicas de crecimiento se han polarizado en ciertos sectores económicos y en áreas muy localizadas".

Aunque en algunas regiones montañosas europeas se registran notables procesos de crecimiento económico (p.e. en la Alta Saboya), hoy la cuestión de la montaña, en buena parte de Europa, es una cuestión de hombres viejos y solos, en un territorio difícil y frágil, que limita y sesga la actividad agraria, que cuenta con importantes deficiencias en los servicios y equipamientos básicos, que presenta escasas oportunidades de empleo, y que desalienta a los jóvenes. Se trata de un espacio marginal que en el futuro, con la concentración de la actividad económica inherente al Mercado Unico, aún va a hacerse más periférico.

En un plano más general, el problema de nuestra montaña puede ser interpretado, encajándolo dentro de los potenciales de conflicto que caracterizan a la sociedad moderna. En ella subsisten realmente formas de vida diferentes a las dominantes, a las urbanas y, en cualquier caso, la gente tiene tendencia a situar la diferencia en la montaña. Por eso, el asunto, en palabras de Habermas, no se circunscribe sólo a las "compensaciones que el estado social puede otorgar sino más bien a la defensa y res-

tauración de formas de vida en peligro o a la implantación de formas de vida reformadas. En suma, los nuevos conflictos no surgen en torno a los problemas de distribución, sino acerca de otros concernientes a la gramática de las formas de vida". Quizás tras estas palabras se encuentren claves para tratar, incluso, problemas medioambientales, que si no se relacionan con las formas de vida de los grupos humanos y con el desarrollo de las comunidades, ni se entienden, ni encuentran solución.

Solución que tal parece que no solo vendrá de la mano de incentivos y compensaciones, sino de la consecución de un nuevo sistema de integración territorial, asunto que parece ser el objetivo de las políticas de actuación en esta materia que comienzan en el marco comunitario, encuadre básico de todas las políticas de mayor escala (estatales, regionales, y locales).

## II. LA POLÍTICA DE MONTAÑA EN LA CEE

No hay un tratamiento lineal y único para la montaña en las instancias comunitarias.

Por una parte, la montaña recibe, como otros territorios, los resultados de las políticas generales, aplicados a ella de manera **mecánica**, este enfoque ha sido el habitual y primero, y a él responde la legislación horizontal y sectorial, que no tiene en cuenta la especificidad del ámbito territorial al que va dirigida. Ejemplo de éstas son las políticas forestal, ambiental, industrial, o turística, las dos primeras son, en general, de mayor relevancia en la montaña que la última, como ocurre en el R.U. o en Alemania. Estados que las utilizan de manera primordial para tratar los problemas de su montaña; con lo que el tratamiento de la montaña se vuelve **sectorial**, perspectiva hacia la que se decantó hasta fines de los ochenta la política comunitaria dirigida a estos territorios; considerando preponderante para esas áreas la de agricultura de montaña, concretada en 1975 con la Directiva 75/268/CEE, que ha organizado la intervención comunitaria en estas materias, fijando los criterios para definir las zonas de montaña y las que llama desfavorecidas, delimitadas en la Directiva 86/466/CEE, así como las medidas para actuar en ellas, que básicamente eran: ayudas a la inversión en las explotaciones agrarias, la indemnización compensatoria, y las ayudas a las inversiones colectivas para la producción de forrajes.

La Directiva 268 se inserta en el contexto de la PAC, que desde su formulación en 1958 había llegado a 1975 proporcionando elevados excedentes a costa de unos precios de garantía elevados, lo que gravaba terminantemente el presupuesto comunitario, y tenía, además, otras importantes consecuencias, derivadas de la intensificación de los factores aplicados al proceso productivo (desplazamiento, contaminación y degradación del suelo). Ahora se

intenta cortar esta dinámica propiciando la exclusión de las explotaciones marginales, aquellas que quedan por debajo del listón de viabilidad general. Y mientras que en el llano el mecanismo se realiza a través de las jubilaciones anticipadas, en la montaña se intenta mantener la presencia física de los agricultores por su labor protectora del medio a través de la **indemnización compensatoria**. Esta representa la principal intervención comunitaria en la agricultura de montaña, y en su formulación inicial intentaba amparar la función no productiva de la agricultura de montaña al compensar a los agricultores por las desventajas naturales a las que se enfrentaban.

El modelo impuesto por la PAC ya comienza a verse agotado en la década de los ochenta. Se sigue aún manteniendo la política de precios, pero se desalienta la producción (política de cuotas lecheras), reafirmando la filosofía del desarrollo selectivo y excluyendo de la producción a los estratos marginales. En lo que toca a la montaña, sus explotaciones tenían, a mediados de los ochenta, una dimensión media de 7,5 has, muy inferior a la media comunitaria, cifrada en 13,5 has, quedando también su margen bruto muy por debajo del medio en la CEE. Es aquí donde surge el Reglamento CEE 797/85, que viene a sustituir a las directivas anteriores, y que reserva uno de sus siete grandes bloques de medidas para la agricultura de montaña y de ciertas zonas desfavorecidas. Aquí ya no se oculta la creencia en la imposibilidad de la agricultura de montaña para desempeñar una función económica, pero se reconoce su función social, y a tal fin se refuerza la política asistencial, polarizada en las explotaciones, hacia cuyo interior se derivan tanto las acciones en infraestructuras o repoblaciones, como las medidas no agrícolas (turismo, artesanado) con lo que pierden su capacidad de generar sinergias externas.

Con este enfoque también coexistió, en un plano secundario, el global e integrado, que desde su inicio a comienzos de los ochenta se plasma en algunas acciones financiadas por el FEOGA-Orientación y por el FEDER, además de otros organismos. A este enfoque pertenecen los Programas de Desarrollo Integrado, algunos de los cuales se aplican a regiones de montaña, y los Programas Mediterráneos Integrados, que también afectan a muchas regiones de montaña. En todo caso, tal perspectiva ya había sido anunciada en 1979 cuando la Comisión de la CEE publicó el informe "Desarrollo integrado de las regiones de montaña", e incluso el Reglamento CEE 797/85 reconocía la necesidad de intervenir en ciertas áreas desfavorecidas con acciones comunitarias y de corte integral, orientadas al conjunto de la agricultura; enfoque global que queda plasmado, como recomendación esencial para el desarrollo del mundo rural, en el documento COM 88/501 "El futuro del mundo rural", que reconoce la decisiva importancia de los programas integrados

para garantizar la coherencia de las intervenciones que en el futuro se realicen en el campo. Por otra parte, el Reglamento CEE 1.188/88, de Acción Común en Zonas desfavorecidas, constituye el marco legal en el que se desarrollaron algunas acciones integradas, financiadas por el FEOGA-O, a las que siguieron, tras la reforma de los Fondos Estructurales de Diciembre de 1988, los Programas Operativos Integrados (POI) dentro de los Marcos Comunitarios de Apoyo aprobados para las distintas regiones, clasificadas por objetivos, y financiados por el FEOGA-O y el FEDER.

El avance en la reforma de la PAC ha provocado la sustitución del Reglamento CEE/797/85 por el CEE/2.328/91, que establece un nuevo marco de ayudas, especialmente para el pequeño productor y, en concreto, para el de leche, desamparado en los precios y sobre el que se concentra la atención en forma, ahora, de ayuda a las rentas, sesgo que con toda nitidez se evidenciará a partir del próximo año, cuando se aplique la reforma de la PAC, inspirada en un nuevo concepto de la agricultura para responder a las funciones que demanda la sociedad posindustrial. Concepto que sigue estando basado en la explotación agraria familiar, como forma más eficiente de organización para la consecución de las funciones adjudicadas a la agricultura, que incluyen:

- La producción de alimentos y materias primas en condiciones de eficiencia económica.
- La oferta de nuevos servicios para el mercado (elaboración, comercialización, turismo, servicios).
- La conservación del entorno natural y del paisaje.
- La integración de los que trabajan en el campo y viven de la agricultura en el ámbito del bienestar.
- El mantenimiento de la vitalidad territorial, de la originalidad cultural de las regiones y de los grupos dentro del sistema global comunitario, que quizás pronto pase a agrupar a veinte estados.

Estos objetivos deben alcanzarse en un contexto económico de libre mercado; es decir, con una escasa intervención de la Administración en la oferta y en la demanda, y ampliando el margen de maniobra de las fuerzas mercantiles, lo que implica la rebaja o eliminación de los precios de garantía, siendo compensados con pagos directos, por ejemplo en forma de bonos anuales, y con otros, adicionales, que remuneren a los agricultores por su labor de protectores de la naturaleza.

Teniendo en cuenta las funciones asignadas a la agricultura, el contexto en que deben ejecutarse, y la experiencia previa, adquiere una importancia decisiva la dimensión territorial. Es sobre un territorio, considerado a diferentes escalas, comenzando por la local, donde ha de efectuarse la integración de las funciones, y no sobre las mismas explotaciones ancladas en dicho territorio, como habían propi-

ciado los Reglamentos comunitarios anteriormente conocidos. El método es el desarrollo rural de escala local y regional. El cambio es racional, coherente con los objetivos propuestos, ancla en una sólida tradición campesina, y tiene importantes consecuencias, al definir una vía para hacer política y enfrentar los problemas de manera integrada en la Europa del tercer milenio, y avanza en el principio de subsidiariedad, valorando las escalas regional y local, hasta el momento oscurecidas por la estatal, y por las circunstancias políticas de un mundo a cuya quiebra hemos asistido en los años inmediatamente anteriores.

Como ensayo de una aplicación práctica de esta nueva filosofía el D.O. de las CC.EE publicaba el 19 de marzo de 1991 la iniciativa comunitaria de desarrollo rural conocida como programa LEADER, acrónimo francés de relaciones entre actividades de desarrollo de la economía rural. Amparada en el Reglamento CEE/4253/88, cuyo objetivo es contribuir al mantenimiento de la población en el medio rural, admite que tal permanencia no puede apoyarse exclusivamente en el fruto económico de lo agrario, ni aún añadiéndole las subvenciones; sin embargo reconoce la importancia de mantener una sociedad con campesinos, y por ello busca la diversificación de su actividad, de la mano, fundamentalmente, del turismo y de la diferenciación de productos, de su revalorización.

Ello nos lleva a plantear la integración de acciones en un ámbito territorial y dentro de un programa de corte globalizante, promovido desde dentro por grupos locales, a partir de la detección y puesta en valor de los recursos endógenos, y gestionado con estructuras permanentes.

Aún con su carácter demostrativo, de manera quizás exagerada y, evidentemente, metafórica, con estos programas se cierra la puerta de la agricultura exclusiva, y se abre la del desarrollo rural, con una dimensión ambientalista muy fuerte, ampliamente apoyada desde el ámbito institucional.

Las acciones del Programa LEADER no están destinadas específicamente a las áreas de montaña, aunque buena parte de los territorios beneficiados son montañosos. En concreto, van dirigidas a las regiones objetivo 1, dentro de la clasificación de la CE; es decir, aquellas regiones cuyo PIB por hab. es inferior al 75% de la media comunitaria. Representan el 38% de la superficie comunitaria y en ellas reside el 21% de la población total. Así como también a las regiones 5-b, las cuales significan el 17% del territorio de la Comunidad, presentan alto empleo agrícola, situación periférica, y desarrollo estancado, y a las cuales se dedican los correspondientes y ya citados programas operativos específicos, los llamados 5-b, orientados a la mejora de las condiciones de vida rural, a la conservación de los recursos naturales y al desarrollo de las comunidades residentes, que son el antecedente inmediato de los Leader.

La financiación del Programa Leader en el ámbito comunitario corre a cargo de los tres fondos estructurales (FEDER, FSE, y FEOGA), y a ella debe añadirse la de las administraciones estatal, autonómica y local, además de la privada. El programa estaba previsto que se desarrollara en cuatro años, desde 1990 a 1993, gestionado entre la CEE y las regiones. Sin embargo, los Estados presionaron para lograr su participación, y la discusión consumió los dos primeros años, sustanciándose con la entrada de éstos en el programa, con la ampliación del número de proyectos inicialmente previstos, que pasaron de 100 a 300, y con la consiguiente reducción de su monto presupuestario, que debe estar comprometido durante el 92 y el 93 y ejecutado en el 94.

### III. LAS POLITICAS DE MONTAÑA EN ESPAÑA

#### 1. EL REGIMEN BASICO DE LA POLITICA DE MONTAÑA

La preocupación por la suerte de los territorios de montaña hizo que nuestra Constitución incluyera en su artículo 130.2 el mandato a los poderes públicos para que las dotasen de un estatuto especial que propiciase su desarrollo equilibrado. Por ello, el Gobierno del Estado, siguiendo las Directivas y Reglamentos comunitarios, ha desarrollado un ordenamiento jurídico específico para estas áreas, que se concreta en la Ley 25/1982, de agricultura de montaña (LAM), en el R.D. 2.164/1984 de acción común para el desarrollo integral de las Zonas de Agricultura de Montaña, y en otras normativas que, de manera general, afectan a lo agrario reservando un apartado singular para las ZAM, como ocurre en el R.D. 808/1987, relativo a la mejora de la eficacia de las estructuras agrarias, modificado por el R.D. 376/1991, de 27 de marzo, y, finalmente, por el R.D. 1.887/1991, de 30 de diciembre, sobre mejora de las estructuras agrarias, que privilegia a las explotaciones de zonas desfavorecidas (de montaña, en peligro de despoblamiento, y afectadas por limitaciones específicas, arts. 2 y 3 de la Directiva 75/268 CEE) en lo que concierne a la cuantía de las ayudas.

Con la perspectiva que dan los diez años transcurridos desde la formulación de la política de montaña, ya pueden darse como ciertas algunas apreciaciones que en su momento se hicieron de tal política, cuya norma fundamental aunque partía de principios loables (ecodesarrollo, integración de acciones para el desarrollo socio-económico sostenible) se formulaba de manera sectorial, como ley de agricultura, aunque contuviera aspectos de ordenación y protección, y tratara, de manera bastante indecisa, algunas actividades no agrícolas, como la artesanía, el turismo, o las PYMES. Por otro lado,

conteniendo dos facetas de actuación: la estructural y la asistencial, su aplicación práctica se redujo a esta última, quedando virgen toda su dimensión de reforma y desarrollo integrado de las estructuras campesinas. Se trataba de un asunto de voluntad política, y se puede decir que no la hubo. En alguna medida quizás haya contribuido a ello la dificultad que para el despliegue efectivo de la LAM representó la coordinación y cooperación entre las distintas administraciones públicas, problema que llegó incluso al tribunal constitucional al recurrir algunos gobiernos autónomos la ley estatal, problema aumentado con la falta de un organismo estatal rector capaz de gestionar su aplicación.

En fin, lo cierto es que las divergencias planteadas entre las diferentes administraciones, desde el comienzo de la formulación de la política de montaña en España, hicieron que ésta siguiera en su aplicación por las CC.AA., por lo menos, tres vías, sin contar con las CC.AA. que ni siquiera inician los trámites previos para su puesta en marcha, como sucedió, por ejemplo, en La Rioja, y cuyo tratamiento político de la montaña se realiza en un marco posterior y diferente. Las tres vías que mencionábamos vienen dadas por las que utilizan exclusivamente el marco de la legislación estatal (Asturias, Cantabria, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Murcia, Extremadura, Aragón, Andalucía); otra por aquellas que desarrollan regímenes específicos, más excluyentes que complementarios con el circuito estatal; y, finalmente, una tercera vía, como la seguida por las CC.AA. madrileña y gallega, que se dotan de un régimen específico para, en definitiva, promover la aplicación de la legislación del Estado.

En todo caso, las tres tienen en común el retraso, la lentitud, y la debilidad con la que se está actuando. No obstante en esta calificación hay grados, pues el circuito estatal se manifestó mucho más ineficaz que el planteado como segunda vía, pues su operatividad se redujo a las ICM, mientras que catalanes y vascos además de mantener ICM más altas, desarrollaron sus propios programas de desarrollo comarcal.

La LAM a pesar de llamarse de agricultura no define lo que entiende por agricultura de montaña, sino que considera como tal la que entra dentro de ciertos parámetros físicos (altitud, pendiente y desnivel), conforme a los cuales se clasificó, a efectos parciales, como **ZAM** el territorio de 5.547 municipios, lo que constituye el 53% del territorio nacional. Igualmente, contiene los criterios de delimitación de las que llama **Zonas rurales desfavorecidas**, territorios que sin ser de montaña sí son equiparables por sus limitaciones. Finalmente, define las **Áreas de alta montaña**, anunciando para ellos medidas que aún no se han concretado.

Su desarrollo sigue dos vías:

La que se ha generalizado es la incompleta y de corte asistencial, se basa en la declaración como ZAM de los municipios delimitados sólo a ciertos

efectos, los que permiten obtener a los titulares de explotaciones ciertas ayudas, como la ICM básica, que aspira a compensar las dificultades ambientales para la producción, y un aumento en las ayudas generales que establece el R.D. 1.887/1991. De las primeras se beneficiaron en España en 1988 unas 126.000 explotaciones, cuyos titulares percibieron 50.000 pts. por este concepto, valor medio que oculta notables diferencias, pues un agricultor vasco percibió de su Administración Autónoma unas 100.000 pts. y para otro asturiano la aportación estatal apenas si le supuso 42.000 pts., ascendiendo a 48.700 en 1990. Si bien, en las comunidades autónomas que siguen el circuito estatal, a la ICM básica, la propia comunidad añade una complementaria, más restringida en cuanto a beneficiarios e importe, y que en Asturias afectó, en aquel primer año a un 20% (3.646) de las explotaciones que recibieron la básica, cuyos responsables ingresaron por término medio unas 15.000 pts. por este concepto (17.865 pts. en 1990). Una tercera modalidad de ICM es la que se concede a aquellas zonas con limitaciones específicas y en las que es necesario mantener la actividad agrícola; por ejemplo, en Asturias hasta el momento esta compensación se denomina ICM para "zonas de influencia socio-económica", y la concede la C.A. a las explotaciones de dos áreas, una que cuenta con un programa de desarrollo integral, la comarca Oscos-Eo, y otra en la que se enclava un parque natural, Somiedo, y que en 1990 ascendió a 5.200 pts. Precisamente, el R.D. 1.887/1991 (BOE, 2,I,1992) que ya se enmarca en la nueva filosofía de la PAC, concreta la dimensión conservacionista, por ejemplo en la preocupación por las llamadas zonas **sensibles**, que se determinarán por la administración competente como espacios a proteger y por tanto esa protección, definida en el tipo de prácticas productivas consentidas, deberá ser compensada a los campesinos con una prima anual por ha. que como máximo se fija en 22.700 pts. anuales.

La segunda vía consistía en dotar a una porción del territorio delimitado de un Programa de Ordenación y Promoción de Recursos Agrarios de Montaña (PROPOM), con lo que tal territorio pasaría a ser declarado ZAM a todos los efectos. El procedimiento sería el siguiente: la C.A. hace el diagnóstico de su ZAM, dentro de ella se seleccionan las áreas territoriales donde se actuará (normalmente comarcas), y se constituye el Comité de Coordinación de dicha Zona, encargado de elaborar el Programa, y del que dependerá una Gerencia responsable de promover su ejecución. Una vez establecido el Convenio de Colaboración entre las tres administraciones públicas implicadas, y previo informe favorable de la Comisión de Agricultura de Montaña, a la que cumple la coordinación de la política de montaña del Estado y que está compuesta por representantes de su Administración y de las CC.AA. que desean integrarse en el circuito estatal,

el Consejo de Ministros hace la declaración de ZAM a todos los efectos y aprueba el Programa. El cual ha de contener además de los objetivos específicos que se pretenda alcanzar, al menos tres subprogramas: a) de ordenación, recuperación, uso y defensa, b) de promoción y protección, y c) de formación y colaboración. En ellos, la participación de los agentes sociales se concreta a través de las Asociaciones de Montaña, que agrupan a las personas interesadas en estos temas, aunque también pueden ser promovidas por la propia Administración, como ha sucedido en la mayoría de los casos, las cuales podrán participar en los CC. de Coordinación, con voz pero sin voto, y a través de alegaciones en el período de información pública del Programa.

Pues bien, el resultado práctico de esta vía es nulo, y a pesar de ello parece agotada. Las CC.AA. que más han avanzado en la vía estatal (Asturias, Castilla-León, Castilla-La Mancha, Murcia) han operado del mismo modo, han realizado un estudio de su ZAM, de base municipal o comarcal, han seleccionado algunas comarcas en las que han constituido los correspondientes Comités de Coordinación, y han llegado a elaborar algo parecido a los PROPOM, por el método de agregar inversiones para los proyectos que cada organismo de cada administración implicada tenía previsto acometer en la Zona. Desde ahí y hacia atrás se encuentran todas las demás, habiendo presentado, en el mejor de los casos, los estudios de base sobre su territorio de montaña.

El asunto se complicaba, además, con el distinto color político de dichas administraciones, cromatismos especialmente variados en las CC.AA. multiprovinciales, que como en Castilla-León hacían que unas Diputaciones se sumasen a los Programas y otras no. Si como en este caso se acertaban a elaborar ocho PROPOM (Merindades de Burgos, Norte de Palencia, Burgos y Soria-Pinares, Montaña de Salamanca-Béjar-Francia y Gata, Sierra de Avila, Sierra de Segovia-NE. y Navafría, Sanabria, y Montaña NE de León-Porma-Curueño), el asunto se paralizaba ya en la CAM o en los propios Comités de Coordinación, organismos que desde hace tres o cuatro años no han vuelto a reunir a sus miembros. Encontrándose completamente paralizado el proceso. Como igualmente ocurre en las CC.AA. uniprovinciales. En Cantabria y en 1986 se crearon los Comités de Coordinación de las zonas Sureste y Suroeste, sin que haya constancia pública de los respectivos programas. Surgiendo la divergencia entre la Administración estatal y la autónoma al recomendar aquella la puesta en marcha de los mismos sin que se consignen fondos específicos para su desarrollo orgánico, considerando como aportación estatal a los programas la financiación a las acciones que desde los diferentes organismos de su Administración se realicen en la Zona. Ante tal propuesta la decisión política de la Administración regional ha sido generalmente abandonar esta vía e

invertir sus recursos siguiendo su normativa mecánica a falta de una política regional específica, que no se ha formulado en ningún caso.

En Asturias, la Administración regional promovió la elaboración del POPROM de la comarca Oscos-Eo, acogido con carácter piloto por la Administración del Estado, y con una duración prevista de diez años, 1986-95, en los cuales la inversión programada asciende a 22.000 millones de pts., habiéndose ejecutado en los cinco primeros años de vigencia del Plan el 55% de la inversión total. Sin embargo, no se trata de la figura que la LAM establece, puesto que no se ha firmado el Convenio de Colaboración, y por lo tanto tampoco la Zona ha sido declarada ZAM a todos los efectos, debido a la negativa de la Administración central; razón por la cual sigue adelante impulsado por la Administración autónoma como Programa de Desarrollo Integral Oscos-Eo, sin aprobarse el acuerdo inicial de inversiones, según el cual el 41% correspondía a la iniciativa privada y el 59% restante a la pública, de éste el 64% lo aportaría el Estado, el 36% la C.A., y el 0,3% la Administración Local.

## 2. LOS REGIMENES ESPECIFICOS DE LAS CC.AA.

Comenzaremos por los de aquellas CC.AA., como Galicia y Madrid, que en el uso de sus competencias han desarrollado una legislación específica para su territorio de montaña, si bien ambos regímenes se vinculan estrechamente a la legislación general o básica en esta materia, razón por la cual pueden considerarse como normativas complementarias y convergentes con la estatal. No obstante, ambas han conocido un diferente grado de desarrollo, apenas esbozada la gallega y más avanzada la madrileña.

En **Galicia** un decreto de 1986 (DOG, 23-VI-86) y una Orden del año siguiente (DOG, 8-III-87) constituyen el armazón en el que administrativamente hubiera debido sustentarse su actuación en esta materia el Gobierno gallego, que actuaría a través de varios órganos, dependientes de la Consellería de Agricultura: la Comisión Galega de Agricultura de Montaña, integrada por representantes de diversas consejerías y de las diputaciones provinciales, y los Comités de Coordinación de las respectivas zonas, integrados en exclusiva por funcionarios de la Administración autónoma, encargados de elaborar y seguir la ejecución de los PROPOM. De cada Comité dependería una Gerencia, responsable de la ejecución del programa y de la dirección del personal técnico y administrativo asignado al mismo, y un Grupo de Apoyo Técnico, que redactaría la propuesta de PROPOM y realizaría el apoyo técnico a la Gerencia. En la práctica, este sistema, aparentemente tan burocrático, no ha sido desplegado en lo más mínimo, esbozándose 28 zonas de actuación,

para 17 de las cuales se elaboraron una estudios sumamente básicos de diagnóstico territorial, y a esto se redujo la aplicación de su política específica de montaña, a pesar de que el 43% del territorio gallego haya sido declarado como tal, comprendiendo 200 de los 302 municipios, a los que se suman otros 91 que representan el 32% de Galicia, declarados como Zona desfavorecida en peligro de despoblamiento.

En **Madrid** la Ley 9/1986, de 20 de noviembre, creó el Patronato Madrileño de Areas de Montaña, vinculándolo a las Consejerías de Gobernación y Agricultura. En él se integran representantes de las administraciones autonómica y local. De su Consejo de Administración depende la Gerencia del Patronato y los Comités de Coordinación de cada una de las cuatro zonas (Sierra Norte, Alto Manzanares, Guadarrama y Zona Suroccidental) y sus respectivas gerencias. Organos a los que se encarga la ejecución y gestión de los respectivos Planes Comarcales, desarrollados en programas sectoriales por las distintas Consejerías y también en programas formulados por el organismo autónomo que es el PAMAM, cuya filosofía de desarrollo endógeno es compartida por otros organismos de reciente creación de la Comunidad de Madrid; si bien la preocupación por la montaña madrileña y, en concreto, por la Sierra Norte, nace de causas exógenas, como es el hecho de que ella concentre la práctica totalidad de los recursos hidráulicos de que se abastece Madrid.

Cataluña y el País Vasco, siguen unas vías paralelas con respecto al régimen estatal. **Cataluña**, cuenta con su Ley 2/1983, de 9 de marzo, de Alta Montaña, inspirada, más que en la estatal, en la Ley italiana para el desarrollo de la montaña (núm. 1.102 de 1971), y como ella dotada de un enfoque global, orientada a actuar sobre la economía de montaña y no sólo sobre la agricultura.

La Ley distingue Comarcas de Montaña y Zonas de Montaña, dirigiéndose fundamentalmente a las primeras, en concreto a nueve, que coinciden con las comarcas pirenaicas catalanas delimitadas en la división de 1936 y que expresamente nombra (l'Alt Urgell, la Cerdanya, el Pallars Jussá, el Pallars Sobirà, el Ripollés, la Vall d'Arán, el Berguedà, el Solsonés, y la Garrotxa) añadiéndose posteriormente la Alta Ribagorza, habiéndoseles concedido a todas ellas, con excepción del Solsonés y del Ripollés, un programa operativo 5-b por decisión de la Comisión núm. 89/426/CEE, de 10/5/89. Las zonas de Montaña las componen aquellos municipios que no estando situados en Comarcas de Montaña presenten determinados valores de altitud y pendiente. En total, son 56 municipios agrupados en tres zonas: la del Montsec, la de Montseny-Guilleries-Llucanes, y la de Prades-Montsant, reglamentadas por Decreto y a las que se destinan planes similares a los adjudicados a las Comarcas, si bien hasta el momento estos no han sido desarrollados.

Las instituciones previstas por la Ley para su despliegue son:

El Consell General de Muntanya, vinculado al Departament de Política Territorial de la Generalitat, es el órgano de consulta en todas las cuestiones relacionadas con la política de montaña en Cataluña, lo integran representantes de la Generalitat, de los Consejos Comarcales y de las Zonas de Montaña.

Los Consejos Comarcales se instituyen en cada Comarca, tienen carácter autónomo y representativo, están compuestos por representantes de cada ayuntamiento, y se les atribuyen dos clases de funciones: una indeterminada, como es el defender los intereses generales de la comarca, y otra específica, relacionada con la elaboración de los Planes Comarcales de Montaña.

Esos son los instrumentos básicos de actuación, se elaboran dentro del Departamento de Política Territorial, pero antes el Consejo Comarcal debe realizar una Encuesta Pública, que informe sobre los intereses de la población y oriente el Plan, aprobándose los cinco primeros en Octubre de 1989, para un período de vigencia que finalizará en 1994.

Finalmente, el País Vasco cuenta por D. 394/1985, de 30 de Diciembre, (BOPV, 17,II,1986) con un régimen específico de la agricultura de montaña en la C.A. Este no difiere esencialmente del general, si bien afina y desarrolla los caracteres integrales y el marco multidisciplinar y globalizante, como viene a reconocer una de sus finalidades, la de "asegurar una combinación de rentas, de forma que ingresos industriales, turísticos, artesanales y agrarios puedan completarse entre sí". No obstante, la C.A. se aparta por completo del circuito estatal, asumiendo, de manera exclusiva, todas las competencias en esta materia, que financia con su propia Hacienda.

Establece 20 comarcas de Agricultura de Montaña, que abarcan 227 municipios. En cada una se ha constituido un Comité Comarcal, integrado por representantes municipales, forales, autonómicos y sindicales. Están encargados de la elaboración de los Programas Comarcales de Agricultura de Montaña. Representantes de las citadas instituciones componen el órgano superior de coordinación de esta política en el territorio vasco, es la Comisión de Agricultura de Montaña. A las Asociaciones de Montaña se les reconoce personalidad jurídica, y la función de servir de cauce de colaboración entre los agricultores, las industrias agroalimentarias, el sector agro-turístico, y la Administración local. Igualmente, se les asigna competencia para ejecutar los Programas Comarcales, lo que revela la elevada consideración que al legislador vasco le merecen tales asociaciones, representativas de los agentes sociales implicados.

Los Programas Comarcales son uno de los dos caminos en que se bifurca la política vasca de montaña. Tienen como objetivo el desarrollo de la comarca desde el punto de vista rural. En la actuali-

dad, de éstas 12 disponen de tales programas, de duración anual y sucesivamente renovados, cuya financiación es aportada por el Gobierno Vasco y por las diputaciones, en una cantidad que viene estando en los 100 millones de pts., que se invierten, de acuerdo con el Programa que redacta la correspondiente Asociación, en obras de infraestructura básica, servicios públicos, incentivos a la localización de empresas, apoyo a las iniciativas locales de empleo, y cuya ejecución controla una Gerencia.

El otro de los caminos lo forman las medidas específicas para las explotaciones de montaña, concretadas, en primer lugar, en las ICM. Su importe se determina como resultado de multiplicar el número de UGM de la explotación por una cantidad variable cada año y por el coeficiente de la misma, fijado por el Departamento de Agricultura, con arreglo a criterios orográficos, de accesibilidad, y de dinámica socio-económica de la zona. Cada explotación recibe unos puntos en función de la incidencia que sobre ella tienen una serie de variables en las que se desagregan cada uno de los tres factores. La suma de todos los puntos determina el coeficiente de la explotación, que si no alcanza un determinado nivel pierde el derecho a recibir la indemnización. Paralelamente se prevén otras ayudas, tanto específicas como generales, que son cualitativamente las mismas que establece la Administración del Estado, pues ambas parten de las mismas normas comunitarias, si bien la vasca suele aplicar el umbral de ayudas más alto que se le permite.

#### **IV. LA NUEVA ORIENTACION DE LA POLITICA PARA ZONAS DESFAVORECIDAS. EL PROGRAMA LEADER**

Anteriormente citábamos algunas de las referencias normativas que, en el ámbito comunitario, concretaban la nueva orientación de la política comunitaria para el mundo rural, y que orientaban las políticas respectivas de los Estados miembros. Citábamos el documento de la Comisión 88/501 sobre el futuro del mundo rural, y el Reglamento CEE 1.188/88, de Acción Común en zonas desfavorecidas, y hablamos de las acciones integradas de los fondos comunitarios en las regiones declaradas 5-b a través de los correspondiente programas operativos, que en España afectan a algunas comarcas de montaña de Cataluña, Navarra y La Rioja. Precisamente, La Rioja nos servirá como modelo para comprobar sus características y su aplicación en una región concreta, que no desarrolló las fórmulas previstas en la LAM, quizás por la escasa entidad de su área delimitada como de montaña, que abarca 12 municipios, sino que inició sus actuaciones sobre su zona desfavorecida en peligro de despoblamiento, 51 municipios, a través de un Programa de Acción Común entre la C.A. y el IRYDA, acogido

al Reglamento CEE 1.188/88, y financiado al 50 por el FEOGA-O, que se destinó a inversiones en infraestructuras rurales y regadíos. Algunas de las cuales tuvieron que ser liquidadas con el POI 5-b que, en parte, se solapa territorialmente con el anterior, y que afecta a la sierras Rioja Alta, Media y Baja, un área despoblada de 8.000 hbs. de los cuales 6.000 se concentran en tres núcleos.

El programa estaba previsto para un período de cinco años (89-93), sin embargo no se presenta hasta enero del 91 y sólo es aprobado en junio de 1991 (Decisión de la Comisión CEE del 4-VI-91). Pudiendo ejecutarse el gasto comprometido antes del final del 93, hasta fines de 1995. Se gestiona desde las Consejerías de Agricultura y de Hacienda, a través de los servicios de Estructuras Rurales, de Montes, y de Planificación económica y desarrollo regional, quienes se hacen cargo respectivo de los tres subprogramas en que se divide el general:

1) Subprograma de mejora de la infraestructura rural, dotado de cuatro medidas.

- mejora de las infraestructuras agrarias
- mejora de las estructuras productivas agrarias
- diversificación de actividades y fomento del asociacionismo
- cese anticipado de la actividad agraria

2) Subprograma de conservación y aprovechamiento del medio natural, orientado hacia:

- la creación y mejora de la cubierta forestal
- las obras de corrección hidrológica
- la defensa contra incendios forestales
- los estudios de ordenación de los recursos naturales
- la utilización recreativa de los montes
- la mejora de los pastizales.

3) Subprograma de diversificación de las actividades económicas y mejora de las infraestructuras básicas de apoyo, cuyas líneas de actuación se orientan hacia:

- el fomento y modernización de las PYMES, mediante las ayudas del FEDER.
- la mejora de las infraestructuras y equipamientos básicos de los municipios, a través de las subvenciones de la C.A. y otras administraciones.
- la mejora de la telefonía rural, a través de un convenio entre la C.A. y la CTNE.

La ejecución del Programa se controla por un Comité de Seguimiento, integrado por representantes de las administraciones regional, central y comunitaria, que de manera flexible orientan la marcha del mismo.

El mismo esquema sigue Andalucía: inaplicación de la LAM, que no sea en la ICM; acción comunitaria en áreas desfavorecidas durante el período 88/92, cofinanciada por el FEOGA-O, y POIs posteriores concretados en el "Plan forestal andaluz" y en el de "Mejora de las infraestructuras agrarias en Andalucía".

Cerrábamos el epígrafe correspondiente a la política comunitaria, refiriéndonos a la iniciativa LEADER, como inicio de una nueva etapa en el tratamiento de los espacios rurales europeos, que dice buscar su desarrollo a partir de la valorización de lo local y por medio de un enfoque integrado, que como no es fácil de conseguir y no admite sin más los tratamientos mecánicos, necesita perfilar su metodología, a través de experiencias que tengan carácter modélico, para hacer frente a la diversidad de situaciones que pueden presentarse en el caso de una aplicación generalizada de dichas fórmulas.

Estimando que "el desarrollo regional armónico es indispensable para la construcción de la Europa de las regiones" (Dictamen 91/C 31/14) el Comité Económico y Social reconoce que el contexto económico en que se mueve Europa (liberalización de la política macroeconómica, mercado único, reducción de las ayudas a la agricultura, incapacidad de los Fondos Estructurales para llevar a cabo la cohesión económica y social) va a penalizar a las regiones periféricas, mayoritariamente rurales, al constituir un bloqueo externo a su desarrollo; sin embargo, considera que éste no es el único que obstaculiza las posibilidades de desarrollo, existen también impedimentos internos, objetivados como déficits de organización y de estímulo del desarrollo rural en el propio ámbito local, que pueden ser salvados desde un enfoque endógeno, promovido por grupos locales, que utilicen una ingeniería de desarrollo adecuada a sus problemas y objetivos, y que operen desde premisas distintas a las puramente administrativas.

Tal análisis parece completamente ajustado al contexto en el que la iniciativa se enmarca, y no sólo ha sido aceptado por la Comisión de las Comunidades sino que cada vez es más amplio el consenso sobre la necesidad de aplicar tales presupuestos; la aplicación en nuestro país de la iniciativa, aunque es prematuro someterla a evaluación, puede estar sometida a alteraciones que mengüen su efectividad, pues la novedad de estos planteamientos y el cambio de papeles que supone su puesta en práctica chocan con los hábitos de todos los agentes, especialmente de los que pueden controlarlos administrativamente, que tenderán a reproducir en ellos pautas adaptadas a otros esquemas.

La iniciativa LEADER cuenta con una aportación comunitaria de 400 millones de ecus, de ellos salen los 15.600 millones de pts. que constituyen la contribución comunitaria a los 52 programas seleccionados en España, cuya inversión total es de 43.767 millones de pts., los cuales se reparten entre los tres Fondos Estructurales (36%), FEDER, FEOGA-O, FSE, y el resto entre la Administración autonómica, la iniciativa privada, la administración central y la local, por este orden.

En principio, los grupos locales elaboraron 108 proyectos, de los que la Administración central, a través del IRYDA seleccionó 55, observando algu-

na de las fuentes consultadas un cierto sesgo de la elección, en función de las afinidades de estos grupos con la Administración. En todo caso, la CEE aprobó, en dos fases, una de fines del 91, en la que se concedieron 36 programas, y otra, de febrero del 92, con los 16 restantes, el paquete asignado a España. Del total de 52 programas, 40 fueron concedidos a las nueve regiones clasificadas como objetivos-1: Andalucía recibió nueve, Castilla-León siete, que en la práctica son ocho, Castilla-La Mancha seis, cuatro tienen Canarias, Extremadura, y Galicia, a Valencia se le han concedido tres, dos a Asturias, y uno a Murcia. La inversión prevista en este conjunto ronda los 31.000 millones de pts., mientras que asciende a casi 13.000 millones en los 12 programas destinados a las regiones clasificadas como 5-b: Aragón, tres, Baleares y Cataluña, dos, Cantabria, Madrid, Navarra, La Rioja y País Vasco disponen de un solo programa. En cualquier caso, casi la totalidad de las comarcas afectadas, un 90%, son zonas desfavorecidas, ya sean de montaña, la mayoría, o por despoblamiento, y en sus 90.000 km<sup>2</sup> residen 2.140.000 hbs., siendo la superficie media de cada zona de 1.647 Km<sup>2</sup>, con valores extremos de 274 y 4.436 km<sup>2</sup>, y una población media de 39.046 hb., que en la de menor volumen de población baja a 5.481 hb. y en la de mayor asciende a 125.441 hb.; sus caracteres socioeconómicos son los habituales en las regiones marginales: envejecimiento, baja densidad de población, emigración juvenil, porcentaje de población activa superior, con mucho, a la media nacional, escasa dimensión de las explotaciones agrarias y elevadas tasas de paro.

La gestión de las subvenciones procedentes de los fondos estructurales, tal como exige la normativa comunitaria es realizada por un organismo intermediario, que en España es el IRYDA, el cual se encarga de repartir entre los grupos locales las subvenciones comunitarias que les hayan sido asignadas para su programa, que por término medio viene a contar con una inversión total de unos 850 millones de pts., oscilando esta cantidad entre los 1.300 millones de Sierra Morena y los 207 de la comarca gallega de Portas Abertas. Cada grupo, a su vez, realiza la gestión de los recursos allegados, a través de un programa de desarrollo rural de escala comarcal, presentado con la solicitud a la Comisión, y cuenta con la posibilidad de mantener una estructura de apoyo técnico, que mantiene con el 10% del total de la iniciativa. La creación de estructuras de apoyo al desarrollo rural de carácter permanente y además trabadas en una red, constituye la plasmación concreta de la pretensión modélica de la iniciativa y de su intención de afinar una metodología para el desarrollo, debiendo estar incluidas tales medidas en el plan de trabajo del Grupo, junto con las medidas orientadas específicamente al desarrollo rural, entre las cuales destacan las dedicadas al turismo rural, cuyas acciones se llevan el 51% de las inversiones previstas (en programas como el Oscos-

Eo en Asturias a este apartado se le asigna el 62% de la inversión total), le siguen a mucha distancia las medidas encaminadas a la valorización y comercialización de la producción agraria local, a las cuales se destina el 15% del presupuesto (en el citado programa de Oscos-Eo ambas partidas representan el 78% del total), dejando el margen restante para las medidas de apoyo a las pequeñas empresas, al artesanado y a los servicios locales, que a nivel global disponen de otro 15%, correspondiéndoles partidas menores a aquellas relativas a la formación profesional, y a otras relacionadas con las nuevas actividades, con la protección y conservación de los recursos naturales y el paisaje.

El seguimiento de la iniciativa se realizará a nivel estatal a través de un Comité de Seguimiento, presidido por el director general de Infraestructuras y Cooperación del IRYDA, y en el que estarán presentes los representantes de la Comisión Europea, de las Direcciones Generales de la Administración Central relacionadas con la administración de los Fondos Estructurales, el organismo intermediario de las subvenciones y cada uno de los Grupos de acción local con programa. Cada región podrá efectuar un control del programa a partir del establecimiento de las respectivas comisiones de seguimiento, que por ejemplo en Castilla-León estará presidida por el Consejero de Agricultura, y subdividida por provincias, y en ellas entran los diversos grupos locales, con los cuales se mantiene un enlace permanente.

El perfil de los Grupos locales podemos definirlo a través de la composición de los castellanos-leoneses y asturianos.

Así la Asociación salmantina de agricultura de montaña, constituida a fines de 1986, es la promotora del programa de la comarca de la sierras de Béjar y Francia, y está formada por 167 socios individuales, 18 cooperativas, y 15 ayuntamientos.

Otro programa se ha concedido al Grupo "Tierra de Campos-Camino de Santiago", destinado a la comarca de Castrojeriz, Fromista, y sur de Tierra de Campos. En realidad y aunque para la Comisión se trata de un único programa, funcionará dividido en dos subprogramas: uno para Tierra de Campos, promovido por el Colectivo para el desarrollo rural de Tierra de Campos, constituido en julio de 1991, e integrado por 5 cooperativas, 10 ayuntamientos, 12 organizaciones sindicales y sociales, vinculadas a la COAG y al PSOE. El otro subprograma va dirigido a las tierras comprendidas entre Castrojeriz y Fromista, es gestionado por el Grupo ADECO-CAMINO, vinculado al Opus-Dei, e integrado por la Asociación de Amigos del Camino de Santiago, por el Centro de iniciativas turísticas de Fromista, y por el Instituto de desarrollo comunitario de Palencia, más 90 personas físicas, algunas en representación de corporaciones locales.

El programa de las comarcas de Pinares de Burgos y Soria y Valle de Soria, está promovido

por el CEDER Urbión (ASOPIVA), creado en junio de 1991, por 29 entidades locales, uniones empresariales, de cooperativas, de pequeños agricultores, la Universidad de Valladolid, y tres Cajas de Ahorros.

En León el Grupo IPELSA (Instituto de Promoción Económica de León) creado, en junio de 1990, por la Diputación leonesa con la forma de sociedad anónima, actuará en la zona de Ancares-Fornela-Burbia-Valcarce.

En la montaña palentina la federación ADEMPA, constituida en marzo de 1991, está formada por la Universidad Popular de Palencia, un sindicato campesino, y dos centros de estudio y desarrollo.

En las comarcas avileñas de los valles del Amblés y del Alberche, el grupo ha adoptado la forma jurídica de una Corporación de Derecho Público como Mancomunidad Municipal Asocio de la extinguida Universidad y Tierra de Avila, creada en 1919, aunque procede por línea ininterrumpida de la comunidad citada nacida en el siglo XI. A ella se asocian varias sociedades cooperativas, un sindicato campesino y las Escuelas Campesinas de Avila.

El CEDER Merindades, actúa en la comarca burgalesa de Las Merindades, se constituyó en junio de 1991, integrado por 16 Ayuntamientos, diferentes asociaciones vecinales, la Cámara de Comercio de Burgos, la Fundación Sol Hachuel, el Plan Merindades y un procurador por las Cortes de Castilla y León.

Los dos programas asturianos han sido promovidos por el CEDER Oriente de Asturias, constituido en junio de 1991, e integrado por el Ayuntamiento de Llanes, la Escuela Taller de Llanes, el INEM, el MEC, la Oficina de información juvenil, el Centro asesor de la mujer, la Unión de Campesinos Asturianos, dos asociaciones de fomento del turismo, una de comerciantes, otra de pescadores, y un grupo ecologista, y el otro por el Comité de Coordinación del Programa de Desarrollo Integral Oscos-Eo y por la Gerencia de dicho Programa, constituidos en julio de 1985.

Finalmente, quiero referirme a una nueva forma de acción territorial integrada, como es la prefigurada en la Ley 4/1989, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, que en su título II alude al planeamiento de los recursos naturales, y crea los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, configurados como una planificación integral del territorio para la conservación y recuperación de los espacios naturales clasificados, y en los cuales se elaborarán Planes Rectores de Uso y Gestión, que al fijar las normas de uso y gestión de dichos espacios protegidos, en una perspectiva de conservación activa, necesariamente habrán de encarar el problema de la integración de actividades en una perspectiva de ecodesarrollo, reforzando, por tanto, la dimensión horizontal de la política, y el tratamiento global del territorio.

## V. CONCLUSIONES

El tratamiento específico de la montaña se inicia en España de manera tardía y a través de una ley básica sectorial, aunque con pretensiones globalizantes, que sigue la filosofía sectorial dominante en las instancias comunitarias hasta fines de los setenta.

El circuito estatal configurado en la LAM sólo se ha completado en una mínima parte, la asistencial, que va de la mano de la ICM; ha quedado completamente virgen la figura de actuación integrada que representan los PROPOM, no se han desarrollado otros diferentes aspectos de la LAM, y los órganos previstos han sido vaciados de contenido.

Las causas de este fracaso pueden estar en la dificultad de aplicar nuevas metodologías de acción territorial, de carácter integrado, para las cuales los diferentes órganos de la Administración no están orgánicamente preparados. Quizás puedan encontrarse en la propia LAM y en su carácter sectorial, o en su interpretación, al definir áreas de tratamiento muy amplias, programas de inversión megálicos, y redes de coordinación muy complejas, en las cuales los organismos administrativos tradicionales se mueven con muchísima dificultad. Si a ello añadimos la falta de prioridad política de estos territorios, el resultado será la escasa voluntad política que ha habido para aplicar en su integridad la LAM.

Que ha coexistido con una legislación autonómica que ha seguido diferentes caminos, en unos casos ciñéndose estrictamente a la LAM y, por tanto, alcanzando su mínimo techo, viniendo marcado éste por Asturias, si bien el Programa de Desarrollo Integral Oscos-Eo no es el PROPOM que establece la LAM. Todas las demás que han seguido este circuito han quedado por debajo, y actualmente la vía esta cerrada. En otros casos las regiones se han dotado de una legislación complementaria a la estatal, que ha avanzado, con mucha dificultad, algo más que la meramente estatal; siendo los dos extremos; los de Madrid, cuya política de montaña ha alcanzado un cierto desarrollo, y de Galicia, en la que ésa sólo existe sobre el papel. Finalmente, el País Vasco y Cataluña han vertebrado regímenes de actuación propios, alejados por completo del básico, que, también con dificultades y de manera muy lenta, constituyen los despliegues más completos de la política de montaña en España, que en resumen puede calificarse de débil, lenta, tardía y actualmente congelada.

Las nuevas condiciones del contexto comunitario, conllevan la reforma de la PAC, y pueden convertir en más marginales aún a las áreas de montaña, tratadas dentro del amplio paquete de las desfavorecidas. Desde la CEE se cierra la puerta a la agricultura en exclusiva, y se abre la del desarrollo rural, como método para integrar sobre el territorio local y regional la producción de alimentos de cali-

dad, la protección del entorno, y la oferta de nuevos servicios.

Por el momento estamos en la fase de declaración de intenciones o principios de una nueva estrategia, que para su rendimiento efectivo va a necesitar también profundos cambios en las estructuras administrativas y políticas implicadas. Por el momento se plasma en los programas operativos LEADER, que partiendo de unas premisas ampliamente aceptadas pueden tener muy diferente grado de eficacia. Por su carácter modélico inauguran lo que aspira a ser una política estable en la PAC, caracterizada por su dimensión territorial, de escala local y orientada hacia abajo, que explora un nuevo paradigma de interpretación del desarrollo en áreas rurales desfavorecidas, matizando, de entrada, el concepto de modernidad con todo lo que significa la valorización de lo endógeno y de los procesos y recursos culturales originales.

Como exploración de un terreno relativamente desconocido, la iniciativa corre riegos, los propios de una senda fragosa y los derivados de las limitaciones y pertrechos del viajero. Dificultades que pueden explicar el hecho de que los primeros programas se pongan en marcha durante la segunda mitad del 92, cuando deberían haberse iniciado en el 90 para acabar a fines del 93; con todo, es previsible que la vigencia de los programas se extienda hasta el 95. Otros problemas que pueden afectar a la iniciativa son los derivados de la conexión de las

personas, físicas y jurídicas, integrantes de los grupos locales, con las estructuras de gestión del programa. Otro de los riesgos para la operatividad de los programas guarda relación con la forma de selección de los mismos, contingentada por estados y dentro de éstos por comunidades, con lo que ello supone de posible limitación a la selección por calidad. La garantía de solvencia económica de los grupos, que debían contar con un respaldo financiero suficiente, si bien es una cautela necesaria, aplicada inflexiblemente constituye una barrera discriminatoria para iniciativas necesarias y de calidad. Las rigideces también pueden incrementarse si las diversas administraciones intentan controlar e incluir dentro de su tejido a los grupos locales, pues es muy distinta la capacidad de interlocución entre ambos, lo que puede favorecer el trato discrecional y la burocratización de los grupos y de sus estructuras técnicas de gestión, cuando de lo que se trata es de desarrollar su flexibilidad y potencial innovador, lo que puede ser limitado también si los órganos de control de los programas exigen concretar desde el principio los proyectos y ceñirse exclusivamente a los definidos, lo que no cuadra con el criterio de planificación flexible y además metodológicamente puede ser discutible, pues más que atender a la definición de proyectos, que quedan congelados a la espera de su ejecución, se necesita la definición de ejes y sub-ejes de medidas dentro de unidades de acción territorial.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV.: "La montaña en los 90", *El Campo*, 1992, núm. 123, 83 pp.
- AMATO, A.: *Informe de la Sección de Desarrollo Regional sobre una política para las zonas de montaña*. CES (84) 435, 1988, 112 pp.
- BOLETIN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *El futuro del mundo rural. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo*. Suplemento 4/88, pp. 4-14.
- DELGADO, J.M.: "Los Leader ya están aquí", *Inforural*, núm.28, 1992, pp. 21-34.
- DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Comunicación a los estados miembros por la que se fijan las directrices de unas subvenciones globales integradas para las que se invita a los Estados miembros a presentar propuestas que respondan a una iniciativa comunitaria de desarrollo rural*. DOCE de 19,III, 91 (91/C 73/14).
- GADANT, J.: "La politique de la montagne", *Aménagement et développement rural*, Ed. "Tec Doc", Paris, 1987, pp. 101-123.
- GOMEZ BENITO, C., RAMOS, E., y SANCHO HAZAK, R.: *La política sociestructural en zonas de agricultura de montaña. España y la CEE*. MAPA, Madrid, 1987, 178 pp.
- MAPA.: *Ley de Agricultura de montaña*. Ed. Secretaría General Técnica del MAPA, Madrid, 1985, 497 pp.
- MUSSO, M.F.: *Informe hecho en nombre de la Comisión de política territorial y de ordenación del territorio sobre las regiones de montaña*. Parlamento Europeo, 1987, Doc A 2-82/87, 25 pp.
- SANCHEZ SANCHEZ, J. y RODRIGUEZ RODRIGUEZ, V.: "Politique socio-structurelle pour les Zones d'agriculture de montagne (Z.A.M.). Deux années d'aide communautaire pour les Z.A.M. espagnoles", *Méditerranée*, t. 67, 1989, pp. 23-32.
- SOKOLOV, A.D.: "La dimensión local: el aprovechamiento de los recursos de la comunidad en el gobierno local", *Agricultura y Sociedad*, 1985, nn. 36-37, pp. 203-214.
- SOLAR ORDOÑEZ, J.J.: "La Ley de Agricultura de Montaña ante el Tribunal Constitucional", *Agricultura y Sociedad*, 1987, núm. 43, pp. 203-214.
- MATE, V.: "Sin salir del campo", *El País*, 7, VI, 1992, p. 20 del suplemento *Negocios*.