



CIUDAD Y TERRITORIO

revista de Ciencia Urbana

4/79

sumario

Edita:
**Instituto de Estudios de
Administración Local**

Director:
Fernando de Terán

Redacción:
**Centro de Estudios
Urbanos**

Dirección, Redacción,
Administración
y Publicidad:

Joaquín García Morato, 7
Madrid - 10

Diagramación:
Olegario Torralba

Imprime OMNIA, I. G.
Mantuano, 27. Madrid
Depósito legal: M.—10422-1970

La correspondencia debe
dirigirse al Centro de Es-
tudios Urbanos.

Los artículos firmados ex-
presan la opinión de sus
autores y no representan
forzosamente el punto de
vista de la Redacción de
la Revista o del Centro de
Estudios Urbanos.

**Madrid - N.º 4/79
Octubre - Diciembre**

Portada: Estudio morfológico
de la Sierra de Gredos

Suscripciones:

1.000 pesetas (4 números)

Números sueltos: 300 pesetas

Suscripciones para estudiantes:
700 pesetas

A modo de introducción de este número 4



Problemática General

LA LABOR DEL CONSEJO DE EUROPA EN EL AMBITO DE LAS REGIONES DE MONTAÑA	7
Por Mateo Sorinas Balfegó	
CRITERIOS PARA UNA POLITICA DE ORDENACION DE LA MONTAÑA.	17
Por Antonio García Alvarez	
LA MONTAÑA COMO REFUGIO	23
Por Mario Gaviria	



Información Temática

NOTAS PARA EL ESTUDIO DE LA POBLACION EN LAS AREAS DE MONTAÑA	31
Por Ambrosio Aguado y Carmen Gavira	
APROVECHAMIENTO FORESTAL	45
Por Juan Ignasi Castelló i Vidal	
EL TURISMO DE MONTAÑA EN CATALUÑA	51
Por El Grup d'Estudis de l'Alt Pirineu	
POLITICA FRANCESA DE TURISMO DE MONTAÑA; LA EXPERIENCIA DEL DESARROLLO DEL VALLE DE LOURON	57
Por Michel Rouffet	
LAS AGREGACIONES DE MUNICIPIOS EN LAS AREAS DE MONTAÑA: EL CASO DEL ALTO PIRINEO CATALAN	65
Por Maite Argié, Angela García, Xavier Mateu del Grup d'Estudis de l'Alt Pirineu	



Planeamiento

ORIENTACIONES PARA UNA LEY DE MONTAÑA ESPAÑOLA	75
Por Ramón Gauyet	
LA PARTICIPACION POPULAR EN LA MONTAÑA	83
Por Antonio Plans	
LA PLANIFICACION FISICA	95
Por Germán Glaría y Angel Ramos	



Información Jurídica	101
------------------------------------	-----

A modo de introducción a este número

por Ramón Ganyet

«*Tanto* como admirada la montaña ha sido temida, más que amada. Existe de ello una tradición, que procedente de remotos orígenes ha perdurado en la creencia popular hasta nuestros días. La montaña durante mucho tiempo ha pertenecido al dominio del mythos y no al de logos, poblada unas veces de genios amables, hadas, elfos, gnomos; otras de genios malignos, monstruos, dragones, grifos, guardadores a veces de recónditos tesoros. Es que la montaña por sus formas y alturas, a veces imponentes y casi inaccesibles, ha inspirado, dentro del sentimiento general de la naturaleza, reacciones muy diferentes de las apacibles y confortadoras que pueden producir el valle, el collado, la colina, o la llanura.»

Así empezaba Manuel de Terán, su discurso de entrada en la Real Academia Española, dedicado a la montaña. En efecto la montaña es un país aparte, un país dominado por la potencia de la naturaleza sobre el hombre, un país de marcadas características específicas.

La montaña es un mundo que tiene algo de tradición anclada en lo más hondo de la historia. lugar de refugio y de permanencia de costumbres.

Pero además la montaña es un espacio económico y social que está en crisis, en una situación de gran contradicción entre la supervivencia de un modo de ser y de hacer tradicional, Y una sociedad industrial que poco en-

tiende de estos ranacronismos primarios». Las áreas de montaña se mueven en una baja utilización de su potencial de desarrollo, en una expoliación de parte de sus recursos propios y en una pérdida de recursos humanos que provocan una debilidad demográfica, origen de falta de iniciativas, de rotura del tejido social, y catalizador de nuevas etapas de regresión y abandono.

Este proceso de degradación que en el Estado Español está ahora en su punto álgido, tiene en varios países europeos una recuperación progresiva que —si bien todavía no ha fructificado en un cambio global— ha supuesto un cambio de tendencia y sobre todo un cambio de mentalidad y actitud hacia las zonas de montaña.

En España la situación empieza a mostrar síntomas esperanzadores. La Constitución establece en el Artículo 130.2 que se dispense un tratamiento especial para las zonas de montaña, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles. El Ministerio de Agricultura durante todo el verano y otoño de 1979 ha venido trabajando en la elaboración de un anteproyecto de Ley de Economía de Montaña. El Ministerio de Obras Públicas se preocupa de conocer la legislación específica sobre el tema en diversos países europeos. Todo ello es prueba evidente de que la montaña no es cuanto menos indiferente.

Las razones que abonan este tratamiento especial para las áreas de montaña, permitiendo su desarrollo y al mis-

mo tiempo controlando su frágil ecosistema, con una protección especial, podríamos agruparlas en cuatro grandes principios.

1. Una política asistencial, que reconociendo que en general las zonas de montaña son zonas deprimidas, pretendo equiparar las condiciones de vida de los habitantes a los de otras zonas más favorecidas del país.

2. Una política de desarrollo económico y social, que permita poner en explotación el gran potencial de la montaña como proveedor de recursos naturales, como productor agrícola (*pastizales, ganadería extensiva, etc.*) y forestal, y ponga en valor el potencial turístico y recreativo. Indirectamente vemos aquí un contrapunto a los problemas de concentración urbana, que son en definitiva la otra cara de la deprimida situación de la montaña.

3. Una política de valorización de la función social, que reconozca la aportación básica de las áreas de montaña a la economía general (agua, energía hidroeléctrica, etcétera), su función protectora del suelo y del medio ambiente y su aportación al patrimonio cultural y artístico común.

4. Finalmente una política de prudencia que evite la desertización de grandes áreas del país, empezando un proceso de transformación que difícilmente puede revertirse y cuyas consecuencias de cara al futuro son hoy totalmente imprevisibles.

Dos objetivos básicos se deducen de todo esto:

- Mantener la población existente, y
- Dotarla de un nivel de servicios equivalentes al del resto de los ciudadanos.

La *Contribución de Ciudad y Territorio*, aportando un número monográfico sobre la problemática territorial de las Áreas de Montaña, no puede ser más oportuna. En este sentido general se lanzan a debate una serie de consideraciones sobre aspectos importantes para las regiones de montaña y se adjunta una documentación básica de lo que se está haciendo en otros países.

La gestión de este número ha sido más larga de lo que hubiese sido deseable. Más o menos el proceso de su evolución comprende una etapa de planteamiento con unos compromisos de colaboraciones, una etapa de remodelación posterior en función de las colaboraciones reales y finalmente una determinación final dejando el número tal como se tiene preparado en aquel momento. Las correcciones a veces enriquecen, pero, a veces dejan aparcado algún aspecto importante.

Vamos a comentar *aquí el* contenido del número para dejar para el final algunas consideraciones al margen.

Dentro de la problemática general debemos mencionar la aportación muy documentada de Mateo SORINAS, sobre la labor del Consejo de Europa en el ámbito de las regiones de montaña, que desde un punto de vista amplio viene preocupándose por la promoción y protección de las áreas montañosas europeas y muy especialmente por los grandes macizos alpinos.

El artículo de Antonio GARCIA ALVAREZ centra el problema de las áreas de montaña, con todas sus implicaciones y enfoca unas alternativas de solución. Su experiencia profesional lo sitúa en una buena plataforma de comprensión de la situación de las montañas españolas.

Mario GAVIRIA, en un estilo muy suelto, plantea claramente las condiciones campo-urbe y montaña-desarrollo.

La demografía de las montañas españolas es difícil de

generalizar. Sin embargo, Carmen GAVIRA y Ambrosio AGUADO han puesto unas bases de estudio que llenan por primera vez una voluntad de comprensión del fenómeno de regresión y envejecimiento de población, aportando una valiosa ayuda a la respuesta a una de las preguntas esenciales: ¿Pero bueno, éstos montañeses, cuántos son, cómo son y dónde están?

El artículo de las agregaciones municipales en el Pirineo Catalán presenta una situación común a diversas partes del territorio pero que a algunas áreas de montaña les afecta muy especialmente.

Los artículos sectoriales abordan problemas básicos de las áreas de montaña: el aprovechamiento y protección forestal (Joan Ignasi CASTELLO) y el desarrollo del Turismo en el Pirineo desde concepciones de uno y otro lado de la frontera.

El bloque de artículos de planeamiento aborda aspectos estrictamente técnicos como el madurado artículo de la Cátedra de Planificación de la Escuela de Montes, fruto de una ya larga experiencia de trabajo, o el de la no-nata ordenación de planificación de Gredos que puso en marcha una magnífica voluntad de comprensión de todos los aspectos territoriales que debían considerarse. Y aspectos más opinables como el camino hacia una participación popular en la gestión y promoción del propio potencial de montaña (Antoni PLANS) o las ideas de base para una elaboración de Ley de Montaña (*Grups de l'Alt Pirineu*).

Finalmente el último bloque de información contiene textos originales (que permiten pues una matización más completa) de legislación básica y reciente de Francia, Italia y Suiza (países que por su proximidad y experiencia pueden aportarnos una valiosa ayuda en la puesta en marcha de nuestra política de montaña).

Por último dos palabras hacia lo que debería haber completado este número monográfico. De un lado un artículo de fondo sobre las zonas de montaña en España que hubiese complementado el artículo de la Demografía contestando a las preguntas de ¿dónde están las zonas de montaña? ¿qué superficie del país ocupan las montañas? ¿dónde está el límite de la montaña? ¿cuál es el grado de diversidad de las distintas montañas entre sí? Lamentablemente este artículo no ha llegado a buen puerto a pesar de que su contenido sea un elemento esencial a toda valoración seria de una política de montaña española. Por otro lado la crítica de las políticas de montaña más atractivas para nuestro estudio —la política Suiza y la política italiana— por parte de prestigiosos especialistas locales, habría dado el contrapunto a esta naciente situación española. Ambos artículos hoy están en la redacción de la revista, pero por razones técnicas (el retraso en la traducción del original suizo, y el retraso en la recepción del original italiano) no pueden incluirse en este número y serán pasados a publicaciones posteriores de la revista.

No queda más que agradecer a todos los colaboradores de este número su voluntad de ayuda poniendo al alcance del lector unas reflexiones, sin duda, interesantes; y a la revista su excelente disposición para acoger un tema que hoy por hoy todavía no está de moda y que directamente afecta sólo a grupos marginales de población, pero que precisamente por afectar a sectores económicos poco importantes de nuestra sociedad, y de cuya importancia medio-ambiental nadie duda, pueden tener una favorable acogida en las actuaciones de un próximo futuro.



Problemática General

LA LABOR DEL CONSEJO DE EUROPA EN EL AMBITO DE LAS REGIONES DE MONTAÑA

por Mateo Sorinas Balfegó (**)

INTRODUCCION

El Consejo de Europa, la organización política más antigua de Europa Occidental, constituye con sus 21 Estados miembros (1) la de composición más amplia. Su estatuto, firmado el 5 de mayo de 1949 en Londres, establece como objetivos de la organización:

— Realizar una unión más estrecha entre sus miembros.

— Mejorar las condiciones de vida y desarrollar los valores humanos en Europa, y

— Defender los principios de la democracia parlamentaria y la primacía del derecho y de los derechos humanos.

Asimismo, el estatuto dota al Consejo de Europa de dos órganos: uno ejecutivo, el Comité de Ministros, y otro consultivo, la Asamblea Parlamentaria. El Comité de Ministros, constituido por los

21 ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros, es el responsable de la acción del Consejo de Europa y, por recomendación de la Asamblea o por propia iniciativa, examina los medios adecuados para alcanzar los objetivos antes citados. Sus decisiones revisten la forma ya de resoluciones, que definen una serie de medidas comunes recomendadas a los gobiernos, ya de convenciones o acuerdos de obligado cumplimiento para los Estados que los ratifican (más de 100 desde 1949). Los ministros se reúnen, en principio, dos veces al año. Mientras tanto, los Delegados de los Ministros, que son los representantes permanentes de sus gobiernos ante el Consejo de Europa, se reúnen unas diez veces al año. Están autorizados a tratar todas las cuestiones que son competencia de los ministros.

La Asamblea Parlamentaria es el órgano deliberante del Consejo de Europa. Cuenta con 170 miembros titulares, llamados Representantes, e igual número de suplentes. Los Representantes son designados por los parlamentos nacionales de entre sus miembros, y cada delegación refleja, en general, la representación de los partidos políticos en cada parlamento. La Asamblea, que se reúne tres veces al año, puede deliberar y formular recomendaciones sobre toda cuestión que responda a los objetivos y caiga dentro del marco de competencias del Consejo de Europa. Como un parla-

(*) La responsabilidad de este artículo incumbe únicamente al autor. El Consejo de Europa no hace necesariamente suyas las opiniones expresadas.

(**) Secretario adjunto de la Comisión de Ordenación Territorial y Poderes Locales de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

(1) Austria, Bélgica, Chipre, Dinamarca, España, Rep. Federal Alemana, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza y Turquía.

mento nacional, la Asamblea constituye comisiones especializadas en cuestiones concretas.

Junto a estas dos instituciones estatutarias, la amplitud y complejidad del trabajo desarrollado ha hecho necesaria la creación de nuevos instrumentos de cooperación. Se pueden citar como los más importantes:

— Los Comités de expertos gubernamentales, unos de carácter permanente y otros temporal, que se ocupan de asesorar al Comité de Ministros y de preparar programas de interés común.

— Las conferencias de ministros especializados, que se reúnen periódicamente para pasar revista a los problemas de cada sector y elaborar proyectos de acción concertada, y

— La Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa que, organizada según el modelo de la Asamblea Parlamentaria, reúne a representantes electos de regiones y colectividades locales y desempeña un papel único en su género en las instituciones europeas, formulando opiniones sobre aquellos aspectos de la integración europea que interesan de forma particular a las autoridades municipales y regionales.

Mención especial, dentro de la labor del Consejo de Europa, merecen los derechos humanos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos, firmado en 1950, ha instaurado una garantía internacional de los derechos y libertades fundamentales y ha conseguido transformar los principios generales de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en obligaciones jurídicas concretas para los Estados miembros. El Comité de Ministros, y una Comisión y un Tribunal especializados garantizan la salvaguardia de los derechos definidos en el Convenio.

1. EL CONSEJO DE EUROPA Y LAS REGIONES DE MONTAÑA

La problemática que se plantea a las regiones de montaña ha sido abordada en el marco del Consejo de Europa por diferentes órganos que se sitúan fundamentalmente a cuatro niveles distintos: parlamentario, regional y local, intergubernamental y ministerial.

1.1. A nivel parlamentario

La Asamblea Parlamentaria, en el año 1961 se planteó por primera vez el establecimiento de un sistema permanente de cooperación sobre cuestiones relativas a la protección de la naturaleza. Las Comisiones de Agricultura y de Ordenación Territorial y Poderes Locales han señalado en múltiples ocasiones la necesidad de mejorar las condiciones económicas y sociales en las regiones de montaña; a tal efecto, desde 1968 hasta el momento, varios textos importantes han sido elaborados por ambas comisiones y sometidos a debate en sesiones de la Asamblea.

Cabe destacar que en septiembre de 1978, en Lugano, la Asamblea organizó, conjuntamente con la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa (C.P.L.R.E.), la Conferencia de las regiones alpinas. En ella se estudió la doble vocación de la región, como marco de vida de unos habitantes y patrimonio común de los europeos,

sus perspectivas de futuro a nivel local, regional y europeo, y se adoptó una Declaración que define las líneas maestras de una nueva política en esa región.

1.2. A nivel de autoridades locales y regionales

La Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa se ha mostrado particularmente sensible a los problemas de las regiones rurales, que en gran parte, coinciden con los de las regiones de montaña.

En 1976 la Conferencia organizó en Grenoble un coloquio entre representantes del Consejo de Europa y de las regiones alpinas, sobre los problemas de las regiones de montaña. Dos años más tarde, en Lugano, la Conferencia sería la re-organizadora, con la Asamblea, de la Conferencia de las regiones alpinas antes citada.

1.3. A nivel intergubernamental

a) El Comité de Ministros adoptó en 1974 una resolución relativa a los problemas económicos y sociales de las regiones de montaña, que contiene una serie de principios que permiten guiar la acción de los gobiernos en ese sector. En 1975 una nueva resolución hacía referencia a los problemas de las zonas sensibles de alta montaña en Europa. En 1976 el Comité adoptó y proclamó los principios de la carta ecológica de las regiones de montaña en Europa, que había sido preparada por el Comité europeo para la protección de la naturaleza y de los recursos naturales.

b) El Comité Director para cuestiones regionales y municipales fue uno de los primeros organismos intergubernamentales que abordó los distintos problemas de las regiones de montaña. Han sido objeto de estudio: las condiciones de desarrollo socio-económico de estas regiones, el papel de la población local y de las colectividades locales y regionales, y más recientemente el desarrollo del turismo de montaña.

c) El Comité europeo para la protección de la naturaleza y de los recursos naturales, como se ha dicho en el apartado a), elaboró una carta ecológica de las regiones de montaña. Tal labor le llevó a analizar los aspectos ecológicos específicos de tales regiones en relación con el abandono de actividades agrícolas, de pastoreo y forestales, así como la incidencia del turismo sobre el medio ambiente en las regiones de montaña.

1.4. A nivel ministerial

Fue la Conferencia europea de ministros responsables de Ordenación territorial la que primero se ocupó, ya el año 1970, del futuro de las regiones de montaña europeas. Varias ponencias relativas a los problemas de desarrollo de estas regiones han sido presentadas a las cuatro Conferencias ministeriales celebradas hasta la fecha.

Por otra parte, la 3.^a Conferencia Ministerial europea sobre Medio Ambiente, que se celebrará en Berna (19-21 septiembre 1979), ha adoptado como tema general de trabajo «la compatibilidad de las actividades agrícolas y forestales con la protección del medio ambiente. Ello permite suponer



que la cuestión del medio ambiente y regiones de montaña será objeto de estudio en la Conferencia.

2. LA ACCION DE LA ASAMBLEA PARLAMENTARIA

2.1. El año 1961 la comisión cultural presentó a la Asamblea una ponencia relativa al establecimiento de un sistema permanente de cooperación sobre cuestiones que afectan a la protección de la naturaleza en Europa (Doc. 1266). El debate que siguió dio lugar a la adopción de la Recomendación 284 (1961) que propone la creación de un sistema de cooperación que permita:

- Proteger los paisajes y, particularmente, las regiones que posean bellezas naturales de excepcional interés.

- Promover la creación de nuevas reservas naturales y parques naturales.

- Favorecer, de modo general, la conservación de la naturaleza y sus recursos, así como la protección de la fauna y la flora.

2.2. La ponencia LEITNER (Doc. 2313) presentada a la Asamblea por la Comisión de Agricultura sobre el tema de «la agricultura en las regiones de montaña» permitía establecer:

- Cuál era la situación existente en ese momento.

- Qué medidas debían adoptarse de cara a desarrollar la agricultura en tales regiones.

La Recomendación 517 (1968) adoptada por la Asamblea tras la discusión de la ponencia Leitner pide a los gobiernos europeos que definan los criterios que permitan una delimitación uniforme de

las regiones montañosas en Europa y el establecimiento de una cooperación internacional en materia de política regional. Una política global de este tipo, comprometida en mantener y desarrollar el potencial económico y social de las regiones de montaña, debería fijarse, en particular, los siguientes objetivos:

- Mejorar las condiciones económicas y sociales de tales regiones mediante la creación y el mantenimiento de infraestructuras adecuadas (transportes, comunicaciones, construcciones escolares, hospitales, etc.)

- Promover una política de mejora de las estructuras agrarias que comprenda programas de acción educativa y consultiva, y que tengan en cuenta la necesidad de una planificación local adecuada que delimite las zonas industriales y urbanas frente a las superficies cultivables.

- Revisar las medidas legislativas y económicas relativas a bosques y pastos y multiplicar las posibilidades productivas de las granjas de montaña creando bosques de dominio público y extendiendo así los bosques comunales.

- Proporcionar a los agricultores la posibilidad de conseguir ingresos suplementarios o de ejercer una actividad accesoria, sobre todo alentando el desarrollo racional de la industria y el turismo en las regiones rurales.

2.3. En enero de 1973 se abre una nueva etapa con la propuesta de recomendación relativa a las condiciones de vida y a la protección del medio ambiente en las regiones montañosas (Doc. 3254), presentada por M. BAYER y varios de sus colegas, y que fue remitida para su estudio a la Comisión

de Ordenación territorial y Poderes Locales.

Los autores de la propuesta subrayaban que el rápido deterioro del paisaje y de las bellezas naturales de las regiones de montaña es consecuencia de dos factores concordantes:

- El abandono progresivo de las explotaciones rurales que provoca una seria degradación del paisaje por ausencia de cultivos, y

- La construcción irracional e incontrolada que da lugar a una urbanización salvaje de las regiones de montaña.

Ante los errores cometidos en las regiones alpinas, susceptibles de reproducirse en otras regiones montañosas de Europa, era de interés para todo el continente el definir urgentemente una política de conjunto destinada a preservar el capital humano y natural de las regiones de montaña.

El documento proponía que se invitase a los gobiernos de los Estados miembros directamente interesados a poner en práctica, en estrecha colaboración con las autoridades regionales y locales interesadas, un programa de urgencia destinado a asegurar:

- El mantenimiento de unas condiciones decentes de vida para la población de las regiones alpinas.

- La protección efectiva de los paisajes naturales.

- Una explotación juiciosa de los recursos naturales con fines recreativos, teniendo bien presente que se trata de recursos escasos y muy vulnerables.

Los Sres. Ahrens y Weber, designados ponentes para preparar el informe sobre este tema, efectuaron durante el año 1973 diversos estudios y encuestas, y participaron en una jornada de estudios organizada por representantes de la «comunidad de trabajo de las regiones alpinas» (Arbeitsgemeinschaft der Alpenländer) en Innsbruck (Austria), así como en la Conferencia de Milán (octubre 1973) sobre el tema: «Los Alpes y Europa».

El mes de junio de 1974 una ponencia sobre la función europea de las regiones alpinas, presentada por los Sres. Ahrens y Weber, era estudiada por la Comisión de Ordenación territorial y Poderes Locales. Un mes más tarde era debatida por la Asamblea Parlamentaria (Doc. 347) y daba lugar a la Resolución 570 (1974).

En este texto la Asamblea insiste de modo particular sobre el papel del Arco alpino en un esquema global de ordenación del territorio europeo y sobre sus funciones como zona privilegiada, de recreo, modo de comunicaciones e intercambios y zona regeneradora de recursos naturales. Estas funciones justificaban plenamente que la Asamblea recalcase la necesidad de una cooperación por encima de las fronteras; bilateral o multilateral, entre Estados, regiones y municipios limítrofes en la región alpina con objeto de resolver los problemas de común interés. De este modo la región alpina debería convertirse en una especie de región piloto europea en materia de cooperación fronteriza, sobreentendiéndose que la puesta a punto de instrumentos jurídicos obligatorios podría facilitar esta concertación a nivel jurídico.

La Asamblea opinaba también que algunos problemas como el establecimiento de una red de comunicaciones Norte-Sur y Este-Oeste en Europa,

la investigación científica en los Alpes o la protección civil en caso de catástrofe, justificarían una cooperación internacional a nivel del arco alpino, o incluso a nivel europeo. La posibilidad de una futura Conferencia de las regiones alpinas quedaba pues abierta.

2.4. El mes de enero de 1977 la Asamblea Parlamentaria adoptaba la Resolución 362 (1977) sobre Ordenación territorial y en ella encomendaba a su Comisión de Ordenación territorial y Poderes Locales que procediera a consultar a los representantes de los distintos grupos socio-económicos, a los responsables de la planificación y a los de la protección de la naturaleza de cara a establecer un balance de los conflictos de intereses en presencia.

Para ejecutar este mandato la Comisión decidió organizar, en cooperación con la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, una Conferencia de las Regiones alpinas, que reuniera a representantes electos de municipios y regiones de todo el macizo montañoso, expertos competentes y representantes de organizaciones europeas y de diversos grupos interesados en la problemática de la región.

2.5. La Conferencia de las Regiones alpinas se celebró en Lugano, del 18 al 20 de septiembre de 1978, fijándose como objetivo el estudio de:

- Los principales problemas que se plantean a la región y, en particular, la posibilidad de conjugar las necesidades de desarrollo económico y social con la protección de un patrimonio natural irremplazable, y

- Las posibilidades de promover la cooperación entre las regiones alpinas con el fin de asegurar una mejor gestión de este conjunto, su inserción en una ordenación territorial coherente de Europa y su función de centro de intercambios y contactos entre europeos.

El primer tema estudiado fue «la capacidad receptiva y los límites del desarrollo del Arco alpino», abordándose dentro del mismo las ponencias presentadas sobre la política de montaña al servicio de sus habitantes, el Arco alpino como patrimonio común y los límites del desarrollo del Arco alpino.

El segundo tema «la cooperación en el Arco alpino en los planos inter-regional, nacional y europeo» permitió estudiar las ponencias sobre el balance y las perspectivas de la cooperación inter-regional en el Arco alpino y el lugar que éste debe ocupar en la construcción europea.

Los cerca de 250 participantes, parlamentarios, representantes electos locales y municipales y miembros de las administraciones públicas nacionales descubrieron con inquietud las amenazas que se ciernen sobre el equilibrio ecológico, económico y social del Arco alpino como consecuencia de la regresión de las actividades agrícolas, del éxodo de la población activa hacia valles superpoblados del gigantismo turístico y de la sobrecarga creada por el tráfico transalpino.

La Declaración fiscal de la Conferencia formula una serie de propuestas que deberían permitir elaborar una nueva política para los Alpes. Entre las diversas proposiciones concretas cabe señalar.



Consejo
de Europa

— A nivel local: la promoción de la información y de la participación de la población local en planes y proyectos de desarrollo, el mantenimiento de servicios esenciales cuando la iniciativa privada sea capaz de hacerlo, la protección de las superficies cultivables...

— A nivel regional: el desarrollo de la artesanía y la industria (pequeñas y medianas empresas), la revalorización de la riqueza de las tradiciones y culturas regionales alpinas, el fortalecimiento de la cooperación regional y de los acuerdos fronterizos, la organización de comunidades de trabajo como las existentes en los Alpes centrales (ARGEALP), la organización de la cooperación del conjunto de regiones alpinas.

— A nivel nacional: el desarrollo de una planificación territorial y sectorial coherente tendente a lograr un reequilibrio de las regiones menos desarrolladas, el desarrollo de las autonomías regionales, la lucha contra la especulación inmobiliaria, la colaboración entre Estados alpinos.

— A nivel europeo: la armonización de las formas de protección del medio ambiente, la adecuación de la política europea de transportes a la situación de la región, la investigación prospectiva sobre las tendencias de desarrollo de los Alpes.

2.6. El 30 de enero de 1979 la Asamblea Parlamentaria, basándose en la ponencia presentada por la comisión de Ordenación territorial y Poderes Locales y que había sido elaborada por los Sres. Ahrens y Bonnel (Doc. 4274), adoptó la Resolución 687 (1979) relativa a la ordenación territorial europea y al papel y la función de las regiones alpinas.

Este texto recogía gran parte de las recomendaciones de la Declaración fiscal de Lugano y se mostraba favorable a la organización de un encuentro de presidentes de las regiones interesadas con el fin de favorecer la cooperación alpina. Al propia tiempo pedía que se estudiaran los medios para que otras regiones de montaña, y en particular los Pirineos, pudieran aprovecharse de las experiencias de los Alpes. Finalmente se apuntaba la posibilidad de convocar, dentro de tres o cuatro años, una conferencia de regiones de montaña.

2.7. El 22 de marzo de 1979 la Comisión de Ordenación territorial y Poderes locales decidía la creación de un Grupo de trabajo encargado de preparar una Conferencia de las regiones pirenaicas, recogiendo así la iniciativa lanzada por la Asamblea. Este grupo de trabajo constituido por parlamentarios y miembros de la Conferencia de Poderes locales y Regionales de Europa debe iniciar su labor a principios de otoño de 1979.

3. LA ACCION DE LA CONFERENCIA DE PODERES LOCALES Y REGIONALES DE EUROPA

Desde su creación, la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, a partir de aquí citada como C.P.L.R.E. como portavoz de la población afectada, se ha preocupado de los problemas de las regiones rurales, que son en gran parte comunes a las regiones de montaña. A ellos ha dedicado varias resoluciones y opiniones que han constituido el punto de partida de actividades que

luego han sido desarrolladas en este sector por otras instituciones del Consejo de Europa.

El año 1968 la C.P.L.R.E. adoptó la Resolución 63 (1968) sobre «el problema del éxodo rural y de la revitalización del campo en el equilibrio ciudad-campo», en la que se pedía el fortalecimiento de la organización, de estructuras regionales descentralizadas y una política europea de ayuda a las regiones de predominio rural.

Las Resoluciones 66 (1970) y 70 (1972) relativas al papel de los poderes locales en la ordenación y protección del medio ambiente en Europa, la Resolución 73 (1973) sobre la participación de los ciudadanos de los poderes locales y de las regiones en la ordenación territorial de Europa, la Resolución 75 (1972) relativa a la participación de los poderes locales en la organización de la red europea de grandes ejes de comunicación y la Resolución 78 (1974) sobre la acción de los poderes locales en la defensa y mejora del entorno natural del hombre en la sociedad contemporánea, hacían alusión a cuestiones que afectan de modo directo a la cooperación en las regiones de montaña.

Sin embargo, la acción de la Conferencia no se ha limitado sólo a dirigir recomendaciones a los gobiernos. Consciente de la importancia de que los representantes de regiones y municipios de montaña intervengan en la definición de los principios básicos que deben guiar la organización de la cooperación europea en las regiones de montaña, la C.P.L.R.E. han organizado diversas reuniones entre representantes de dichas regiones.

Así, en abril de 1976, en Grenoble tuvo lugar un primer coloquio sobre las regiones de montaña. En la declaración final los participantes pedían a Asamblea Parlamentaria y a la C.P.L.R.E. que organizaran una convención europea de autoridades regionales del Arco alpino, recogiendo así el deseo ya expresado en la Resolución 570 (1974) por la Asamblea.

Tal reunión se celebraría en 1978 y sería la Conferencia de las Regiones Alpinas, que ya ha sido descrita en el apartado 2.5 del capítulo anterior.

La Comisión de Problemas Regionales y Ordenación territorial de la C.P.L.R.E., presentará a la XIV Sesión (octubre 1979) de la C.P.L.R.E. un informe sobre la Conferencia de Lugano, en el marco de la ponencia sobre la política regional de los Estados miembros del Consejo de Europa y de las instituciones europeas. Esta misma Comisión está encargada de seguir de cerca los trabajos preparatorios de la Conferencia de las regiones pirenaicas.

4. LA ACCION DE LOS COMITES INTERGUBERNAMENTALES

4.1. Comité director para cuestiones regionales y municipales

Desde su creación, el año 1971, el Comité de cooperación para cuestiones municipales y regionales (C.C.M.R.), hoy llamado comité director para cuestiones regionales y municipales (C.D.R.M.) se ha venido ocupando de los problemas de las regiones de montaña a los que ha dedicado varios estudios e informes.

Así el año 1972, el Comité inició un estudio sobre los problemas económicos y sociales de las regiones de montaña con la colaboración de expertos y funcionarios procedentes de los distintos macizos montañosos europeos. Al iniciar sus trabajos, el Comité se encontró frente a un difícil problema: el de la delimitación geográfica del estudio. Los medios de que disponía no le permitían emprender una investigación estadística nueva sobre las regiones de montaña, por lo que decidió limitarse al análisis de los datos ya existentes, excluyendo del estudio aquellos macizos montañosos o regiones para los que hubiera sido preciso iniciar nuevos estudios estadísticos.

A pesar de todo, el Comité se esforzó en abarcar la mayor parte de los macizos montañosos europeos y el estudio comprendía cinco partes dedicadas a:

- Los Alpes de Europa central, como Alpes húmedos.
- Los Alpes del sur, como Alpes secos.
- Los Pirineos, como macizo periférico.
- Los Apeninos, como macizo periférico de clima seco. v
- El Jura, como macizo de mediana altitud.

El objetivo del estudio era, por un lado, establecer cuáles eran los problemas comunes a todas las regiones de montaña, y por otro, determinar las preocupaciones particulares de tal o cual macizo montañoso o de tal o cual región.

Se compararon las conclusiones particulares a que se llegó en cada apartado, y su estudio detallado permitió establecer unas nuevas conclusiones de carácter general, que en forma de Declaración europea sobre las regiones de montaña, fue adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 1974 [CM (74) 7].

La resolución que contiene la Declaración, pide a los países europeos que, tanto a nivel europeo como a nivel nacional, tomen una decisión de principio sobre el futuro de la montaña, que suponga una garantía de continuidad en la acción de los poderes públicos y una definición de las estructuras y medidas puestas en práctica. Esta política global de la montaña debería fijarse tres objetivos:

- Proporcionar unas condiciones de vida aceptables a la población que vive en la montaña.
- Garantizar la función social de la montaña, como zona de esparcimiento y reserva de recursos naturales. v
- Ofrecer a la población de las regiones de montaña una alternativa en materia de economía y de habitat frente a las condiciones de vida que les ofrecerían las regiones urbanas.

La Declaración europea establece también los principios de acción en materia de estructura demográfica, agricultura de montaña, desarrollo de la industria y de la artesanía, y desarrollo del turismo; principios que no deben alterar el medio ambiente natural y el entorno vital creado por el hombre.

El artículo 5 de la citada Resolución (74) 7, que alude a los problemas del turismo, constituyó el origen de la actividad: «Desarrollo del turismo en las regiones de montaña», inscrita en el Programa de trabajo del Consejo de Europa.

Esta actividad se proyectó en dos fases, la primera de las cuales concluyó con la adopción por

el Comité director, en 1976, de un informe de síntesis sobre «las estrategias para el desarrollo turístico de las regiones de montaña».

La segunda fase consistió en la realización de cuatro estudios sobre casos particulares que afectan a diez regiones piloto y que abordan los siguientes temas:

- La creación de nuevas estaciones turísticas de montaña y el papel de las colectividades locales.
- La financiación del equipamiento de base y turístico en las estaciones de montaña.
- La capacidad receptiva de las regiones de montaña y la integración del turismo en la estructura de la aldea.
- Los problemas de solidaridad y de cooperación entre una zona de gran densidad turística y los valles vecinos.

Sobre la base de estos informes el Comité director estudiará un proyecto de resolución en favor de una estrategia de las regiones de montaña, que una vez aprobado, sería transmitido al Comité de Ministros para su adopción.

4.2. Comité europeo para la protección de la naturaleza y de los recursos naturales

La Resolución núm. 1 de la 1.ª Conferencia ministerial europea sobre medio ambiente de Viena (28-30 marzo 1973) que preconizaba la elaboración de un estudio sobre los aspectos ecológicos específicos de ciertas regiones montañosas y rurales en relación con el abandono de las actividades agrícolas, de pastoreo y forestales, y el desarrollo del turismo, constituyó el punto de partida de diversas iniciativas llevadas a cabo por el Comité europeo para la protección de la naturaleza y de los recursos naturales, de las que las más importantes vienen descritas a continuación.

4.2.1. Estudio sobre las regiones amenazadas de los Alpes y las medidas de prevención

Este estudio sobre las regiones alpinas amenazadas por desastres y catástrofes naturales (avalanchas, crecidas torrenciales, inundaciones, etc.) consecuencia, por lo general, de un desarrollo desordenado del turismo fue elaborado por el profesor Dr. H. Aulitzky (Austria) y fue adoptado por el Comité el mes de noviembre de 1974.

El estudio pasa revista a las causas de los fenómenos naturales citados y a las medidas preventivas tomadas por diversos países para remediar a tales situaciones. Ello permite a los gobiernos la solución de los problemas de estas zonas y tomar las medidas adecuadas de prevención para ordenar el desarrollo futuro de tales zonas. En particular, se estudiaron ciertos elementos esenciales relativos a las tendencias de desarrollo y a los métodos de identificación y de tratamiento de las zonas amenazadas. Entre los medios de protección permanente se destacaba la importancia de la repoblación forestal.

Este estudio puso en evidencia el carácter europeo del problema, ya que los peligros de la montaña afectan no sólo a la población autóctona de tales regiones, sino también a los turistas, nacionales o extranjeros.



**Consejo
de Europa**

4.2.2. Resolución (75) 9 del Comité de Ministros sobre las zonas sensibles de alta montaña en Europa

Adoptada el 15 de abril de 1975 por el Comité de Ministros, esta Resolución, elaborada a partir del estudio del profesor Dr. H. Anlitzky, recomienda a los gobiernos de los Estados miembros del Consejo de Europa que adopten el principio general de una planificación y de una ordenación de las regiones montañosas, sobre una base científica y evitando toda repercusión nefasta sobre el medio ambiente natural y el entorno humano. Se pide también a los Estados que promuevan la investigación sobre estos temas, la cooperación por encima de las fronteras nacionales, la formación del personal necesario y la información del público.

4.2.3. Tercer Seminario de ecología aplicada (Innsbruck, 6-11 octubre 1975)

El seminario estuvo dedicado al problema de la utilización y protección de la región alpina, y se abordaron cuestiones relativas a los Alpes como espacio natural, la explotación de recursos, las medidas de protección y de ordenación, las bases jurídicas de una cooperación internacional, etc.

En las conclusiones finales del seminario se pedía al Consejo de Europa que continuase su labor en esta región y que se ocupase de los problemas ecológicos propios de las regiones montañosas, y en particular, de la planificación ecológica como base de la ordenación territorial teniendo en cuenta los espacios verdes de gran extensión, del desarrollo de los repartos y desmontes basados en criterios ecológicos, del problema del presupuesto hidrológico total en los Alpes, considerando sobre todo los glaciares y su función como depósitos de agua potable, de los parques nacionales en los Alpes prestando particular atención a la armonización de definiciones y a su utilización conjunta con otras instituciones competentes en este campo.

4.2.4. Conferencia técnica europea sobre el esparcimiento y la conservación de la naturaleza (Hamburgo, 9-13 junio 1975)

Organizada conjuntamente por el gobierno de la Rep. Fed. Alemana y la Secretaría General del Consejo de Europa esta Conferencia sirvió de preparación a la 2.ª Conferencia ministerial europea sobre medio ambiente (Bruselas, 23-24 de marzo de 1976).

Esta conferencia se interesó particularmente por los problemas de las regiones de montaña. Así en la serie de medidas propuestas para hacer compatibles el esparcimiento y la conservación de la naturaleza, se pedía a los gobiernos de los Estados miembros que tuvieran plenamente en cuenta aquellas circunstancias propias de regiones montañosas, como por ejemplo:

— Las limitaciones impuestas por la ecología en la concepción de instalaciones, por ejemplo, de deportes de invierno.

— El desarrollo de formas de esparcimiento fuera de la alta montaña, con el fin de aliviar la presión turística que se ejerce sobre esas zonas.

— La degradación del paisaje como consecuencia del desarrollo desordenado de las residencias secundarias, de camping, etc.

— La necesidad de la repoblación forestal y del mantenimiento de la agricultura.

— El indispensable mantenimiento de las estructuras sociales locales si se quiere que las explotaciones agrícolas subsistan y el paisaje sea preservado.

4.2.5. La Carta ecológica de las regiones de montaña en Europa (Resolución (76) 34 adoptada por el Comité de Ministros el 21 de mayo de 1976)

Esta Resolución elaborada por el Comité europeo para la protección de la naturaleza y de los recursos naturales, pone en evidencia las presiones, derivadas de las actividades del hombre, que se ejercen sobre las regiones de montaña y que ponen en peligro su función vital como depósitos hidrológicos, zonas agrícolas, forestales, de pastoreo, zonas de recreo y de vida silvestre.

Dejando a un lado los artículos relativos a la situación ecológica, la gestión, la protección de los recursos y la cooperación internacional, los aspectos de la planificación son descritos en tres artículos de los que el más significativo, a este respecto, dice:

«... Toda región de montaña debe ser objeto de una verdadera política de planificación y de ordenación y de promoción de la población que vive en la montaña.»

El Comité Europeo considera esta Carta como un instrumento básico para llevar a cabo una acción específica destinada a proclamar los principios anteriormente citados y a concretar su contenido.

4.2.6. Estudio sobre las repercusiones de las actividades turísticas sobre el medio natural en los países alpinos

Actualmente está siendo elaborado este estudio por el Instituto de ordenación territorial de Zurich.

El trabajo se propone analizar las actividades más típicas y frecuentes que tienen repercusiones nefastas sobre el equilibrio biológico de los paisajes y del medio natural con el fin de definir las medidas precisas para evitar la desvalorización del paisaje.

4.2.7. El proyecto de Convenio marco europeo sobre cooperación trans-fronteriza de colectividades o autoridades locales.

Además de las actividades señaladas es preciso citar la labor del Consejo de Europa en materia de cooperación fronteriza, tema que para muchas regiones de montaña adquiere particular importancia.

Recogiendo la iniciativa de la primera reunión de ministros responsables de colectividades locales (París, 21-22 noviembre de 1975), un grupo de

expertos elaboró un proyecto de Convenio de cooperación fronteriza que tras ser aprobado en la segunda reunión de Atenas (27 de noviembre de 1976) pasó a ser estudiado detenidamente por los Estados miembros.

Fruto de este trabajo, y como resultado de un compromiso a veces difícil de conseguir, un texto definitivo del proyecto de Convenio ha visto la luz y acaba de ser remitido por el Comité de Ministros a la Asamblea Parlamentaria, con el fin de que ésta exprese su opinión sobre el mismo antes de proceder a su adopción definitiva.

El Convenio comprende un anexo en el que figuran una serie de modelos y esquemas de acuerdos que pueden servir de base jurídica para una cooperación directa entre municipios y regiones, permitiendo, entre otras posibilidades:

- La creación de grupos de concertación entre municipios.

- La creación de comisiones bilaterales y trilaterales de competencias generales en problemas de cooperación fronteriza.

- La firma de acuerdos entre municipios sobre la gestión coordinada de ciertos asuntos de competencia local.

- La cooperación contractual entre municipios sobre la prestación de servicios por parte de un municipio limítrofe.

- La creación de organismos de cooperación intermunicipal trans-fronteriza, ya sea asociaciones o sindicatos, dotados de personalidad jurídica con vistas a crear o explotar servicios públicos.

5. LA ACCION DE LAS CONFERENCIAS MINISTERIALES

5.1. La conferencia europea de ministros responsables de ordenación territorial (CEMAT)

Esta Conferencia reúne periódicamente desde el año 1970, bajo los auspicios del Consejo de Europa, a los Ministros responsables de ordenación territorial de los 21 países miembros del Consejo de Europa y de cierto número de países observadores (Finlandia, Yugoslavia), así como a representantes de diversas organizaciones internacionales interesadas.

La principal labor de la Conferencia es sentar las bases y organizar la cooperación europea, en el terreno de la ordenación territorial y promover así el desarrollo armonioso y equilibrado de las regiones de Europa.

Fue creada como consecuencia de la Recomendación 525 (1968) de la Asamblea Parlamentaria que el Comité de Ministros aprobó ese mismo año. La Conferencia se reúne cada dos años.

5.1.1. 1.ª Conferencia, Bonn (1970)

Esta primera Conferencia examinó, entre otros, los problemas del desarrollo de las regiones de montaña desde un punto de vista socio-económico.

Asimismo, se dirigió a los gobiernos para pedirles que reconocieran de forma particular el papel ecológico que las regiones de montaña pueden desempeñar como compensación indispensable de la concentración demográfica y económica de ciertas regiones europeas.

La resolución final señalaba la necesidad, ante el empuje de los centros turísticos, de apoyarse en la iniciativa local y la mano de obra rural, por una parte, y en la ayuda financiera pública y en el desarrollo de las infraestructuras, por otro.

5.1.2. 2.ª Conferencia. La Grande Motte. Francia (1973)

La delegación austriaca a esta Conferencia presentó un informe específico sobre los problemas económicos y sociales de las regiones de montaña (C.E.M.A.T. (73) 5). Partiendo de este texto, así como de varios estudios que analizaban los trabajos del Comité de cooperación para cuestiones municipales y regionales, los ministros adoptaron la Resolución especial núm. 3 «Regiones de montaña y ordenación territorial».

El texto formula una serie de recomendaciones destinadas a promover la acción de los gobiernos en las regiones de montaña, sobre una base bilateral o multilateral, con objeto de:

- Reconocer la importancia creciente de las dificultades de ciertas regiones de montaña frente a los problemas creados por la regresión de su población, el hundimiento de su economía y un entorno natural cada vez más amenazado.

- Conceder una atención primordial a las zonas de montaña situadas en las regiones económicamente sub-desarrolladas donde los procesos de degradación física y socio-económica son más acentuados, y

- Asegurar, en el marco de la cooperación bi y multilateral, la coordinación de los planes de desarrollo de las regiones de montaña.

Por otra parte, se destacaba el papel que la planificación prospectiva debe jugar en el futuro en la búsqueda de soluciones a problemas como la urbanización de las regiones de montaña, donde la necesidad de mantener en su habitat a la población local hace imprescindible la creación de condiciones de vida comparables a las de los demás europeos.

Los ministros formularon también recomendaciones sobre el desarrollo del turismo y otras industrias y la ordenación y mantenimiento de zonas de recreo en las regiones de montaña, y sobre la protección del paisaje, la flora, la fauna y las reservas de agua y oxígeno que constituyen las montañas.

5.1.3. 3.ª Conferencia, Bari (1976)

Esta Conferencia discutió particularmente cuestiones de urbanización partiendo de cuatro grandes temas:

- Tendencias de la evolución urbana en Europa.

- Desarrollo y renovación urbana.

- Control del crecimiento urbano, y

- Regiones de montaña y urbanización.

En el marco de la Conferencia, los Ministros dedicaron una atención particular a los problemas específicos que se plantean en las regiones de montaña y adoptaron la Resolución núm. 4: «Problemas de las regiones de montaña en relación con la urbanización». Este documento preconiza:

- El análisis y la ordenación cuidadosos del desarrollo de la red urbana en las regiones de montaña.



Consejo
de Europa



— La explotación funcional del suelo con el fin de preservar la diversidad de paisajes y el equilibrio entre desarrollo urbano y rural.

— El estudio y definición de los límites de carga (2) que pueden soportar las regiones de montaña.

— El desarrollo, en la región alpina, de una ordenación concertada y, con tal fin, de una cooperación trans-fronteriza.

Para alcanzar tales objetivos, al Comité de altos funcionarios de la Conferencia le fue encomendado proseguir el estudio de estos problemas, con el fin de definir soluciones a nivel europeo, y examinar los medios que permitieran dar a las regiones de montaña posibilidades reales de desarrollo. Dentro del programa de trabajo del Comité, durante el mes de junio de 1978, se organizó en Grindewald (Suiza) un Seminario europeo dedicado a los problemas relativos a la carga (2) y a la ordenación territorial en las regiones de montaña.

5.1.4. 4.^a Conferencia. Viena (1978)

El tema principal de esta Conferencia fue «el futuro del espacio rural» visto desde el ángulo de las relaciones ciudad-campo.

Partiendo de un informe de base preparado por las delegaciones belga y alemana, la Conferencia examinó los grandes problemas de las zonas rurales:

— Exodo de sus habitantes y modificación de la estructura demográfica.

— Deterioro de las infraestructuras rurales subutilizadas.

— Influencia creciente del turismo y de las actividades de recreo sobre el medio ambiente.

— Dependencia económica y cultural respecto de las ciudades.

— La proliferación de residencias secundarias, etcétera.

El análisis se hizo estableciendo una distinción entre cuatro grandes tipos de regiones: la península escandinava, Europa central, las zonas de alta montaña y los países mediterráneos, ya que los problemas de cada una de ellas distaban mucho de ser idénticos.

En la Resolución núm. 2 «Las actividades y el papel de la Conferencia», los ministros encomiendan al Comité de altos funcionarios que prosigan su labor de cooperación política y técnica, en particular, en el ámbito de las regiones de monta-

(2) Conjunto de presiones que se ejercen sobre un medio como consecuencia de diversas actividades que inciden sobre el mismo.

ña a la luz de los resultados del Seminario de Grindewald.

5.2. La Conferencia ministerial europea sobre medio ambiente

Esta Conferencia ministerial surgió como consecuencia de las propuestas planteadas a raíz del Año europeo de la Naturaleza y constituye un foro, donde se discuten el estado y los problemas del medio ambiente al tiempo que se plantean los temas que van a constituir el punto de partida de la acción del Consejo de Europa en esta materia.

5.2.1. 1.^a Conferencia. Viena (Marzo, 1973)

Esta primera conferencia se dedicó fundamentalmente a los problemas suscitados por la protección de la naturaleza y del medio ambiente, excluyendo cuestiones de contaminación.

Las resoluciones de la conferencia recomendaban al Consejo de Europa que prosiguiera su labor:

— Favoreciendo el intercambio de información sobre las políticas nacionales de protección del medio ambiente, así como sobre la experiencia adquirida por cada país.

— Evitando la duplicación de esfuerzos, y

— Estudiando la posibilidad de redactar un instrumento legal adecuado que defina los derechos y responsabilidades del individuo cuando el medio ambiente que le rodea pueda verse afectado por sus actividades.

Por otra parte, la Resolución n.º 1: destaca la importancia de una planificación adecuada para una protección eficaz del medio ambiente.

5.2.2. 2.^a Conferencia. Bruselas (Marzo, 1976)

El temario de la conferencia comprendía:

— La compaginación del desarrollo económico con la protección del medio ambiente.

— La protección de la vida silvestre.

— La participación voluntaria en la conservación de la naturaleza y de sus recursos.

Cada uno de estos tres grandes temas dio lugar a una resolución final, cada una de las cuales contenía recomendaciones específicas a los gobiernos sobre cuestiones como los efectos del desarrollo sobre la naturaleza y el medio ambiente, la relación entre esparcimiento y conservación de la naturaleza, la constitución de una red europea de zonas protegidas y parques naturales, etc.

5.2.3. 3.^a Conferencia. Berna (Septiembre, 1979)

Como se señaló en el apartado 1.4. esta conferencia estudiará la incidencia de las actividades agrícolas y forestales sobre la protección del medio ambiente. Por otra parte está prevista la apertura a la firma del convenio sobre la conservación de la vida silvestre y del medio natural europeos, cuyo capítulo II dedicado a la protección de habitats naturales, puede tener especial repercusión en la protección de determinadas zonas de regiones de montaña.



CRITERIOS PARA UNA POLÍTICA DE ORDENACION DE LA MONTAÑA

por Antonio García Álvarez (*)

1. INTRODUCCION

Las áreas de montaña han experimentado en los últimos años, como es sabido, una emigración masiva de sus habitantes, con el consiguiente abandono de las actividades económicas, fundamentalmente agrarias, que se venían desarrollando.

Por otra parte, está tomando incremento el fenómeno inverso de la utilización de la montaña con fines turísticos, por los habitantes de los núcleos urbanos.

Estas dos corrientes apuntadas configuran hoy día la situación de la montaña, donde en la mayor parte de la superficie que la constituye, los recursos existentes están inexplorados y en otras zonas, las iniciativas de explotación de los diversos recursos entran en conflicto.

Esta situación, por otra parte, no es privativa de nuestro país. La mayoría de los países europeos tienen establecidas medidas especiales para la ordenación de la montaña.

También la Comunidad Económica Europea ha tomado en consideración la problemática de estas áreas y ha establecido un sistema de ayudas, que se recogen en la Directiva del Consejo de las Co-

munidades Europeas, de 28 de abril de 1975 (75/268/CEE).

Para proceder a una adecuada ordenación de las áreas de montaña, es necesario comprender el importante papel territorial y económico que ha de corresponder a esta importante superficie de nuestro país.

El Consejo de Europa en la Declaración Europea sobre los problemas económicos y sociales de las regiones de montaña, de 1974, indicaba para las regiones de montaña europeas el triple objetivo siguiente:

- suministrar las condiciones de vida y de espacio necesarios, a la población residente.
- cumplir una función social, aportando el espacio necesario para el recreo de las poblaciones urbanas y actuando de reserva de recursos naturales capaces de garantizar el equilibrio ecológico óptimo del continente.
- representar una alternativa en materia de economía y de habitat a las regiones metropolitanas, con densidad de población muy superior.

En síntesis, el objetivo de la ordenación de las áreas de montaña deberá ser fijar en ellas, al nivel óptimo, una población dinámica y sedentaria capaz de asegurar una ocupación permanente de la montaña, llevando a cabo una explotación racional de los recursos.

* Doctor Ingeniero de Montes.
Licenciado en Ciencias Económicas.

Pero la ordenación de la montaña es una tarea delicada, debido a las restricciones de todo tipo a que se encuentra sometido el medio natural y a la existencia de un medio humano y económico, al cual el máximo éxodo rural, ha perturbado, en muchos casos, gravemente.

Delimitadas las áreas de montaña será necesario establecer, en primer lugar, medidas de protección del medio natural.

En cuanto al desarrollo de actividades económicas, paralelamente a la modernización de las actividades agrícolas, ganaderas y forestales tradicionales, deberá impulsarse la pequeña industria y la artesanía, así como el turismo, debiendo quedar inserta la montaña en una red de relaciones con el exterior.

Los hombres de la montaña han de ser objeto de una especial atención. Los que viven y trabajan en la montaña, que son los administradores de un patrimonio nacional de gran valor, deben ser los primeros beneficiarios de las medidas para la ordenada explotación de este patrimonio.

Así, pues, el establecimiento de una política de ordenación de la montaña deberá seguir los siguientes criterios:

- Delimitación de la montaña.
- Establecimiento de medidas de protección.
- Desarrollo de las actividades económicas.
- Promoción humana.
- Mejora de las condiciones de vida.

Por otra parte, la instrumentación de dicha política requerirá desarrollar los siguientes aspectos:

- Definición de instrumentos de planeamiento.
- Habilitación de medios financieros.
- Creación de los marcos administrativo y jurídico precisos.

2. DELIMITACION DE LA MONTAÑA

La implantación de una política de ordenación de la montaña requiere, en primer lugar una delimitación de estas áreas, cuyas características generales son:

- La altitud.
- La pendiente.
- El rigor del clima y la duración del invierno.
- El aislamiento.

En este sentido, las Comunidades Europeas indican en su Directiva 75/268/CEE lo siguiente:

Las zonas de montaña están compuestas de municipios o parte de municipios **caracterizados** por una limitación considerable de las posibilidades de utilización de las tierras y un crecimiento importante de los costes de los **trabajos** debido:

— **A** la existencia, en razón de la altitud, de condiciones climáticas muy difíciles, que se traducen en un período vegetativo sensiblemente acortado.

— **A** la presencia, en tierras de baja altitud, de fuertes pendientes, en la mayor parte del territorio, de manera que no es posible la mecanización o se necesita un material específico.

— **A** la combinación de ambos factores, cuando la importancia del handicap derivado de cada uno de ellos, considerado aisladamente, es menos acentuado.

En cuanto a Francia, se han clasificado como zonas de montaña, los municipios que tienen al

menos el 80 % de su superficie por encima de los 600 m. sobre el nivel del mar. o aquéllos en los cuales el desnivel entre los límites inferior y superior del terreno cultivado no es inferior a 400 m.

En nuestro país, deberían comenzarse los estudios necesarios para proceder a la delimitación de la montaña. En este sentido estimo que la caracterización deberá de hacerse de forma específica para cada uno de los grandes macizos montañosos que forman nuestra extensa superficie de montaña.

Para su realización puede utilizarse el Sistema de Información Geográfica puesto a punto por el Instituto Geográfico Nacional.

3. ESTABLECIMIENTO DE MEDIDAS DE PROTECCION

Las medidas de protección de la montaña deberán dirigirse, tanto a la conservación de la naturaleza como al control de las construcciones.

3.1. Medidas de conservación de la naturaleza

Estas medidas, siempre necesarias en las diferentes zonas del medio natural, resultan particularmente importantes en las áreas de montaña, ya que cualquier actuación sobre ellas puede tener repercusión a muchos kilómetros de distancia.

Por ello, es importante para proceder a una ordenación de territorio, comprender la función protectora que corresponde a las áreas de montaña.

Deben ser considerados tres aspectos, protección del suelo, protección del agua y defensa contra incendios.

3.1.1. Protección del suelo

El estudio vocacional del suelo para la asignación de usos ha de tener presente la importancia de la degradación inherente a las distintas actividades a desarrollar.

Por otra parte, en función de dichas actividades será necesario elaborar un plan de protección del suelo, en el que se recojan las limitaciones que se imponen, tanto a las actividades productivas, como a la construcción de infraestructuras.

En particular cabe señalar que en las actividades recreativas, la cabida ecológica puede ser muy inferior a la cabida física de las instalaciones y no se puede esperar que los promotores reduzcan por iniciativa propia su capacidad.

3.1.2. Protección del agua

Será necesario prestar atención especial a la protección del agua.

Es usual, al considerar la contaminación del agua en las zonas de montaña, pensar únicamente en la contaminación derivada de la actividad del ocio o de las urbanizaciones. Sin embargo, un gran número de nuestros ríos se encuentran actualmente contaminados en cabecera, por las **deyecciones** del ganado.



Criterios de Ordenación de la Montaña

Siendo la ganadería una de las principales actividades económicas a desarrollar en estas áreas, se requerirá buscar las soluciones adecuadas en cada caso, para evitar la contaminación del agua.

Hay que tener presente que la ganadería se explota en la montaña en régimen de pastoreo, y por tanto, el establecimiento de polígonos ganaderos no será, en general, la solución.

En cuanto a las viviendas aisladas, urbanizaciones o estaciones de invierno deberán efectuar la depuración individual o colectiva de las aguas usadas.

Asimismo, las industrias que se establezcan deberán reducir los residuos contaminantes de los efluentes emitidos, a cantidades admisibles. Puesto que técnicamente resulta, generalmente factible, no deberá desecharse a priori ningún tipo de industria, pudiendo en casos especiales estudiarse la concesión de incentivos para compensar los costes de la depuración.

3.1.3. Defensa contra incendios

Las superficies afectadas por incendios han ascendido en 1977 a 68.500 has., cifra que se vio multiplicada por 6 en el último año.

Deberá ser, por tanto, éste otro aspecto importante a tener en cuenta dentro de las medidas de protección de la montaña.

Las estadísticas señalan que a nivel nacional los incendios se originan en su mayor parte intencionadamente o por negligencia.

No será necesario en principio, establecer medios diferentes de los que actualmente dispone el Instituto para la Conservación de la Naturaleza (ICONA); pero habrá que analizar en cada zona concreta las causas específicas predominantes y, en consecuencia, intensificar las medidas de defensa.

3.2. Medidas de control de las construcciones

La alteración del paisaje natural deberá ser la menor posible, para lo cual se han de realizar únicamente las construcciones estrictamente necesarias, que habrán de diseñarse de manera que se adapten al lugar.

Tres tipos de actuaciones pueden ser consideradas: construcciones turísticas, construcciones rurales e infraestructuras. Asimismo, se necesitarán medidas especiales en la alta montaña.

3.2.1. Construcciones turísticas

Se incluyen aquí tanto las estaciones de invierno, como las urbanizaciones de segunda residencia.

Las estaciones de invierno han evolucionado desde construcciones aisladas a construcciones de unidades integradas, en las que se reúnen en una unidad los apartamentos, equipamientos colectivos y zonas comerciales, dando al conjunto una apariencia urbana. Constituyen los tipos de estaciones que se ha denominado en Francia «estaciones de tercera generación», cuya concepción está siendo ya superada en dicho país, en donde se está evolucionando hacia la construcción de estaciones en conexión con los pueblos existentes.

Por otra parte, las urbanizaciones de segunda residencia se han construido de manera anárquica apareciendo dispersas en el amplio espacio rural, levantándose bloques de varios pisos y construcciones de la más diversa concepción arquitectónica en las diferentes zonas de montaña de nuestro país.

Las medidas que se deben tomar en relación con las construcciones turísticas, han de ir encaminadas a:

- Conseguir que las nuevas construcciones estén ligadas a los núcleos urbanos existentes.

- Conseguir una integración de las construcciones en el paisaje.

- Conseguir que en el diseño de los conjuntos urbanos no se sobrepase la capacidad paisajística del lugar de emplazamiento.

3.2.2. Construcciones rurales

La conservación y mejora de la vivienda rural y de los edificios de explotaciones agrarias ha de ser un objetivo de la ordenación de áreas de montaña, no sólo desde un punto de vista de condiciones de habitabilidad, sino también desde un punto de vista estético.

Las medidas deberán ir dirigidas a:

- Conseguir que los habitantes de las áreas de montaña puedan disponer de una vivienda con los servicios y comodidades usuales en la actualidad en el medio urbano.

- Conseguir que los habitantes de las áreas de montaña puedan disponer de edificios adecuados para las explotaciones agrarias. En especial, los edificios destinados a la ganadería deberán estar separados de las viviendas.

En este sentido sería interesante impulsar el sistema de ayudas para la mejora de la vivienda rural, actualmente en vigor, pero con escasa efectividad.

3.2.3. Infraestructuras

En muchos casos, las infraestructuras que se vienen construyendo en zonas de montaña, están constituyendo verdaderos atentados contra la estética.

Se pueden encontrar en nuestras áreas de montaña obras de centrales hidroeléctricas, carreteras y construcciones hidrológico-forestales que constituyen ejemplos de tal sentido.

Así, pues, en especial deberán tomarse medidas para que:

- Sean evitadas las carreteras de cornisa.

- Las vías de servicio tengan las dimensiones estrictamente necesarias, de acuerdo con su función; al mismo tiempo que se reglamenta su uso.

- Sean protegidos los bordes de lagos y cursos de agua, mediante el adecuado alejamiento de ellos, de las carreteras.

- Las construcciones hidrológico-forestales, hidráulicas, mineras, etc., se adapten desde el punto de vista estético al entorno.

3.2.4. Protección especial de la alta montaña

La alta montaña, que constituye una parte importante del patrimonio natural nacional, ha de ser objeto de una protección especial.

Las zonas situadas por encima de los límites de la vegetación arbórea, deben estar, estrictamente protegidas de las construcciones; para ello deberá definirse para cada macizo montañoso, la altitud por encima de la cual no se permitirá construir viviendas.

4. EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ECONOMICAS

El detenimiento de la corriente emigratoria de las áreas de montaña, así como la inversión del proceso, en muchos casos necesario ya, implica, en primer lugar, la creación de puestos de trabajo.

Para ello será necesario actuar tanto sobre las actividades agrarias como sobre las actividades industriales y turísticas.

Habrà que proceder, como primera medida a una planificación del uso del suelo, de manera que se delimiten las zonas de utilización recreativa y las zonas agro-industriales. En esta delimitación ha de tenerse presente la función protectora de las masas forestales, con efecto en las zonas de llanura, situadas a menudo a muchos kilómetros aguas abajo.

4.1. Actividades forestales, ganaderas y agrícolas

La actividad ganadera ha constituido, juntamente con la forestal, la ocupación de los habitantes de la montaña; la actividad agrícola es en estas zonas más reducida que las anteriores.

Habrà de tenerse presente en la ordenación de estas áreas que la ganadería y el bosque no son incompatibles, sino que constituyen actividades complementarias.

El aprovechamiento de los pastos de montaña debe ser una medida prioritaria en la política ganadera de nuestro país; ya que, supone un ahorro de divisas frente a la vía de producción de carne por medio de importación de los alimentos del ganado.

Así, pues, en las áreas silvo-pastorales las actuaciones públicas deberán dirigirse a:

- Repoblación forestal en áreas públicas.
- Fomento de la repoblación.
- Mejora de pastizales.
- Adquisición por las Entidades públicas de predios particulares, cuando resulten necesarios para formar perímetros de interés protector.
- Potenciación de los recursos silvo-pastorales de las Entidades Locales.

Las medidas para ayudar a los agricultores, deberán distinguir tres tipos de explotaciones:

- La pequeña explotación tradicional, que no alcanza el umbral de rentabilidad.
- La unidad de producción rentable.
- La explotación a tiempo parcial.

Las medidas fundamentales en este sentido deberán ser:

- Concesión de subvenciones al abandono de la explotación.
- Establecimiento de la fórmula jurídica adecuada para que los hijos puedan hacerse cargo de la explotación en vida del padre.
- Promoción de asociaciones de propietarios y agrupaciones de ganaderos, así como sociedades de economía mixta.

4.2. Actividades industriales y artesanas

En general, no se puede pensar en las áreas de montaña como lugar de ubicación de grandes complejos industriales. Sin embargo, sí será posible la ubicación de cierto tipo de industrias, así como el desarrollo de la artesanía.

Las industrias ligadas a los recursos naturales, o aquellos que puedan necesitar de un medio natural y particularmente puro, así como las de fabricación de equipo deportivo, pueden encontrar ventajas en la localización de áreas de montaña.

Los poderes públicos deberán adoptar medidas para favorecer la implantación de estas industrias.

Para el desarrollo de la artesanía se podrá utilizar la figura ya existente de «zona de protección artesana», en virtud de la cual se conceden beneficios al ejercicio de las actividades artesanas, en las zonas declaradas como tales.

Sin embargo, las actuaciones públicas deben también comprender la formación profesional artesana y ayudas a la comercialización.

4.3. Actividades turísticas

Seleccionadas las zonas de montaña apropiadas para la utilización turístico-recreativa, su desarrollo no debe plantearse de forma puntual, sino que debe considerarse el macizo montañoso como una unidad de actuación de forma que se aborden los problemas a nivel global.

El equipamiento turístico-recreativo ha de ser tal que permita el contacto del hombre con la naturaleza, al mismo tiempo que se procura su conservación para disfrute de las generaciones futuras.

Por ello, el plan de equipamiento ha de partir de las tres premisas siguientes:

- Atención especial a la cabida del campo para el recreo.
- Desarrollo de actividades recreativas diversas y propias de estas áreas.
- La urbanización debe apoyarse en los núcleos urbanos existentes.

En relación con el primer punto, hay que tener presente que no se trata de establecer en el área recreativa, de forma concentrada, todos los equipamientos recreativos que los habitantes de la ciudad y del medio rural desearían encontrar durante los fines de semana; sino aquellos para los que realmente exista capacidad.

En cuanto a las actividades a desarrollar se ha de tratar de establecer estaciones polivalentes, en las que se pueda practicar las diversas actividades, tales como montañismo, marcha a pie y a caballo, esquí, caza, pesca, contemplación de la naturaleza, etcétera.

En especial, en relación con el esquí, se deberán establecer zonas para la utilización de la nieve en sus diferentes modalidades:

- Esquí alpino o de pista.
 - Estación de estancia.
 - Estadio de nieve.
 - Parque de nieve.
- Esquí de fondo.
- Esquí de travesía.



Criterios de Ordenación de la Montaña

Para el desarrollo turístico-recreativo de las áreas de montaña deberán promoverse la creación de sociedades mixtas, con participación de las Entidades Locales afectadas.

5. PROMOCION HUMANA

La Ordenación de áreas de montaña debe tener como componente fundamental las actuaciones que inciden de forma más directa en sus habitantes y en la calidad de vida que se les pueda proporcionar.

En primer lugar, muchas personas se verán obligadas a cambiar de actividad profesional o pueden verse atraídas a ejercer un trabajo temporal que les exija una especial cualificación.

Por otra parte, será necesario ayudar a los habitantes de la montaña para que la mejora en la calidad de vida se consiga por la vía del propio esfuerzo, lo que implicará el establecimiento de una política de animación.

Así, pues, en relación directa con la promoción social deberán considerarse los aspectos de la igualdad de oportunidades y la animación.

5.1. Igualdad de oportunidades

Tender a la igualdad de oportunidades de los habitantes de la montaña con el resto de los ciudadanos deberá ser un objetivo prioritario, para lo cual se les ha de proporcionar el acceso a la enseñanza y a la formación profesional.

El acceso de la enseñanza debe incluir no sólo la primaria, sino también la secundaria y superior.

En cuanto a la enseñanza en general a dispensar a los habitantes de la montaña, hay tres aspectos en los que se podrá actuar.

- Ubicación de los centros.
- Transporte escolar.
- Preparación e incentivos a los maestros.

Se debe tratar de que existan centros de enseñanza básica en la mayoría de los pueblos y aldeas; no debiéndose aplicar los mismos criterios que en otros lugares en relación con la concentración escolar.

En los núcleos urbanos de cierta importancia deberán instalarse centros de enseñanza media.

Para el acceso a la enseñanza superior deberá establecerse un adecuado y generoso sistema de becas.

El transporte escolar, íntimamente relacionado con la distribución de los centros, exigirá una adecuada planificación, ya que tiene unas características especiales en áreas de montaña.

En cuanto a los maestros, sería conveniente crear incentivos para atraer a un cierto número de ellos a una afectación a zonas de montaña durante algunos años. A los maestros que decidieran dedicarse a la enseñanza de estas áreas se les impartirían enseñanzas especiales sobre las disciplinas relacionadas con el medio de la montaña, que deberían ser incluidas en los programas de estudio.

En relación con la formación profesional, sería necesario efectuar un vigoroso esfuerzo para preparar a los agricultores tanto en técnicas estrictamente agrarias como en nuevos oficios.

La formación profesional agraria se lleva a cabo por el Servicio de Extensión Agraria. Este Organismo debería intensificar sus actuaciones en estas áreas, al mismo tiempo será necesario considerar los aspectos industriales, artesanales, hoteleros y deportivos.

Por otra parte, la formación profesional deberá extenderse tanto a los jóvenes como a los adultos.

En síntesis, una formación profesional racional deberá estar inspirada en tres consideraciones esenciales.

- Coordinación de iniciativas.
- Formación de carácter polivalente.
- Adaptación de los medios de formación a la demanda de puestos de trabajo previstos.

5.2. La animación

Consiste la animación en ayudar a los habitantes de las áreas de montaña, por una parte en la toma de conciencia de su situación, y por otra, en la transmisión de las informaciones técnicas y económicas, de manera que el desarrollo de la zona llegue por la vía del propio esfuerzo de sus habitantes.

La animación se podría establecer a tres niveles:

- Nivel de la colectividad primaria.
- Nivel de zona de ordenación.
- Nivel de macizo montañoso.

El asesor técnico, a nivel de las colectividades, deberá estar en contacto con los hombres de la colectividad, ser modesto, recreativo y dotado de gran intuición. Deberá transmitir información hacia arriba y hacia abajo.

A nivel de zona de ordenación, el animador deberá ser polivalente. Sus misiones serán, principalmente:

— Recibir y hacer compatibles las peticiones de los animadores de macizos y de los animadores locales.

— Asegurar el enlace con las actividades públicas interesadas.

— Tener informados a los diversos animadores de la situación de los proyectos de ordenación y desarrollo.

— Organizar campañas de animación.

— Mostrar a las colectividades que las diferentes actuaciones de animación sectorial (económica, técnica, educativa, etc.) tienden al mismo fin: la ejecución de una política unificada dirigida a transformar las condiciones de vida.

A nivel de macizo montañoso los animadores deberán ser de carácter sectorial, y será conveniente que no se produzcan cambios muy frecuentes en ellos.

6. MEJORA DE LAS CONDICIONES DE VIDA

En la mejora de las condiciones de vida deberán considerarse tres aspectos importantes, la red de asentamientos, los equipamientos colectivos y el aislamiento.

Será necesario proceder a una reestructura de la red de asentamientos humanos, ya que el proceso emigratorio de los últimos años ha dejado deshabitado gran número de pueblos.



Criterios de Ordenación de la Montaña

Una red de Cabeceras de Comarca deberá ser promocionada como escalón de enlace de los núcleos del medio rural y las ciudades de menor tamaño del sistema urbano.

Para ello, las medidas de promoción industrial que se establezcan deberán incidir principalmente sobre los núcleos seleccionados como Cabeceras de Comarca.

En estos núcleos se deberá efectuar una concentración de equipamiento, social y técnico, al mismo tiempo que se dote de un equipamiento social mínimo a los pequeños núcleos.

Para luchar contra el aislamiento de los habitantes de las áreas de montaña deberá actuarse en la mejora de las comunicaciones tanto por carretera o ferrocarril como teléfonos, telégrafos y televisión. Asimismo, deberá llevarse a cabo un completo plan de electrificación. En este sentido será necesario desechar la idea de rentabilidad para el mantenimiento de servicios, idea que hasta ahora ha llevado a la supresión de numerosos servicios en el medio rural.

La figura de Comarcas de Acción Especial, de Planes Provinciales, será un instrumento a utilizar en la mejora de las condiciones de vida de las áreas de montaña.

7. DEFINICION DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

Las actuaciones para la ordenación de áreas de montaña se deberán realizar a nivel de macizo montañoso.

Para ello deberá elaborarse para cada uno de ellos un «Plan Director de Macizo», que, de acuerdo con la Ley del Suelo, deberá adoptar la figura de Plan Director Territorial de Coordinación.

Seguidamente, de acuerdo con las determinaciones fijadas en el «Plan Director de Macizo», y con objeto de calificar el suelo, se elaborarán Planes Generales Municipales, o bien Normas Subsidiarias, independientes para cada Municipio, o por grupos de ellos.

En la elaboración del «Plan Director de Macizo» deberán participar todos los organismos estatales, entes autonómicos y entes locales afectados, de manera que el carácter vinculante de las acciones recogidas en el Plan, tenga posteriormente efectividad.

8. HABILITACION DE MEDIOS FINANCIEROS

Cualquiera que sea la política que se establezca, resultará un fracaso, si no se disponen los medios financieros necesarios para su ejecución.

Para ello es necesario, en primer lugar, que los organismos implicados, que como se ha dicho, participarían en la elaboración del «Plan Director de Macizo», puedan comprometer, de su presupuesto ordinario, los fondos necesarios para la ejecución de las acciones que se deriven del Plan.

Como medio financiero específico se puede establecer un Fondo de Ayuda a la Montaña, que

podría estar gestionado por la Subdirección General de Acción Territorial.

El ahorro local se podría movilizar con la participación de las Cajas de Ahorro Provinciales en Sociedades Mixtas, en las que participarían los entes Locales.

9. CREACION DE LOS MARCOS ADMINISTRATIVO Y JURIDICO PRECISOS

9.1. Organización administrativa

La multitud de acciones que se han indicado, se han de llevar a efecto por diversos Organismos de la Administración Estatal, por los entes autonómicos y por los entes locales, siendo, por tanto, necesaria la existencia de Organismos Coordinadores.

La legislación básica deberá ser elaborada en el seno de la Comisión Interministerial de Ordenación Territorial (CIOT). No obstante, la ubicación actual de esta Comisión en el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo no parece ser la más adecuada. Será conveniente su adscripción a una Secretaría de Estado para la Ordenación Territorial dependiente directamente del Presidente del Gobierno.

Para la elaboración de los «Planes Directores de Macizos» deberán constituirse Comisiones dirigidas por los entes autonómicos afectados y con participación de los organismos estatales implicados.

Será necesario también, nombrar un Director del Plan, que será el responsable directo de su elaboración y ejecución.

Por otra parte, será necesario potenciar el estudio y la investigación sobre la montaña, para lo que deberá crearse un Centro de Estudios de Montaña. Por sus características, parece indicado que dicho Centro se adscribiera inicialmente al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza (ICONA), si bien con cierta autonomía dentro de este organismo.

9.2. Marco jurídico

Para el desarrollo de la política de ordenación de las áreas de montaña será necesario proceder a la elaboración de una Ley para la Ordenación de la Montaña, que sirva de marco en el que se inscriban las demás leyes o disposiciones de menor rango que incidan en dichas áreas. Este deberá ser el caso de la Ley de Agricultura de Montaña, actualmente en fase de elaboración.

La Ley para la Ordenación de la Montaña deberá contener las determinaciones precisas para que se pueda seguidamente elaborar un Decreto de delimitación de la Montaña, así como los Planes Directores de Macizos.

Asimismo, una vez promulgada la Ley, los organismos implicados en la Ordenación de la Montaña, deberán proceder a elaborar las normas pertinentes, para desarrollar su política sectorial en estas áreas.



LA MONTAÑA COMO REFUGIO

por Mario Gaviria

«Lo que hayas aprendido en el Valle, de nada te sirve aquí arriba. Tienes mucho que aprender»

(Un pastor a Jackie

El Bosque de Tallac)

La montaña, tiene una historia, unas funciones y un funcionamiento muy específico y diferenciado de la llanura. Los Pirineos han sido siempre un refugio contra multitud de agresiones. En primer lugar, un refugio contra las enfermedades, contra las pestes. La montaña es un espacio de difícil ocupación militar permanente. La montaña es un lugar al que es difícil que lleguen las contaminaciones del llano, ya que las aguas se mueven de arriba a abajo siguiendo la fuerza de la gravedad.

Los montañeses tienen una memoria colectiva que les hace siempre ser hostiles a los invasores, sean militares, curas o, en los últimos tiempos, esquiadores. Es en las montañas el refugio ecológico donde encontramos todavía ecosistemas muy complejos, especialmente en los hayedos, robledales, etc. y donde existe un refugio genético de miles de plantas y animales distintos. Es un refugio de la flora, atacada por los pesticidas, los monocultivos y el utilitarismo capitalista que tiende a no dejar vivir más que una sola especie vegetal la más rentable, exterminando todo lo demás. Igualmente existe una gran riqueza y variedad ge-

nética en la fauna. Es conocido que los ingleses están haciendo bancos genéticos de animales domesticados. Tienen incluso una asociación de protección de especies raras en peligro. Tienen más de 200 variedades de ovejas, y donde se han conservado ha sido precisamente en pequeños rebaños aislados de gente de las tierras altas. En los Pirineos, la presencia de la vaca pirenaica, la oveja lacha, el caballico de Burguete, el cerdo baztañés y decenas de cabras y ovejas cuyo nombre no es aquí el lugar de citar.

Los ingleses saben muy bien que muchas de las razas animales que se explotan hoy industrialmente (cerdos, conejos, pollos) en granjas con alimentación forzada, han ido siendo seleccionadas genéticamente por su crecimiento rápido, alta capacidad de transformación en proteína y, más que resistencia a las enfermedades, han sido seleccionadas por su resistencia a los medicamentos y alimentos de las multinacionales que controlan el negocio de los piensos compuestos. Para la Bayer o para la Shell, un buen cerdo o un buen pollo son aquellos que resisten bien sus medicamentos.

Como todo esto puede acabar en un caos genético, los ingleses están preservando aquello que la montaña acogió en su seno como refugiados: las especies genéticas raras.

Vemos, pues, que es un refugio militar, un refugio de la salud, un refugio genético. La montaña es también un refugio cultural (1). El desarrollo de la presencia de los Estados francés o español en los valles pirenaicos, con la penetración al final del siglo XIX de los primeros caminos rodados, fue acompañado de la presencia del perceptor de impuestos, del maestro, del guarda forestal, del aduanero, todos ellos representantes del poder central y odiados por la población de las montañas que veían en estos funcionarios del estado central los ejecutores de una política que tendía a acabar con las lenguas propias, la cultura local, las instituciones asamblearias populares, los sistemas de salud y creencias que la Iglesia denominó brujería para exterminar el saber popular sobre su propio cuerpo. La Iglesia y los médicos ha mostrado muy bien Foucault cómo han ido juntos en la represión de la relación del hombre con su cuerpo.

Se acusa siempre a los montañeses de reaccionarios, de conservadores, de arcaicos. Finalmente esto se debe a que los llamados «cultos» de la en una sociedad lineal y no cíclica, separada de en una sociedad lineal y no cíclica separada de la naturaleza tienen dificultad para comprender que puedan existir otras culturas distintas a la occidental, industrial y urbana. Parten de la idea de que el progreso es algo que va de una situación mala a una mejor, cuando esto, para el caso de la población de los Pirineos no ha sido siempre claro.

Este refugio cultural contra la invasión de la modernidad, contra la tecnología dura y antiecológica es un valor más de la montaña. La vertiente conservadora de los hombres y mujeres montañeses debe ser considerada como un valor positivo y es consecuencia de un saber histórico, de una memoria colectiva. Los pirenaicos han visto pasar diversas civilizaciones (romanos, visigodos y árabes, civilizaciones que tuvieron su momento de decadencia) y la montaña supervivió como pudo.

LOS PIRINEOS COMO REFUGIO

La montaña ha sido también un refugio de sistemas políticos comunales. Los Pirineos, especialmente los centrales y los occidentales se defendieron bastante bien contra los romanos, contra los árabes, contra el feudalismo, incluso contra la religión, que ha conservado en muchos aspectos todavía un carácter más cósmico en las zonas urbanizadas.

Puede decirse que todavía hoy la resistencia de los hombres de los Pirineos franceses a la acción de la DATAR (Delegación de la Ordenación del Territorio Francés) y al programa de contratos del país, es decir, al desarrollo de las estrategias del «Libro Blanco de Los Pirineos» para modernizar la economía de éstos se debe a una tradición de defensa de los montañeses contra el exterior. Una defensa que la experiencia histórica les ha mos-

trado en casi todos los casos que a la larga tenían razón. La montaña es un espacio del larguísimo plazo, es un modo de gestión ecológica y naturalista cuyos resultados no se ven sino a medida que pasa el tiempo.

Esta habilidad de los Pirineos para defenderse de la penetración política exterior es una de las grandes riquezas de sus comunidades. La gente se empeña en ver a los montañeses como gente retorcida y arcaica, expresión que se emplea peyorativamente como contrario y dialéctico a moderno y progresista. No es seguro que el progresismo tecnológico capitalista sea positivo y el arcaísmo ecológico montañés negativo, sobre todo si se analiza la historia a largo plazo. La montaña ha sido refugio político e incluso espacio del germen político del Estado español. No hay que olvidar que es a partir de los Pirineos de donde nacen los reinos de Navarra, Aragón y Cataluña (Roncesvalles, Leire, San Juan de la Peña, Seo de Urgel, etcétera).

Podría decirse que en la montaña entra más lentamente la invasión cultural, pero una vez entrada perdura más tiempo. En este aspecto habría que entender el hecho de que es de los Pirineos en su vertiente sur de donde parte la llamada Reconquista de la Península Ibérica por los reyes cristianos de Cantabria y el Pirineo contra los musulmanes, que la historia de derecha ha querido presentar como una cruzada dentro del territorio peninsular, que luego se pasó al norte de África y de allí a Sudamérica, que duró más que las cruzadas europeas a Oriente que para principios del siglo XIII habían acabado. Frente a esa versión, existen otras hipótesis históricas que parecen cada vez más verosímiles que consistirían en señalar que no hubo en el año 711 de pronto una invasión musulmana que en pocos años ocupó toda la península Ibérica, sino que al ser la cultura árabe la más avanzada de su tiempo la Península Ibérica se había ido arabizando, des cristianizando en su moral, en sus costumbres, etc., organizándose los territorios en pequeñas comunidades autónomas musulmanizadas tan disgregadas, que ni estaban interesados ni eran capaces de montar ejércitos y Estados potentes que pudieran resistir a los reyes pirenaicos o cántabros.

El hecho de que no haya pruebas del paso del estrecho de Gibraltar por Tarik y Muza, sino hasta más de un siglo después de la fecha en que se supone que pasaron y del escaso número de guerreros árabes que vinieron, hacen mostrar que habría que reconsiderar lo que se ha llamado Reconquista cristiana contra la invasión militar musulmana.

Lo que sí queda claro es que el refugio del cristianismo había sido en las montañas, no como una huida de los árabes sino como una pervivencia de la cristianización y romanización, especialmente no en la alta montaña, sino en el somontano (ni Leire, ni San Juan de la Peña, ni Jaca, ni Seo de Urgel son la alta montaña, sino los puntos que controlan el somontano y las riberas).

La montaña ha sido siempre un lugar para nacer y ver que se han expandido los ganados y los montañeses históricamente repoblando el llano, que es una de las funciones —desgraciadamente,

(1) Entendiendo cultura no como empacho de datos de segunda mano sino como un saber hacer populares unos modos de vivir.



La Montaña como refugio

de manera militar— que tuvo la llamada reconquista de los cristianos a los árabes en la Península Ibérica, que a pesar de todo se llevó con una coexistencia de árabes, judíos y cristianos durante siete siglos.

La montaña en nuestra época es uno de los últimos refugios ecológicos y naturalistas. El hecho de que el relieve, la pendiente de la montaña sea resistente a la mecanización dura, constituye una de sus defensas. Esta forma de relación del pirenaico con la naturaleza lleva consigo unas formas de vida cada vez más difíciles de mantener, pero todavía diferentes a las rurales del llano o a las urbanas. No hay que decir con esto que proponemos el convertir los Pirineos en una reserva de indios, pero el conjunto de función de refugio que tiene la montaña debe ser estimulada como una estrategia integral de autodefensa.

La montaña está siempre a la defensiva, defendiéndose siempre contra las invasiones de todo tipo. La situación actual de los Pirineos, en su vertiente Norte o en su vertiente Sur, a primera vista resulta un simple y claro desastre, pero esta situación es consecuencia de un proceso histórico que es bastante similar en cuanto a la estrategia seguida tanto por el Estado francés como por el Estado español. No se puede decir que el Pirineo en su vertiente sur o solana esté mucho más degradado, despoblado y pobre que en su vertiente norte. Las estrategias seguidas por ambos Estados centralistas han sido bastante similares. Tal vez el Estado español ha desarrollado, sobre todo en Lérida y en Huesca, los grandes trabajos hidroeléctricos más intensamente que en la vertiente norte, pero la desertización ha sido aún más intensa que en el lado francés. Pero en conjunto las medidas y las actitudes del Estado hacia los Pirineos han sido muy similares. La diferencia ha sido más bien de grado de eficacia, y la burocracia francesa ha sido más eficaz en su proceso de destrucción de las comunidades y de la integración de los pirenaicos en la mentalidad centralista francesa que la española. El problema no es sólo un problema de eficacia tecno-burocrática del Estado, sino de penetración e invasión del industrialismo capitalista de los últimos cien años. Los Pirineos, que fueron explorados muy tardíamente, en muchas de las zonas fueron explorados por el poder central, después del descubrimiento de América. Los Pirineos son en el fondo una riqueza a expropiar, a expropiar, a explotar. El espacio pirenaico es ante todo un recurso natural, y como tal ha sido objeto de pillaje durante los últimos cien años.

A medida que la burguesía comercial, industrial y financiera, del Norte o del Sur del macizo pirenaico, iba incorporando el territorio al mercado y extrayendo los recursos naturales así como cobrando impuestos, el empobrecimiento de los Pirineos ha sido creciente.

Se ha vaciado de contenido el antiguo poder que los pirenaicos tenían sobre sus montes, sus pastos y sus valles. Una vez que se les ha quitado el contenido de su soberanía, no les queda más remedio que aguantar en la pobreza o emigrar. También pueden quedar relegados a ciudadanos pobres de un territorio con recursos ricos y abocados a la asistencia pública o a los planes de

ordenación y equipamiento del territorio francés (en España ni siquiera eso). Pero esta situación de despoblamiento y abandono tampoco interesa del todo al Estado. Bernard Charbonneau señala muy certeramente que los Pirineos no es un espacio natural en abstracto, sino que los Pirineos son lo que son como consecuencia de la presencia de los pirenaicos: pastores, leñadores, agricultores, mineros, etc.

Los Estados francés y español han tenido y tienen una actitud ambigua hacia el Pirineo. Por un lado han seguido la táctica de destruir las instituciones políticas, la lengua, la economía que tenían los pirenaicos, incluso favoreciendo la emigración y el despoblamiento, y por otro en estos últimos años, al menos a nivel ideológico, manifiestan estar muy preocupados por el despoblamiento e incluso hablan de realizar planes para retener a la población, planes que, desde luego, no se confirman. Lo mismo sucede con las plantaciones de pinos en los Pirineos, que van expulsando ganado y gente en una acción real expulsadora, aunque la ideología estatal hable de retener a la población y desarrollar la montaña.

Pero por otro lado el Estado francés o el Estado español da la impresión de estar traumatizados —si el Estado es capaz de traumatizarse— del hecho de que un día no pudiera quedar población humana en los Pirineos. Parece ser grave para el Estado, ya que si no hay hombre no habrá ganados que pasten el Pirineo, si no hay ganados no hay vida, y en lugar de una frontera el macizo se convertiría en un vacío, en una tierra de nadie. Si no hay población no se puede reclamar la soberanía. En cierto modo el Estado tiene necesidad de una montaña poblada y controlada. La contradicción de los Estados francés o español con respecto al poblamiento de los Pirineos es que han estado expoliándolo durante los últimos cien años de tal manera que han expoliado hasta la población expulsándola y que ahora empiezan a encontrarse con que ya no hay jóvenes, con que dentro de treinta años tendrán que cazar a lazo a los ciudadanos para obligarlos a vivir en los Pirineos. En su grave desesperación parece ser que el Estado español o el Estado francés ha llegado a pensar en repoblar los Pirineos con jóvenes marginales, ecologistas, «pasotas» y todo lo que les caiga en mano, con tal de que acepten vivir en la montaña, cosa que no aceptan ni los ingenieros del Icona o del Servicio de Aguas y Montes francés, cuyos ingenieros viven en las capitales de provincia o de departamento. Pero los marginales y los ecologistas, por su juventud y actitud subversiva les dan más miedo que los viejos pirenaicos, que son el final de una etnia sometida. No parece que el Estado vaya a dar verdaderas cartas-pueblas a los jóvenes que quieran instalarse en la montaña. Los montañeses del lado español acogen e integran muy bien a los jóvenes que por el Pirineo han ido (el caso de Sieso de Jaca en la provincia de Huesca está muy claro, impulsado por jóvenes compañeros constructores), mientras que por el lado francés los marginales son mal recibidos por los montañeses (excepción hecha tal vez del caso de las luchas contra el polígono militar de Lárzac).

¿Cómo se expulsó a los hombres y mujeres de los Pirineos?

En primer lugar, poniéndoles una frontera que comunicara el Norte con el Sur. Históricamente los montañeses del Pirineo iban y venían a su gusto, tenían tratados de ayuda mutua y paso, bajaban los bearneses a trabajar en los regadíos del Ebro y los pastores trashumaban en invierno en el llano y en verano en las crestas. La frontera y los Pirineos, pues, no existían sino hombres de un lado y de otro. Durante los siglos XVI y XVII el valle del Ebro era más rico que el sur de Francia. Los franceses venían de segadores. El siglo XIX y el siglo XX cambió el signo y eran los aragoneses los que se iban a trabajar al Bearn. Hoy de nuevo hay más crecimiento económico en Euzkadi sur que en Euzkadi norte y en Cataluña sur que en Cataluña norte.

Con la frontera se pierde una unidad pirenaica política y una unidad ecológica, a pesar de que han sobrevivido ciertos pastos y facerías comunes a los valles del norte y del sur de la raya divisoria. Los hombres pirenaicos fueron los últimos en aceptar el servicio militar obligatorio ante el Estado francés o el Estado español, o se mutilaban, se cambiaban de nombre o huían al monte, trucaban las listas del censo demográfico: una admirable forma de resistencia al Estado.

Pero los 30 últimos años, el despoblamiento, es decir, la emigración de los jóvenes y adultos del Pirineo hacia las ciudades industriales ha sido para desgracia del pueblo, demasiado rápido y demasiado grande. La montaña ha sido siempre un buen espacio para nacer y crecer. Los Pirineos han repoblado el llano. Los terneros que nacen en el monte se engordan en el llano, las patatas de simiente de toda España proceden de los valles pirenaicos. Una profesión en las épocas difíciles del Pirineo era la de ama de cría para familias desnutridas pero ricas del llano. La emigración de la montaña y la población del llano, de la que forma parte la propia llamada reconquista española, tenía un ritmo lento que no desequilibraba la permanencia de una densidad demográfica de la alta montaña. El problema grave ha surgido cuando la despoblación ha sido acelerada arrasando pueblos, vaciando genéticamente los Pirineos: apenas quedan mujeres reproductoras. Los Pirineos están repoblados de mozos viejos que no encuentran pareja con la que hacerse compañía y tener descendencia. Los Pirineos han tocado demográficamente el punto de no retorno. Son incapaces de reproducir su población. Los que quedan son pocos, viejos y desanimados. Una proyección a 25 años de la actual pirámide de edades muestra el desierto demográfico de los Pirineos, sin lugar a dudas. El capitalismo «se ha pasao». ¿Pero por qué la gente se va?

EL EXPOLIO ESTATAL

La gente se va porque le han quitado la soberanía sobre su propia tierra a través de leyes estatales sucesivas a todo lo largo del siglo XIX. Las sucesivas leyes expoliadoras están en relación con el control y utilización de los recursos naturales.

Podemos contar que, en un recorrido rápido sobre las leyes expliadoras de las riquezas de los hombres de los Pirineos —y las leyes son muy parecidas por parte del Estado español o del Estado francés, o del Estado americano con respecto a las riquezas de los indios, de los territorios de las reservas indias, que ni aun ahora les son respetados a la hora de extraer carbón, gas natural, agua, roturaciones de tierras, etc.

Comencemos por el agua. El agua es uno de los grandes recursos renovables de la montaña. La Ley de aguas en España que ahora cumple cien años, fue muy clara: quitar la propiedad del agua al pueblo para una vez declarada de «Utilidad pública» adjudicársela al Estado y éste a los usos deseados por la burguesía comercial, industrial y financiera. La Ley es muy similar en Francia, y la gestión del agua está aún peor en España que en Francia. La Confederación Hidrográfica del Ebro es ineficaz, alimenta a más de 600 burócratas y masacra a los Pirineos, mientras que las Agencias de Cuenca (Agences de Bassin) están desarrollando estos diez últimos años una labor de estudio y planificación algo más interesante para Francia.

Pero a pesar de todo, el Estado, a través de estos organismos, tanto en Francia como en España, ha adquirido una soberanía sobre el agua que ha sido robada a los pobladores de los Pirineos. Que sean aguas termales, aguas embotelladas, aguas embalsadas para producir hidroelectricidad y regadíos más abajo, en ningún caso los pirenaicos pueden sacar ingresos de esas aguas, incluso se les prohíbe utilizarlas arriba con nuevos usos con la excusa de que son necesarias abajo. La gente en los Pirineos podría traer las fábricas japonesas más contaminantes, ponerlas en las cabeceras de las cuencas e intoxicar a toda la gente del llano. El simple hecho de no hacerlo supone una servidumbre sobre su derecho a utilizar el agua, por lo que esta servidumbre debiera ser convenientemente retribuida. Pero no es así. El Estado les quita el derecho el agua y con ello les hace más pobres. Como son pobres y no controlan sus recursos, no les queda más remedio que emigrar, y esto se repite con todos los demás recursos. Creo que ahora se entenderá clara mi frase de hace unos años, que dando la soberanía al pueblo contra el Estado viene a decir que el agua es para el que le llueve y la embalsa.

Algo parecido sucede con la energía hidroeléctrica. Las centrales que a principio de siglo habían sido iniciativas de las comunidades de los valles han sido poco a poco cerradas y absorbidas por grandes compañías capitalistas en España o la E.D.F. (Electricité de France), de manera que hoy no les queda a los montañeses sino pagar el recibo de la luz, cada vez más cara.

La gente de los Pirineos huye porque está empobrecida, y está empobrecida porque le han quitado sus riquezas. Restablecer la soberanía de los habitantes del Pirineo sobre su tierra sería restablecer la soberanía sobre el agua, la hidroelectricidad, las minas (de las que hubo en el lado francés experiencias de minas comunales).

Con la nieve pasó algo parecido. Nadie se acordaba de ella hasta hace unos 30 ó 40 años; en



La Montaña como refugio

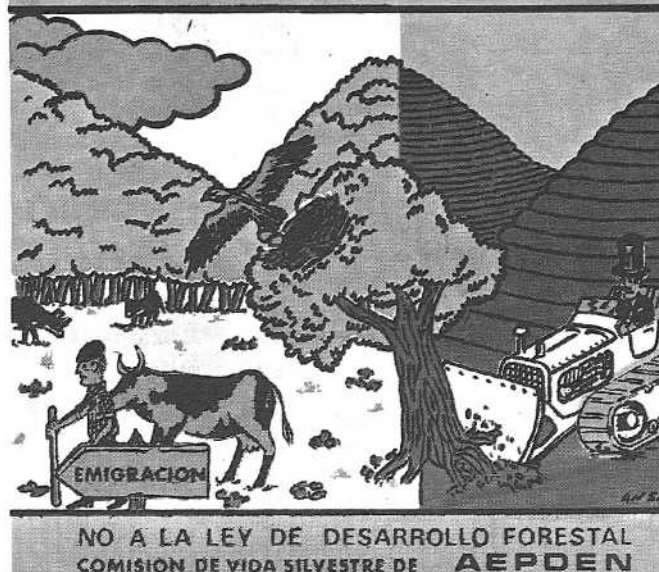
estos momentos, primero en los Alpes y después en los Pirineos, las grandes compañías capitalistas van a explotar el oro blanco. A los de los Pirineos les queda únicamente la posibilidad de trabajar de jornaleros en los telesillas en invierno o en la construcción en verano. Los beneficios se van de la montaña a través de las cuentas bancarias de las compañías. Por eso no hay que extrañarse que los pueblos de los Pirineos como el valle del Roncal luchan contra Belagua o los oscenses contra la docena de proyectos de futuras estaciones de esquí. Supongamos que una estación de esquí sea auténticamente rentable. En ese caso los montañeses deberían defenderse, en primer lugar, impidiendo que la construya la gente de fuera, en segundo lugar, si conviniese, construyéndola ellos y cobrando algo tan antiguo, tan medieval como un peaje a todos los turistas que subieran a partir de la cota mil, por ejemplo. ¿Por qué se permiten los peajes a las grandes compañías capitalistas que construyen las autopistas y no permiten el peaje cobrado por las comunidades del Pirineo a los que utilizan su nieve? Este peaje permitiría a la gente del Pirineo vivir bien, sin trabajar mucho, a cambio de mantener la montaña viva. Los pastores, los corderos y las vacas vivirían más felices y no tendrían que emigrar.

Algo parecido pasa con la riqueza forestal, con la madera, con el Pirineo convertido en factoría de celulosa, de pasta de papel. El Estado al servicio del capitalismo ha visto en el Pirineo desde el siglo XIX una fertilidad acumulada en el suelo durante siglos, una fertilidad producida por los ganados y los hombres pirenaicos que sabían mantener el suelo vegetal. Esta riqueza acumulada, verdadera renta del suelo y montaña, fue actualizada con las plantaciones masivas de pinos y de eucaliptos (estos últimos en la provincia de Gerona) por el ICONA en España, organismo equivalente en Francia: las empresas papeleras. Los pobladores de toda la vida del Pirineo tenían interés en mantener los castaños, los nogales, las hayas, los robles, los árboles de hoja perenne con cuatro producciones: hoja, frutos, madera y leña. Además, árboles que generan buenos pastos y sólo bosque, como consecuencia de la fermentación de la hojarasca y de la riqueza y variedad de especies vegetales. Es la lucha entre las especies resinosas, amigas del capital y del Estado, de rentabilidad y crecimiento rápido a base de esquilmar el suelo frente a las especies arbóreas frondosas, las amigas del hombre del Pirineo. La estrategia del Estado francés ha consistido en declarar Parque Nacional las áreas que en el fondo habían sido creadas tal cual con su arbolado por la presencia de los hombres pirenaicos, dejando el resto a la explotación turística, a la acción salvaje de la agroquímica a las repoblaciones con resinosos. En cierto modo el Estado francés reconoce que lo que era el auténtico ecosistema pirenaico, es decir, los árboles mantenidos en equilibrio en la selva por los hombres es lo que se declara parque natural, un truco para poder destruir el resto. La propia declaración de Parque Natural y Parque Nacional quita soberanía a los pueblos y comunidades que siempre habían utilizado para dar poder exclusivo al Estado central. Frente a un monte comunal, la transformación

en parque nacional quiere decir que pasa a manos del Estado y que lo pierde la comunidad.

La pasta de papel ha sido el objetivo de los últimos 25 años, especialmente en Navarra y Gerona, también en Lérida. Pinos y eucaliptos, éstos especialmente en Gerona, abastecen a una industria papelerera que monopoliza no sólo el monte, sino el agua cristalina de los ríos degradándola aguas abajo. Este es el caso dramático de Navarra, que tiene el 14 por ciento de su producción industrial en el sector papel con empresas, todas ellas de capital exterior, acogidas a los beneficios del

REPOBLAR... ¿PARA QUIEN



Plan de «desarrollo» de Navarra. Se da la circunstancia de que los montañeses de Navarra son cada vez más pobres, y la montaña está cada vez más vacía y las industrias papeleras son cada vez más grandes y compran la madera cada vez proporcionalmente más barata en las subastas de los montes comunales de los pueblos.

La madera de roble o de haya no sólo sale de Navarra muy barata, sino que sale también de la vertiente norte de los Pirineos para las fábricas de muebles de Valencia, donde se junta con la madera de Gabón y otras maderas africanas, lo que muestra el carácter tercermundista del Pirineo.

Así, pues, bien porque los árboles y el paisaje forestal es bonito (con lo cual se les quita la soberanía a los de los pueblos, se les prohíbe hacer nada más allí y se declara Parque Natural, Parque Nacional, Sitio Paisajístico, etc.), o bien porque los territorios están poco repoblados y los pastos poco pastados (y entonces el Estado les quita la soberanía a base de conciertos con el ICONA para plantar pinos o eucaliptos), en ambos casos, el monte es arrebatado de la soberanía de los pueblos de la montaña. El «milagro» de las repoblaciones forestales con especies de crecimiento rápido no es sino que succionan el capital de fertilidad acumulada durante siglos. Esa es la actuación del Estado allí. Cada vez que se va un tronco de haya o un tronco de roble del Pirineo se va sangre de los hombres de estos valles, cientos de años de fertilidad acumulada. En los montes de las Arezcoas

y la selva del Irati la población, especialmente el hecho de que queden unos 200 jóvenes se ha reunido e impide que salgan nuevos camiones con cortas de madera. ETA ha dinamitado el puente y no pasan camiones. Se está resucitando la tradición baztxarre o asamblea comunal, al igual que en el valle del Baztán y van abandonando el concepto patriarcal de derecho a voto del cabeza de familia para que sean todos los vecinos desde muy joven edad los que lo tengan el voto, una forma de democracia directa resucitada con motivo de la lucha por los montes comunales, por la defensa de las hayas y de los pastos.

Con la caza sucede algo muy parecido. La Ley en España y en Francia ha ido poco a poco quitando históricamente los derechos de los montañeses a la caza sometiendo a una soberanía del Estado que a continuación adjudica los derechos de caza a quien le conviene. A lo largo de los tiempos los montañeses decidieron soberanamente cuánto, cómo y cuándo se debería cazar. El Estado, con los guardas forestales, acaba regulando unas fechas de permiso de cazar y otras de veda, y sobre todo, asignando el monopolio de la caza a los cazadores ricos que pueden comprarlo. La caza, que era un complemento proteínico importante para los pobladores pirenaicos va desapareciendo de su dieta. Incluso algo tan popular y autogestionario como la caza a la paloma migratoria al comienzo del otoño a Echarar, ha acabado siendo un negocio para las sociedades urbanas de cazadores. Los campesinos convivían con el lobo y con el oso, con el buitre y con el águila real, teniendo hacia ellos más o menos hostilidad pero permitiendo una coexistencia de toda la cadena trófica. Poco a poco, por decretos-leyes y ordenanzas estatales se comienza a proteger más a los animales que a los hombres pirenaicos. De ahí a la declaración de parque natural y parque nacional con prohibición de cazar y de penetrar a los hombres de los Pirineos no hay sino un paso. Cada vez que se declara un parque nacional es robado a la comunidad local pirenaica. Los pirenaicos se han visto obligados a convertirse en cazadores furtivos (BRACONNIERS).

La prohibición por parte del Estado de recoger leña, cazar, recoger setas, frutos, etc., en los montes fue siempre combatida por los montañeses. Históricamente los señores feudales trataban de apropiarse de las riquezas naturales del bosque reprimiendo los derechos históricos de las comunidades de campesinos. La defensa popular de sus derechos a la leña ha sido permanente en las comunidades rurales. El joven Marx, en uno de sus primeros escritos en la Nueva Gaceta Renana, cuando era un veinteañero, todavía se preocupó de las luchas de los campesinos en aquellos bonitos textos sobre el robo de leña, que era una manera de desobediencia civil contra el poder de principios del siglo XIX. Si lo que se ha declarado como Parques Naturales en los Pirineos es consecuencia de la gestión ecológica que llevaron las gentes de los Pirineos, es absolutamente irracional y antiecológico el que se les prohíba seguir utilizando los territorios que utilizaban una vez que han sido declarados Parques Nacionales. Una auténtica

subordinación de los intereses rurales a los intereses urbanos y recreativos de las ciudades.

Los pastos son consecuencia de la presencia de ganado autóctono variado, viene a decir el biólogo Montserrat. Más o menos, habría que reconocer que los buenos pastos pirenaicos habían sido hechos por los pastores y los ganaderos de los Pirineos.

Yo estoy convencido de que ni con ordenadores electrónicos ni con expertos en programación se puede establecer un sistema de rotación de pastos, de conservación de la fertilidad tan sabio como lo han tenido durante cientos de años los hombres de los Pirineos. La trashumancia, las normas de regulación de capacidad ganadera de cada pasto, etcétera, son un modelo en su género en el que la interferencia de veterinarios o ingenieros agrónomos y forestales, de formación técnico-académica urbana, da mucho miedo. En general, lo que sucede es que los ingenieros más inteligentes acaban aprendiendo de los montañeses y haciendo lo que éstos les dicen.

Toda la gestión comunal de los pastos comunales es un modelo de gestión integral de la montaña del que habría que partir, aprovechando la experiencia acumulada durante siglos. Estas formas, que hoy se llamarían de autogestión comunal de la montaña fueron desprestigiadas por Marx a lo largo del siglo XIX con la excusa de que se trataba de un comunismo primitivo, que de manera simplificada sustituyó por el futuro comunismo construido por la revolución industrial y los obreros. En el siglo XX Lenin liquidó el asunto poniendo la etiqueta de populistas a todos los defensores de las instituciones comunales. Stalin acabó físicamente con ellas en la Unión Soviética. Bajo el adjetivo de científico, que consideraban los progresistas del XIX como lo más riguroso y racional que existía, se consiguió en parte desprestigiar el socialismo utópico, con la excusa de que lo único «racional» era el socialismo científico. De la misma manera se procedió para desvirtuar lo que se llamaba el comunismo primitivo, el «comunismo del futuro» se consideraba superior a lo que había sido el comunismo primitivo y este se veía relegado entre los modos de producción como modo «antiguo» de producción. Lo que queda cada vez menos claro es que exista una relación mecanicista y automática entre el llamado grado de desarrollo de las fuerzas productivas técnico-científicas y las relaciones de poder que se instalen dentro del sistema. Puede haberlo en relación a las clases sociales, pero incluso al interior de las clases sociales las relaciones de poder son muy distintas. En la época del feudalismo, incluso en el siglo XIX en las comunidades rurales... un sistema comunal de organización en el que la jerarquización del poder y el autoritarismo, clásico de las fábricas de la época o del Estado militar, no existía. Esto quiere decir que no hay que desechar por «arcaicas» las formas comunales de organización, siempre que sean auténticas e impidan el monopolio del poder y la organización jerárquica y autoritaria en cualquier comunidad.

El suponer que el comunismo puede ser —el día hipotético en que llegue— únicamente conse-



La Montaña como refugio

cuencia del poder obrero y de la industrialización y urbanización es cada día más dudoso. El comunismo libertario es una forma de organizarse sin tiranos ni obsesos del poder que se debe instaurar desde el momento en que se reúnen tres personas a hablar de cómo conseguir instaurarlo.

La penetración del capitalismo y del Estado moderno se produjo a lo largo del siglo XIX, al menos en la vertiente sur de los Pirineos, a pesar de las resistencias de las guerras carlistas, etc. Comenzó por estructurar el territorio en provincias con su capital y municipios muy determinados, en los que uno de los elementos fundamentales eran los impuestos y el levantamiento de quintas. El Gobernador de provincia en España y el prefecto en Francia tenían como misión extender la presencia del Estado central a las comunidades de los valles. Mientras tanto, las comunidades de los valles se reunían en asambleas periódicas para tratar los asuntos generales, y para los asuntos urgentes bastaba tocar las campanas. Estas asambleas Batzordes, universidades (del Valle del Baztán, por ejemplo) organizaban perfectamente la gestión del valle, y ha sido precisamente la decadencia de los valles consecuencia de la represión y la descomposición de los mecanismos asamblearios.

Los valles tenían, además de sus montes y sus pastos comunales, tejerías, hornos, ferrerías, textiles, minas en ciertos casos. Todo ello fue masivamente desamortizado por el ansia capitalista del siglo XIX. Es curioso señalar que los estudios de la desamortización en Navarra muestran que más de 80 instalaciones comunales de hornos, ferrerías, tejerías, textiles, tenerías de cuero, etc., fueron desamortizadas y masacradas para permitir la entrada de la industria capitalista y de las sociedades anónimas. En cuanto a la propiedad de las tierras, la desamortización de sus sucesivas fases en España tendió a privatizar en manos de los más ricos y de la burguesía dominante, incluso de la aristocracia las tierras de los comunales.

A medida que se les quitaba el espacio sobre el que vivían las comunidades pirenaicas, espacio en forma de suelo comunal, se les quitaban todos los recursos de su supervivencia. Esto se pudo conseguir, entre otras maneras, destruyendo el poder local, la soberanía de los vecinos sobre sus valles por la penetración del capitalismo y por la introducción de la democracia llamada representativa. En el caso de Navarra ha sido muy bien estudiado por Tomas Urzainqui y ha mostrado perfectamente cómo a finales del siglo XVIII la Diputación de Navarra, con la excusa de que en las asambleas de los valles y de los pueblos los menos preparados, los más folloneros, el populacho en suma imponía su voluntad y al votar por mayoría se convertían en algo ingobernable, decidió que en lugar de las asambleas el poder local estuviera en las Juntas de Veintena, Quincena u Oncena (20, 15 u 11 miembros), según el tamaño del pueblo. Estas juntas en un principio fueron elegidas democráticamente, pero poco a poco se vio lo que la Diputación y la burguesía navarra llevaban como estrategia: transformar las elecciones en un nombramiento a dedo de los veinte más ricos del pueblo!

Por si fuera poco, la junta de veintena fue completada con el Ayuntamiento franquista a dedo, por lo que la decadencia de la democracia, asamblea o batzarre fue algo perfectamente programado por la derecha. En esta línea hay una lucha creciente en Navarra y el resto del País Vasco por la resurrección de lo que fue una institución del pueblo: el batzarre o asamblea de vecinos.

Dentro de la expoliación de los recursos naturales, la Ley de Minas, tanto en Francia como en España, que da su propiedad al Estado y que éste da concesiones mineras al capitalismo, son un ejemplo complementario de cómo se ha ido empobreciendo el contenido de la soberanía de los montañeses. La Ley de Minas en España es muy clara: el subsuelo es propiedad del Estado, es decir, de la clase dominante y de los tecnoburócratas. Así ha sucedido que las grandes minas de potasas de Navarra son explotadas por el Instituto Nacional de Industria, organismo estatal español, o que el gas de Lac, junto a Pau, es explotado por la Empresa Nacional de Petróleos de Aquitania, organismo también estatal. En ambos casos a las comunidades locales no les queda sino la contaminación y las molestias. Las riquezas las extrae el Estado para sus propios fines. Ahora se llevarán el gas de Jaca.

A la montaña le quitan no sólo la lengua, sus formas de vida, sus recursos naturales, sus formas políticas, sino su propia identidad gastronómica. Como caso extremo, podemos señalar el caso del valle del Roncal, famoso por su queso. Recientemente la Diputación de Navarra ha entrado a formar parte como accionistas de una sociedad capitalista llamada «Enaquesa» que está produciendo queso del Roncal en una pequeña fábrica allí instalada y que obtuvo renuncia de los roncaleses a la denominación de origen de este queso. Dicho de otra forma: la única empresa o persona que puede vender el queso del Roncal con su denominación de origen es la empresa Enaquesa, cuando era un invento del pueblo, al que han quitado hasta el derecho a usar del nombre de su queso comercialmente.

Hemos visto, pues, que las riquezas naturales como el agua, los pastos, el bosque, las minas, la nieve, etc., les han ido siendo quitadas a los hombres y mujeres pirenaicos de manera que ahora se les ha dejado en la pobreza, en el llamado subdesarrollo y se les ha expulsado, con lo que el Estado viene a continuación a decirles que son unos anticuados, que no aceptan la modernización. Modernización no deseable e imposible cuando proviene del Estado, ya que éste fue el que expolió. La primera base de recuperación de la montaña es que recupere su autodeterminación y autogestión histórica.

Los jacobinos centralistas, en Francia, y los centralistas españoles, es decir: el Estado, fueron los causantes de la decadencia de la montaña, y difícilmente podrá ser el Estado el que la salve de nuevo.



Información Temática

NOTAS PARA EL ESTUDIO DE LA POBLACION DE LAS AREAS DE MONTAÑA

por Ambrosio Aguado y Carmen Gavira

Según García Barbancho, entre los años 1900 y 1970, unos diez millones de personas cambiaron de municipios en nuestro país, haciéndolo fundamentalmente desde las áreas rurales hacia los núcleos urbanos, alcanzando este flujo su punto máximo en la década 1960-70, en la que, según datos del I.N.E., 3.719.702 personas, es decir, 114 emigrantes por cada 1.000 habitantes, afluyen a las ciudades grandes y medias, abandonando el campo (1).

Estos datos tienen su reflejo a nivel municipal en el proceso acelerado de desaparición de municipios rurales y en el fenómeno de la «submunicipalización». Desde 1900 hasta 1940 desaparecen en España un total de 340 municipios rurales. De 1961 a 1977 serán 117 los municipios menores de 1.000 habitantes que desaparecerán; otros municipios no desaparecen, pero su población queda reducida de tal forma que son incapaces de cubrir las mínimas funciones asignadas a su Ayuntamiento, ni de ofrecer los servicios imprescindibles para la vida de sus escasos habitantes. Estos «submunicipios», menores de 100 habitantes que eran 300 en el Padrón Municipal de 1965, ascienden a 570 en el de 1975. Un caso extremo

dentro de este grupo de municipios rurales es el de los Ayuntamientos con menos de 10 habitantes, que alcanza un total de 5 en el último Padrón Municipal.

Estas cifras, reflejo de la desertización de superficies cada vez más amplias del país, adquieren un carácter especialmente alarmante en unas zonas muy concretas de las áreas rurales: LAS MONTAÑAS.

A pesar de que nuestro país es el segundo en altitud media de Europa y el primero en cifras relativas, la montaña en la planificación económica y en la ordenación del territorio, ha sido considerada siempre como zona «residual» o marginal. «La economía general del país está orientada siempre a unas soluciones de llanura, e ignora totalmente las soluciones de montaña... la planificación territorial se ha concebido hasta la fecha únicamente a nivel de planificación urbana o de núcleos urbanos... las únicas estrategias que se han planteado a nivel nacional no han sido estrategias de ordenación del territorio, sino estrategias de desarrollo económico conforme a los Planes de Desarrollo para evitar vacíos en el interior del país... así, la ordenación del territorio ha sido para la montaña en España, la organización del éxodo» (2). Evidentemente, afirma Pierre

(1) Bielsa Ory, Vicente. «Contribución al análisis de los desequilibrios demográficos entre los municipios españoles». (1960-70). Colegio Universitario de Logroño. Cuadernos de investigación geográfica e histórica 1975., pág. 11 a 35.

(2) Gaviria, Mario: «Presente y futuro del espacio pirenaico». Actas del Simposio de Huesca. Febrero 1976.

Gourou, se tiene tendencia a ver en las llanuras el marco de los paisajes humanos «normales», mientras que las montañas aparecen como casos particulares y extraños (3). Es evidente que existe una especificidad demográfica y socioeconómica de las áreas de montaña, pero «constituye una medida de prudencia contentarse con estudiar los efectos sobre el paisaje humano del contacto de diversas civilizaciones con ciertos rasgos físicos de tal o cual montaña y no con «LA» montaña. Hay limitaciones impuestas por la montaña, pero no una fatalidad física de la montaña» (4).

Lucien Febvre, a su vez pone en cuestión el término geográfico de «Montaña» e intenta «mostrar la imprecisión actual de este concepto sobre el que continúan apoyándose toda una serie de teorías y de consideraciones historiográficas muy ambiciosas, pero muy poco precisas... se nos dice que «las montañas representan partes de la superficie terrestre fuertemente elevadas por encima del suelo», ¿De que suelo y, por tanto, de que elevación se trata? ¿Elevación absoluta o relativa? ¿En relación al suelo que rodea a la montaña o en relación con el nivel del mar?... Montañas son los Alpes, los Pirineos, el Himalaya... pero, también lo son igualmente las montañas de Reims (288 m.) y de Laon (181 m.)... ¡Qué indecisión! Se da el nombre de montañas a alturas muy débiles que no pasan de los 200 metros, es difícil determinar el número de metros a partir del cual la montaña se convierte en colina, la colina en montículo. En realidad, la altura de las montañas no tiene más que un valor relativo que depende de la altura general del zócalo sobre el cual se levantan (5).

En definitiva, podemos decir que «no existe una especie de unidad de la montaña que se halle, constantemente en todas las partes del globo en que se encuentran relieves montañosos. Como no hay una unidad de meseta o de llanura... cuando se profundice más a través de estudios, se podrá tal vez determinar un cierto número de tipos de adaptación de las sociedades humanas a las posibilidades de las diversas especies de montañas* (6).

Si intentáramos definir los asentamientos de montaña en nuestro país por sus rasgos más comunes tendríamos que resaltar: Concentración de la población sobre un pequeño espacio siguiendo, en general, la regla de «mayor concentración en menos puntos a mayor altura», desdoblamiento de las zonas agrícolas y consiguiente desdoblamiento del habitat adaptándose al clima cambiante y a la variedad del suelo; combinación de la agricultura, bastante precaria, con la vida pastoril, muy desarrollada y poderosa, con la explotación forestal y con una actividad artesana e industrial más o menos temporal y accesoria; ritmo de las estaciones acompasado a una vida de invierno y otra de verano. Y, como característica más destacada y uniforme: el intercambio con las tierras llanas. Tráfico de madera, de animales, de agua,

de grano... de hombres, que configuran como consecuencia este sistema socio-económico denominado «montaña» formado por la unidad geográfica «montaña-vallen,

Si hemos calificado de alarmante la situación demográfica actual de la montaña, es porque la aceleración del proceso migratorio en estas zonas, durante el último decenio, además de dejar vacías numerosas áreas, especialmente en la alta montaña, ha provocado un envejecimiento tal de la población, que ha hecho aparecer un nuevo fenómeno: un saldo vegetativo negativo en numerosas zonas.

El análisis de las causas de la migración en las áreas de montaña escapa a los esquemas generales de migración rural-urbana, ya que la dirección del desplazamiento es, como hemos visto, frecuentemente de la montaña al valle, o incluso de descenso en la misma montaña abandonando las zonas más altas; y no forzosamente, en la dirección campo-ciudad, invalidando, por tanto, los esquemas de análisis basados en los procesos de «modernización», «urbanización» o «industrialización», utilizados en el análisis de las migraciones campo-ciudad.

Como hemos dicho anteriormente, las migraciones temporales o definitivas aparecen como una de las características más relevantes de las áreas de montaña. La emigración de la montaña, históricamente ha tenido por fin el mantener una tasa más o menos estable de población ajustada a la capacidad productiva de la zona, evitando así épocas de hambre. Durante los siglos XVIII y XIX, el exceso de los nacimientos sobre las defunciones, permitía colonizar nuevas zonas de la montaña, enviar población a los valles y mantener estable la población de sus núcleos incluso de los situados en las cotas más altas (7).

Existían diversos sistemas (aparte de las guerras periódicas) para mantener este equilibrio; uno de ellos era la regulación de la herencia a través de fórmulas como la del «hereu» u otras similares que tenían como fin mantener la concentración de la propiedad en una sola persona, fórmula que perdura todavía hoy día en numerosas zonas de la península y que en el caso de las áreas de montaña continúa jugando un importante papel como causa de las migraciones. Otra causa, no menos importante, ha sido la mecanización y modernización de las explotaciones, con la consiguiente reducción de la mano de obra necesaria para mantenerlas.

Siempre conviene hacer la distinción entre motivos (individuales) y causas (estructurales) de la migración. Los motivos se manifiestan en el cuadro general de las condiciones socioeconómicas que inducen a emigrar. Es obvio que los motivos, a pesar de que en parte son subjetivos, corresponden a características de los individuos: los jóvenes pueden ser más propensos a emigrar que los viejos, los alfabetizados más que los analfabetos, los solteros más que los casados, etc., o importante es no olvidar que la primera determinación de quien se queda es social o, si se quiere, de clase. Dadas determinadas circunstancias, una clase so-

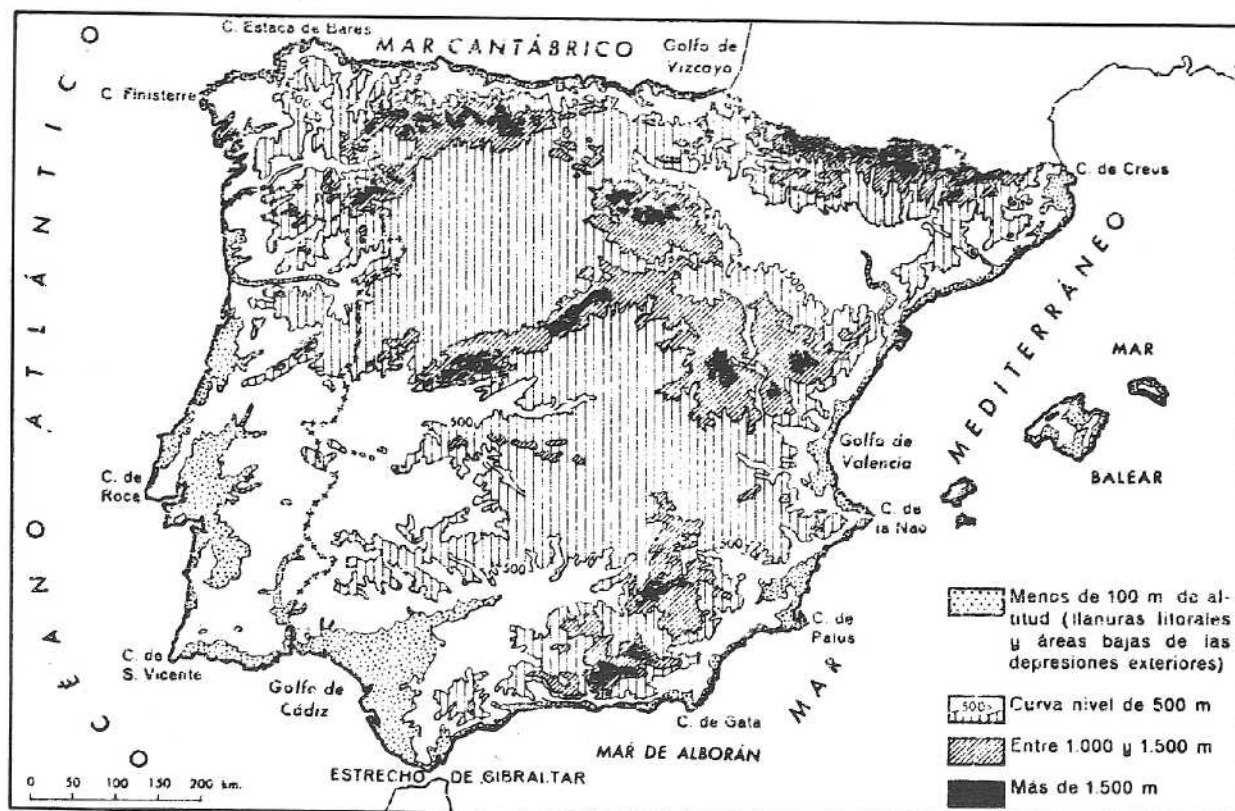
(3) Gourou, Pierre, «Introducción a la geografía humana». Madrid. Alianza Editorial. 1979, pág. 92.

(4) Idem. pág. 93.

(5) Febvre, Lucien, «La tierra y la evolución humana». UTHEA. México, 1953, pág. 181.

(6) Idem. pág. 190.

(7) Ver el trabajo de Jules Blanche «L'homme et la montagne». Paris. Gallimard. 1933.



cial se pone en movimiento. En un segundo momento, condiciones objetivas o subjetivas determinan que miembros del grupo migrarán antes y cuales quedarán para más tarde» (8).

Por otra parte, tal y como ha analizado V. Pérez Díaz, en el caso de las migraciones españolas, la decisión de migrar se justifica con la búsqueda de mejoras económicas inmediatas, aunque tras ellas, lo que realmente hay es la aspiración a «otro modo de vida». «El trabajo en la fábrica con horario fijo, los ingresos más altos y que aparecen más seguros, las tiendas y las calles iluminadas, pobladas de ruido y de movimiento, los bares, cines y bailes como ocasión de diversión casi permanente, las ocasiones de aprender y avanzar como más asequibles, y en general, las «oportunidades» de toda índole como más próximas, todo ello se funde en un movimiento, como un todo a la percepción del campesino y «motiva» su preferencia» (9).

Es evidente que no se puede hablar de «lo rural» y «lo urbano» como de dos mundos contrapuestos, ya que en nuestras sociedades europeas los dos son los polos de una misma realidad que poco a poco tiende a identificarlos. De la misma forma que como ya hemos dicho, no se puede hablar de «montaña» y «llanura» como de sistemas independientes dentro del mundo rural. Lo que sí es cierto, es que las áreas de montaña, tal y como se encuentran actualmente en estos países, por el mayor coste que supone el traslado a ellas de la técnica y de la cultura, se han transformado en las áreas más deprimidas económica

y demográficamente. La degradación de los servicios municipales o su inexistencia en gran número de casos, la falta de recursos técnicos para enfrentarse a unas condiciones más duras de vida, la competencia con la agricultura y la ganadería del valle (de menos calidad pero más productiva) y fundamentalmente el aislamiento, hace que sus habitantes vean la emigración como la única forma de mejorar su vida. Paradójicamente, es la apertura de comunicaciones la que favorece e impulsa en muchos casos la emigración, encontrándose tasas menores de emigración en las zonas más aisladas, donde el choque con los valores y la cultura urbana es casi nulo.

Como se verá en los diferentes artículos de este número, la nueva ideología ecologista con su reivindicación de la montaña (finalmente como un objeto más de consumo), o el auge de los deportes de invierno no han hecho sino empeorar la situación, haciéndola irreversible, al ser concebidos dentro de los esquemas del mismo sistema desarrollista.

No quisiéramos aquí caer en el polo opuesto sobrevalorando el peso de las áreas de montaña en relación con el resto del país. Por ello, creemos que una labor urgente, previa a cualquier proyecto de legislación en las áreas de montaña, será la de delimitar con la mayor exactitud posible, la superficie que será considerada como zona de montaña, para poder así determinar que población se verá afectada por la Ley de Montaña. Al mismo tiempo que se podrá estudiar con más profundidad su comportamiento demográfico y socioeconómico, dándole así su justo peso dentro del total de la población y de la economía del Estado.

Hasta ahora han sido escasos los intentos de estimación de la población de las áreas de montaña, y en todos ellos los cálculos se han hecho

(8) Singe Pau. «Imperialismo y dependencia en América Latina». Barcelona, Gustavo Gili. 1973.

(9) Pérez Díaz, Víctor: «Emigración y sociedad en Tierra de Campos». Estudios del Instituto de Desarrollo Económico. B.O.E. Madrid, 1969, pág. 181.



a partir del mapa hipsométrico de la península, estimando a partir de él los efectivos humanos por «grandes áreas de montaña». Así, por ejemplo, en las últimas estimaciones realizadas por los grupos de Alta Montaña, dentro de los estudios previos al proyecto de Ley de la Montaña, se delimitaron XIII grandes Áreas de Montaña, calculándose de una forma global la población en cada una de ellas:

AREA	N.º habitant. en miles (*)
I. Galicia Occidental	800
II. Cantabria	720
III. Orense-Zamora	180
IV. Pirineos	160
V. Demanda-Urbión	70
VI. Ayllon-Guadarrama-Gredos-Bejar-Gata	200
VII. Albarracín-Alto Tajo-Cuenca	130
VIII. Teruel-Castellón, Tarragona	105
IX. Montes de Toledo-Guadalupe-Badajoz	100
X. Segura-Cazorla	100
XI. Sierra Morena	420
XII. Sierra Nevada-Almería	140
XIII. Málaga-Cádiz	130

TOTAL 3.255

(*) Estimación a partir del Padrón de 1975.

En nuestro trabajo, el planteamiento es el inverso, es decir, dado que los datos de población nos vienen dados en los Censos a través de la unidad municipal, hemos tratado de delimitar las áreas de montaña a partir de la población que habita a una determinada altura, en lugar de calcular, como hasta ahora se había hecho, partir de unas áreas previamente delimitadas por las curvas hipsométricas.

El esfuerzo requerido para ello ha sido considerable, ya que no se trataba solamente de manejar los datos de los 8.168 municipios del país, sino que para el cálculo, como ahora veremos hemos utilizado las Entidades de Población (63.613) existentes en cada municipio, de tal forma, que en cada municipio se ha seleccionado la entidad de población de mayor número de habitantes, asignando al municipio la cifra correspondiente a la altura absoluta de esa entidad. En caso de existir varias entidades de población importantes, se hizo el cálculo de la media ponderada de sus alturas respecto a su población.

La falta de datos en el Nomenclátor, dificultó mucho el trabajo, ya que en los casos de las provincias de Orense, Jaén, León, Avila y Soria fue necesario consultar las hojas correspondientes del topográfico para poder averiguar la altura de muchas de sus entidades de población.

Los datos así obtenidos para cada municipio, se trasladaron sobre un mapa municipal, estable-



ciéndose las cotas siguientes: 0-199, 200-499, 500-799, 800-1.199, 1.200-1.599, 1.600-1.999 y más de 2.000 metros.

El sistema, aunque laborioso y costoso, no es ni mucho menos, perfecto, destacando dos problemas:

1.º) El mapa II no representa alturas reales, ya que en él sólo se refleja la altura de la entidad (o entidades) de población más importante, siendo además los valores así obtenidos inferiores a los reales, ya que: a) los núcleos más importantes de población suelen estar situados, por lo general, a media ladera o en el valle, es decir, en las zonas más bajas del término municipal, y b) no se ha tenido en cuenta la población de las restantes entidades minúsculas en su mayoría y situadas (en los pueblos de montaña) a mayor altura que el núcleo principal.

2.º) El hecho de tener que tomar como base del análisis una unidad tan heterogénea geográfica y demográficamente como es el municipio, deforma la representación gráfica final. Recordemos que en España las diferencias de superficie municipal van desde los 0,50 Km.² de Camprodon en Gerona a los 1.806 Km.² del municipio de Lorca. Y, en cuanto a la población, algunos municipios poseen una única entidad donde se concentran todos sus habitantes, mientras otros, como el municipio de La Estrada, en la provincia de Pontevedra, diseña su población en 569 núcleos.

Así, en la representación gráfica, hemos dado una altura uniforme a toda la superficie del término municipal, lo cual es ciertamente irreal, sobre todo en las zonas de relieve más accidentado.

Este error se acentúa en la mitad sur de la península a medida que aumenta el tamaño de los municipios. Se haría necesaria una corrección que no entrañaría excesivas dificultades, perfilando los límites municipales con las curvas hipsométricas correspondientes a los valores de las cotas en las que hemos establecido los distintos intervalos.

Por todo ello, resaltamos dos zonas en las que por lo anteriormente expuesto este análisis resulta más deformado: Galicia y las provincias Canarias.

En el primer caso, la dispersión del habitat gallego, y la superposición del límite municipal sobre la división tradicional de las «Parroquias», aboca a la aparición de muchos municipios muy extensos en cuyo accidentado interior encontramos cientos de pequeños núcleos de población situados a muy diferentes alturas.

En el caso de Canarias, donde como ya hemos dicho, hemos desechado los resultados, la especial orografía de las islas y su estructura municipal, en forma de sectores paralelos que descienden de las cimas a la costa, de tal forma que casi todos los municipios poseen un puerto de mar (con importantes núcleos de población), al mismo tiempo que dispersan parte de su población en pequeñas entidades situadas a gran altura, invalidando así nuestro análisis.

En definitiva, y a pesar de las dificultades que hemos expuesto, creemos que el mapa obtenido refleja con bastante fidelidad la altura en la que se encuentra el mayor número de los habitantes de cada municipio.

Una vez finalizado este análisis para todos los municipios del país, hemos optado por delimitar un marco más reducido que nos pudiera proporcionar una mayor fiabilidad y operatividad para poder estudiar el comportamiento demográfico de la población de montaña en estos últimos años. Para ello, a partir del mapa II, se seleccionaron zonas (grupos de municipios) que representasen las características más relevantes de una determinada sierra o sistema montañoso, procurando que tuvieran entre sí cierta diversidad altimétrica, espacial, morfológica y de desarrollo socioeconómico, reflejando, por tanto, la diversidad de las áreas de montaña en nuestro país (10).

Las áreas así seleccionadas son las siguientes:

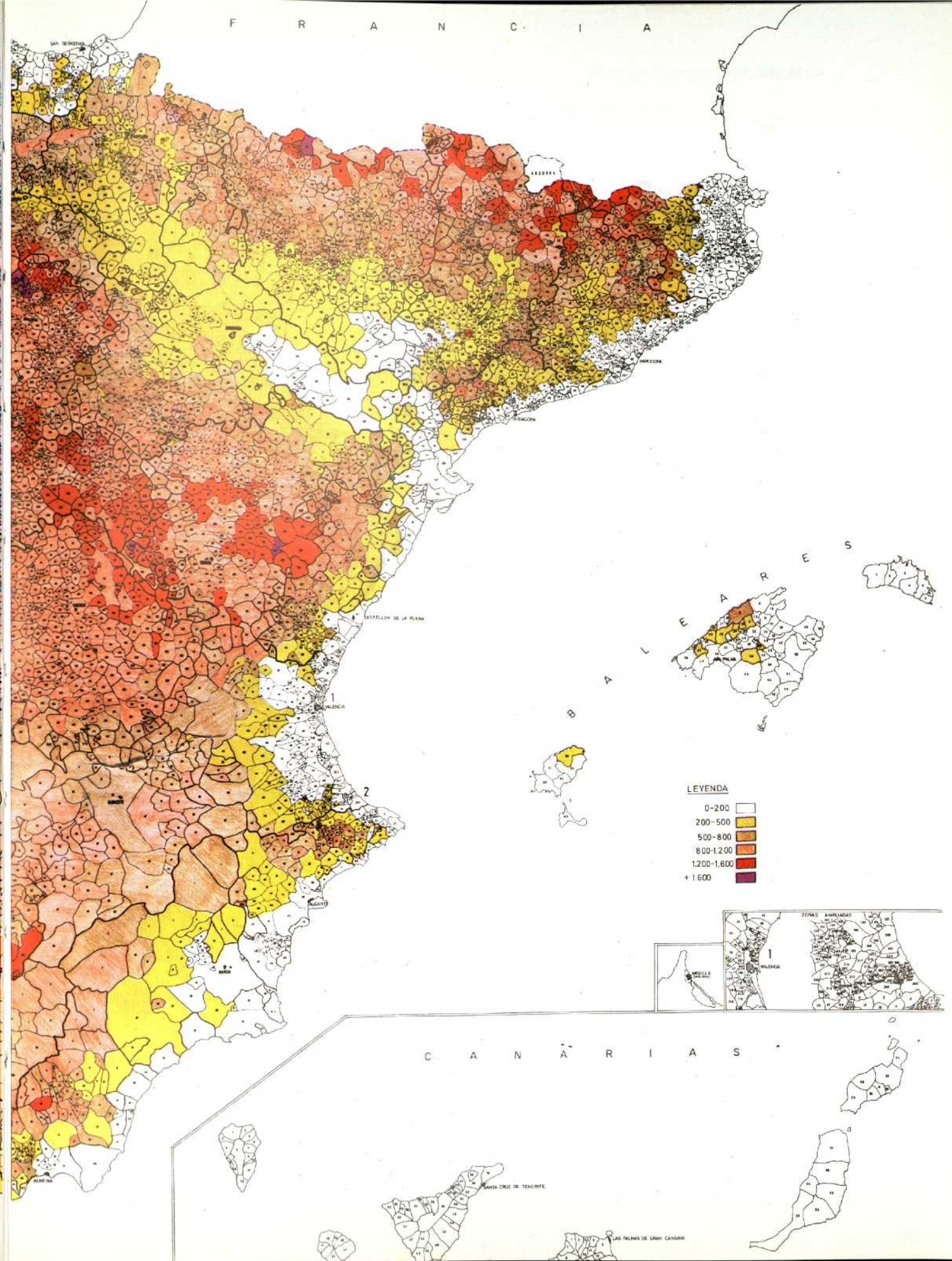
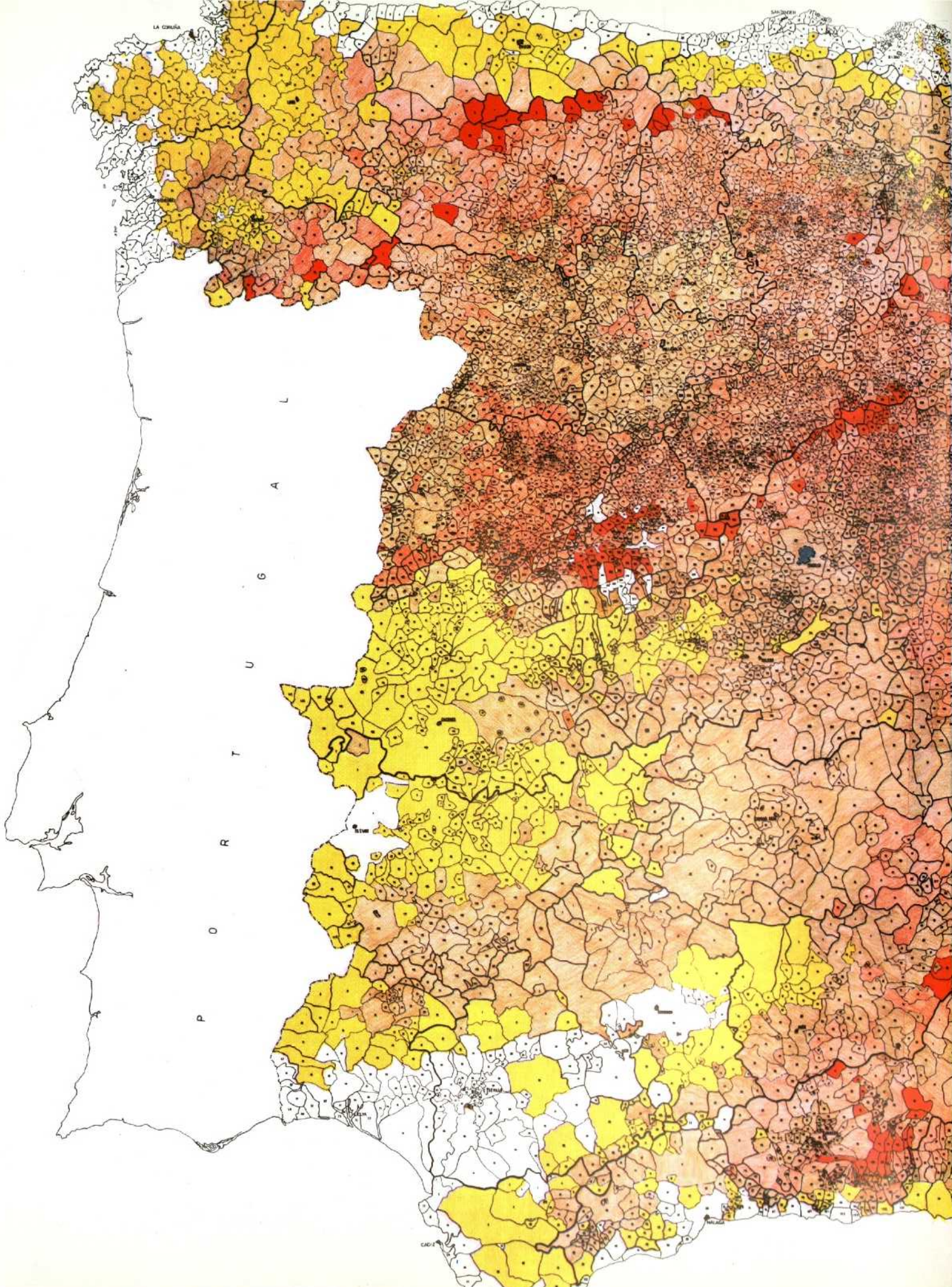
1. **Sierra de Ancares (6 municipios)**
2. **Picos de Europa (14 municipios)**
3. **Peña Gorbea (5 municipios)**
4. **Vall d'Aran (9 municipios)**
5. **Sierras de la Cabrera y Maragatería (10 municipios)**
6. **Picos de Urbión (17 municipios)**
7. **Sierra del Moncayo (13 municipios)**
8. **Sierra de Guadarrama y Valle de Lozoya (18 municipios)**
9. **Sierra de Ayllón (7 municipios)**
10. **Peña Golosa (5 municipios)**
11. **Sierra de Gata-Peña de Francia (7 municipios)**
12. **Gredos (20 municipios)**
13. **Sierra de Guadalupe (6 municipios)**
14. **Sierra de Altama (5 municipios)**
15. **Sierra de Segura (3 municipios)**
16. **Sierra de Aracena (10 municipios)**
17. **Sierra de Filabres (12 municipios)**
18. **Las Alpujarras (12 municipios)**

En conjunto, las zonas elegidas agrupan a un total de 179 municipios pertenecientes a 24 provincias (200 municipios antes de las fusiones posteriores a 1960), con un total de 153.282 habitantes según el Padrón municipal de 1975 (es decir, que en 10 años, han perdido un 11 % de sus municipios).

La dispersión del habitat aparece como característica común de todas estas zonas, siendo la media 6,5 entidades por municipio, dándose los máximos niveles de dispersión en el Norte, especialmente en la Sierra de Ancares y en los Picos de Europa. En el primer caso, destaca la media elevadísima de los municipios de Lugo con 140 entidades de población por término municipal, y en el segundo caso, la media se eleva en los municipios correspondientes a la provincia de Oviedo. A su vez, vemos que en la Sierra de Segura, a pesar de ser muy escaso el número de entidades a nivel provincial, aparece una dispersión del habitat considerable, que corresponde a las «cortijadas» de la Sierra, donde habita un pequeño número de personas.

Antes de entrar en el análisis demográfico de estas zonas, quisiéramos señalar dos aspectos en relación con el relieve y su influencia en la institucionalización del territorio, que nos han parecido muy significativos, en primer lugar, el papel de frontera que desempeña la montaña en la delimi-

(10) La delimitación de estas zonas se hizo con la ayuda del Profesor Francisco Alonso. Universidad Autónoma de Madrid.



CUADRO 1

Z O N A	PROVINCIAS	LOCALIZACION		
		TOTAL MUNIC. (1975)	N.º ENTIDA- DES POBL. (1970)	ALTURA ME- DIA POBL. (1975)
Sierra de Ancares	Lugo y León	6	315	604
Picos de Europa	Oviedo, León y Santander	14	276	319
Peña Gorbea	Alava y Vizcaya	5	36	473
Vall d'Aran	Lérida	9	40	1.104
Sierra de La Cabrera-Maragateria	Leon y Zamora	10	73	1.014
Picos de Urbión	Burgos, Logroño y Soria	17	43	1.246
Sierra del Moncayo	Soria y Zaragoza	13	13	836
Sierra de Guadarrama	Segovia y Madrid	18	34	1.112
Sierra de Ayllón	Segovia, Guadalajara	7	8	1.132
Peña Golosa	Castellón	5	47	792
Sierra Gata-Peña de Francia	Salamanca-Caceres	7	36	682
Gredos	Avila	20	30	971
Sierra de Guadalupe	Cáceres	6	7	676
Sierra de Aitana	Alicante	5	6	727
Sierra de Segura	Jaén	3	45	1.302
Sierra de Aracena	Huelva	10	34	667
Sierra de Filabres	Almería	12	97	907
Las Alpujarras	Granada	12	25	1.116
TOTAL	—	179	1.165	807

tación provincial, sobre todo en la mitad Norte de la Península. Vemos que a pesar de la reducida superficie de las zonas seleccionadas, algunas de ellas tienen sus municipios en dos o tres provincias diferentes, este es el caso de los Picos de Urbión, que hacen de frontera entre las provincias de Soria, Logroño y Burgos, o los Picos de Europa que delimitan las provincias de Oviedo, León y Santander.

Resalta, en segundo lugar, la determinación que el relieve de montaña, tiene, en la forma y en la organización de los municipios que en ella se asientan, diferenciándose dos formas muy características que se repiten a lo largo de todo el territorio. En la primera de ellas, los municipios se organizan circularmente en torno a la ciudad más importante o a la capital del valle, que se sitúa en el punto más bajo, cumpliendo las funciones

de centro administrativo, comercial y de servicios. Por lo general, este municipio central suele ser de dimensiones más reducidas que los restantes. Es este, el caso de Potes en el Valle de Liébana (Santander), que se repite en la Sierra de Gredos en torno a San Martín de la Vega, en el Valle del Roncal (Navarra) o en zonas de las provincias de Soria, Cuenca y Teruel.

La segunda forma de «organización municipal de montaña», es la que encontramos en la Sierra de Guadarrama, en la Serranía de Ronda, en las Alpujarras, Gredos, Picos de Urbión, Sierra de Aralar, etc. Los municipios, son en este caso, muy estrechos y se sitúan a ambos lados de la divisoria de agua, perpendiculares a ella, prolongándose por las laderas hasta los valles, de tal forma que todos ellos tienen parte de su término en las zonas más altas de la montaña, en las



CUADRO 2 Pérdida de altura de la población en los valles de Liébana y Arán

Pérdida de altura de la población 1960-1970				
ZONA	Municipios del Valle	Altura	% pérdida de población 1960-70	Idem excluyendo entidades de población de comportam. distorsionador
Valle de Liébana	Cabezón de Liébana	200-699	— 14,9	—
	Camaleño			
Valle de Liébana	Cillorigo-Castro	700-1000	— 29,4	—
	Potes			
	Tresviso			
	Vega de Liéb.			
Vall d'Arán	Arrés	600-699	— 21,3	—
	Alt Arán			
	Bausen	700-999	— 16,6	— 38,0 *
	Les Bordes			
	Bosost	1000-1299	— 30,8	—
	Canejan	1300-1999	+ 11,2	— 67,6 **
	Les Viella-Migt-Arán	+ 2000	— 91,3	—
	Vilamós			

* En la Cota 974 se encuentra Viella, centro principal del Valle, que en este período ha ganado 308 habitantes (un 30 % sobre su población de 1960).

** En la Cota 1500, se sitúa la estación de esquí de Baqueira Beret, creada con posterioridad a 1960.

Evolución de la población de los términos municipales que actúan como centros comarcales de atracción de población del resto del Valle

MUNICIPIO	AÑO						
	1920	1930	1940	1950	1960	1970	1975
VIELLA	682	912	678	905	1.048	1.356	?
POTES	1.139	1.208	1.239	1.434	1.364	1.206	1.414

laderas y en los valles donde, por lo general, se encuentran las poblaciones más importantes.

En la medida en que el objetivo principal de estas notas es el intento de evaluación de la pérdida de población en las áreas de montaña, siendo definidas estas como «las zonas habitadas situadas a determinada altura o con un especial relieve que se ven condicionadas a establecer cierta forma de vida y de organización socioeconómica para hacer frente a la especificidad del territorio en que se asientan». Tomaremos, por tanto, la altura de los asentamientos de población como dato base de nuestro análisis, y lo pondremos en relación con las restantes variables seleccionadas, valorando así su posible incidencia en el proceso

continuo de emigración en que se encuentran sometidas estas zonas.

Así, aparte de los datos de localización, situación, altura y número de entidades, Cuadro número 1, hemos elaborado otros tres grupos de variables que se recoge en los cuadros números 3, 4 y 5.

En el cuadro número 3: «Demografía», se han agrupado las variables: Población en 1960, Población en 1975 y Renta en 1975, obteniendo a partir de ellas, la densidad de población en cada zona, la pérdida de población entre los años 1960-75 y la «renta per cápita» para 1975. Cada uno de estos datos así obtenido se ha puesto en relación con el correspondiente a toda la provincia, para poder así ver la diferencia del comporta-

CUADRO 3

DEMOGRAFIA

Z O N A	Habitantes	Densidad Hbt./km ² 1975		% pérdida de población 1960-1975		Renta "per cápita 1975	
		Zona	Provincia ■ ■	Zona	Provincia ● ●	Zona	Provincia ●
Sierra de Ancares	11.922	12,5	26,6	33,8	24,2	54.333	105.026
Picos de Europa	22.453	12,4	37,2	33,4	23,3	72.351	138.811
Peña Gorbea	4.937	21,8	56,1	16,5	+ 190,0	114.791	199.562
Vatl d'Arán	5.484	8,2	18,4	15,9	13,2	248.290	149.873
Sierra Cabrera-Maragateria	9.398	6,5	19,6	43,8	28,6	51.429	113.392
Picos de Urbión	7.190	6,0	12,0	31,7	34,9	152.438	141.645
Sierra del Moncayo	2.462	5,4	11,7	50,6	30,9	92.211	146.936
Sierra de Guadarrama	4.468	8,6	24,8	44,9	+ 56,0	115.670	195.486
Sierra de Ayllón	505	1,5	9,4	63,9	43,9	105.851	134.588
Peña Golosa	4.121	8,6	26,3	44,0	9,5	83.021	137.857
Sierra de Gata-Peña de Francia	8.345	17,9	17,3	17,7	31,9	57.228	96.346
Gredos	12.136	14,1	19,2	32,6	27,4	106.422	99.666
Sierra de Guadalupe	9.275	14,0	18,3	36,8	30,6	76.121	85.924
Sierra de Ailana	1.596	12,3	86,8	40,4	32,6	76.503	135.578
Sierra de Segura	10.010	11,0	40,8	37,7	17,5	90.000	89.491
Sierra de Aracena	15.680	42,6	26,8	22,7	+ 7,2	99.363	114.367
Sierra de Filabres	9.940	14,0	27,2	40,5	13,3	93.682	101.110
Las Alpujarras	13.360	26,6	38,4	32,1	17,7	81.071	85.993
TOTAL	153.282	12,1	55,7	33,9	20,0	—	—

- Para que el dato sea mas **significativo**, se ha tornado como valor provincial, la media proporcional de las provincias sobre las que se asienta el núcleo.

** Las cifras corresponden únicamente a la "población rural". Es decir, no se ha contabilizado la población de los núcleos mayores de 10.000 habitantes, o aquello que ha tenido un incremento anormal de población en este decenio.

miento demográfico de las áreas de montaña en relación al resto del territorio provincial en cada uno de los casos.

En el cuadro número 4, «Usos agrícolas del suelo y número de explotaciones agrícolas*, se han reunido los principales usos (primario y secundario) de cada zona, el número de explotaciones en cada uno de ellas y la variación del número total de los mismo entre 1962 y 1972. comparándolo a su vez con la provincia.

Y, finalmente, en el cuadro número 5, «Estado del planeamiento y servicios municipales», se recoge el estado del planeamiento de los municipios (Tipo de Plan: vigente, en estudio o sin planeamiento), el número de viviendas con luz eléctrica, número de viviendas con agua corriente, número de calles con luz eléctrica y el estado de los servicios varios: Oficina de Correos, Telégrafos, Estación o Apeadero de ferrocarril y si tenía o no acceso por carretera.

La dificultad de disponer de datos a nivel municipal, nos ha impedido incluir otras variables previstas, como: superficie municipal dedicada a bosques, número de cabezas de ganado por municipios, etc... Las fuentes de las que hemos obtenido los datos antes expuestos son muy diversas (11) y su finalidad despende del organismo que

(11) Fuentes:

— Número de entidades de población: *Nomenclator de los ciudades, villas, lugares, aldeas y demás entidades de población*. I.N.E.. 1970.

— Población total: *Censos de población de España*. I.N.E.. 196. 1970.

— Padrón municipal. I.N.E. 1975.

— Renta per cápita municipal: Banco de Bilbao. Distribución de la renta. 1975.

— Usos del suelo: Mapa municipal de cultivos y aprovechamientos de España. Ministerio de Agricultura, 1962.

— Número de explotaciones: Censo Agrario. Ministerio de Agricultura, 1972.

— Estado del planeamiento municipal: Inventario de



CUADRO 4 Usos agrícolas del suelo, número de explotaciones agrícolas

ZONA	Uso agrícola principal	Uso agrícola secundario	Nº Explotac. agrícolas	Variación N.º explotac. 1962-72 (%)	
				Zona	Provincia
Sierra de Ancares	Monte Bajo	Labor y Monte	3.699	-12,8	-17,9
Picos de Europa	Monte Alto	Pastos	5.140	-37,2	-23,2
Peña Gorbea	Monte Alto	Pastos	977	-24,6	-28,6
Vall d'Arán	Monte Alto	Erial a Pastos	830	-22,2	-14,5
Sierra Cabrera-Maragatería	Monte Bajo	Erial a Pastos	4.258	-31,5	-26,3
Picos de Urbión	Monte Alto	Pastos	1.439	-35,9	-33,0
Sierra del Moncayo	Erial a Pastos	Secano	1.352	-28,6	-25,4
Sierra de Guadarrama	Monte Bajo	Erial a Pastos	1.689	-16,7	-21,9
Sierra de Ayllón	Monte Alto	Monte Bajo	407	-9,7	-27,1
Peña Golosa	Labor y Monte	Monte Alto	1.828	-16,2	-5,2
Sierra de Gata-Peña de Francia	Monte Alto	Erial a Pastos	1.879	-17,4	-27,3
Gredos	Monte Bajo	Pastos	4.228	-14,6	-16,2
Sierra de Guadalupe	Monte Alto	Dehesa de pas- tos y Labor	2.218	-15,2	-24,3
Sierra de Aitana	Olivos	Monte Alto	789	+5,7	+24,2
Sierra de Segura	Monte Alto	Monte Bajo	2.949	-16,5	+11,2
Sierra de Aracena	Labor y Monte	Monte Alto	1.530	-24,3	-20,9
Sierra de Filabres	Erial a Pastos	Monte Bajo	2.115	-41,6	-17,7
Las Alpujarras	Erial a Pastos	Monte Bajo	3.056	-8,3	-23,5
TOTAL	—	—	40,383	-24,3	-17,8

* Media proporcional de las provincias sobre las que se sitúa el núcleo.

las publica, así nos consta, por ejemplo, que el número de explotaciones agrarias publicado por el Ministerio de Agricultura en el Censo agrario de 1972, está muy sobreestriado.

Si en el fenómeno migratorio influyen como ya hemos visto numerosas circunstancias de signo diferentes, es evidente que no se pueden buscar tampoco explicaciones censales, al menos de forma directa, en otras variables. El despoblamiento de una zona depende tanto de las características de ella misma como de las de su entorno, esto ocurre y de una forma mucho más acentuada en el caso de la montaña y del entorno; el valle.

Podríamos decir, como afirmación general, que en su conjunto, las zonas de montaña están más despobladas que el resto del medio rural, es decir, que poseen densidades mucho menores (la Sierra de Ayllón alcanza apenas los 1,5 habitantes por Km.²) estando además sometidas a un ritmo de

pérdida de población notablemente superior a cualquier otra zona del país.

Vemos que las áreas que han perdido mayor número de habitantes en los últimos 15 años (más del 50 % de su población), corresponden a provincias tradicionalmente migratorias, y dentro de ellas, a las áreas más atrasadas como son: La Cabrera en León y Zamora, El Moncayo en Soria y Zaragoza y Ayllón en Segovia y Guadalajara (cuadro 3).

Otras tres zonas de alto porcentaje de pérdida de población son: la Sierra de Guadarrama, Peña Golosa y la Sierra de Aitama. En estas áreas, el crecimiento experimentado por las zonas industriales y de servicios de las provincias respectivas: Madrid, Castellón y Alicante, han actuado como focos de atracción para los habitantes de las zonas más altas y, en consecuencia, más atrasadas, al ofrecer a sus habitantes la posibilidad de un puesto de trabajo en una zona con mejores servicios.

Por el contrario, hay zonas que en comparación con el resto de las áreas rurales del país, mantienen tasas de emigración bastante bajas, es el caso de Peña Gorbea, los Picos de Urbión, el Valle de Arán y la Sierra de Gata.

suelo calificado. Resumen de datos básicos. D.G.U., documento 2. MOPU, 1979.

— Calles con alumbrado. Viviendas con alumbrado. Viviendas con agua corriente. Servicio de correos municipal. Servicio de teléfonos municipal. Accesos por carretera. Apeadero o estación de ferrocarril: Estadísticas municipales de servicios. IEAL. Madrid, 1977.

CUADRO 5 SERVICIOS MUNICIPALES - ESTADO DEL PLANEAMIENTO

Z O N A							Número de municipios que carecen de servicios			Estado del Planeamiento Municipios				
	%calles con ilum. Zona Prov.		%viviend. con luz Zona Prov.		%viviend. con agua Zona Prov.		Correos	Teléf.	Acceso por carret.	Estac. apead. Ferroc.	Número total de munic.	Con Plan. vigente	Con Plan. estudio	Sin Planeamiento
Sierra de Ancares	30	70	78	92	75	55	2	1	0	5	6	0	0	6
Picos de Europa	27	66	90	95	68	75	5	1	2	14	14	1	0	13
Peña Gorbea	85	87	99	99	93	97	0	0	0	5	5	5	0	0
Vall d'Aran	100	91	100	91	80	87	2	0	0	9	9	0	9	0
Sierra de la Cabrera-Maragateria	46	79	86	95	46	61	3	6	2	9	10	0	2	8
Picos de Urbion	92	88	95	94	76	75	4	2	1	17	17	1	2	14
Sierra del Moncayo	97	96	90	96	22	67	5	1	2	12	13	0	1	12
Sierra de Guadarrama	79	91	97	99	68	93	10	0	0	12	18	10	4	4
Sierra de Ayllón	53	94	75	95	18	77	7	2	1	7	7	0	2	5
Peña Golosa	100	97	65	93	41	83	0	0	0	5	5	1	0	4
Sierra de Gata-Peña de Francia	99	94	91	91	17	64	1	0	0	7	7	1	1	5
Gredos	100	97	98	96	70	66	2	0	0	20	20	0	16	4
Sierra Guadalupe	97	94	90	89	61	66	0	0	0	6	6	1	0	5
Sierra de Aitana	100	93	88	95	86	88	3	0	0	5	5	0	0	5
Sierra de Segura	64	96	70	89	19	75	0	0	0	3	3	0	0	3
Sierra de Aracena	99	97	88	95	45	69	0	0	0	9	10	1	0	9
Sierra de Filabres	81	80	69	81	12	58	3	2	5	9	12	0	12	0
Las Alpujarras	94	89	92	92	54	66	1	0	0	12	12	0	1	11
TOTAL	80	89	86	93	53	73	48	15	13	167	179	21	50	108

• Media proporcional de las provincias sobre las que se sitúa el núcleo. Incluye la capital de la provincia.

En los dos primeros casos, la riqueza agrícola o forestal de la zona, y la rentabilidad de su sistema de explotación, mantienen tasas de productividad altas fijando en ellas a sus habitantes y produciéndose unas tasas de migración mínimas hacia los núcleos industriales. En el caso del Valle de Arán, es la orientación turística de la zona la que ha frenado la pérdida de población, si bien, como ahora veremos, a consta de una concentración en las áreas más directamente relacionadas con esta actividad y en detrimento de las zonas altas tradicionalmente agro-pastorales. En el área de la Sierra de Gata o la Peña de Francia, puede ser el aislamiento y el atraso endémico, las causas de que sus habitantes no se hayan incorporado todavía a la corriente migratoria, que por lo demás, sí ha incidido con bastante fuerza en sus provincias (Cáceres y Salamanca).

A falta de datos para poder realizar un estudio más detallado como el que se llevó a cabo en el Trentino italiano (12), se puede afirmar, sin embargo, que año a año se produce un «descenso» de la población en el interior de cada una de las áreas de montaña.

(12) *Plano urbanístico del Trentino* (Provincia autónoma de Trento) Padova. Marsilio editore. 1962.

Llevando nuestro análisis a nivel de las entidades de población para dos valles de características muy diferentes como son: el Valle de Liébana en Santander y el Vall d'Aran en Lérida (ver cuadro número 2), hemos podido constatar que en las pequeñas aldeas y lugares de la montaña, se inicia antes el proceso migratorio y se mantiene con ritmo más fuerte. Por el contrario, la capital del Valle (situada a menor altura) ve como aumenta su población en una primera fase para sumarse posteriormente también al éxodo hacia las grandes ciudades.

Del mismo análisis se desprende que existe una correlación positiva entre la altura del asentamiento y la pérdida de población, aunque hay que tener en cuenta la interferencia de algunos factores que distorsionan esta tendencia: existencia de un núcleo industrial en la zona, proximidad de un centro urbano importante, posibilidad de implantación en la zona de un centro turístico o de deportes de invierno, etc. Así, en el Valle de Arán, con un fuerte desarrollo turístico (tanto de verano como de invierno) centrado fundamentalmente en su capital: Viella, vemos que las localidades situadas en las cotas altas (700 y 999 m.) entre las que se cuenta Viella, pierden «sólo» el 16,2 % de



**Notas
para el estudio de
la población en
las áreas de montaña**

su población en el período interanual 60-70, mientras que en las poblaciones situadas a menos altura, la tendencia es más fuerte (21,3 %).

Más claros son los efectos producidos por una actuación turística como la de la estación de esquí de Baqueira-Beret, que si bien en términos absolutos no supone un gran aumento cuantitativo de habitantes, en el análisis por cotas de altura, deja ver, que la población situada entre 1.300 y 1.999 metros, lejos de descender al ritmo que le correspondería (67,6 %) aumenta en 1970, en un 11 % con respecto a la población existentes 10 años antes.

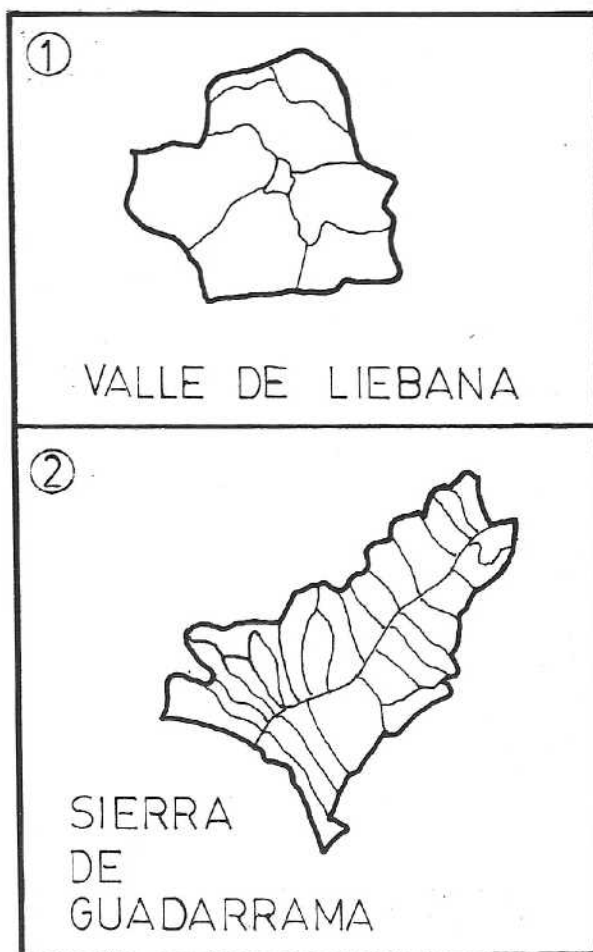
Creemos, que un estudio a este nivel de detalle (aún más significativo si se añade el análisis de las pirámides de edad de cada entidad), se hace necesario para todas áreas de montaña del país, para de esta forma, poder valorar el comportamiento real de la población y descubrir los núcleos que se podrían potenciar como futuros centros comarcales de montaña, en torno a los cuales gravitaría una nueva política de desarrollo integral de estas áreas.

En cuanto al análisis de la variable «renta per cápita municipal», hemos de tener en cuenta lo abstracto del concepto antes de buscar explicaciones a su distribución en estas zonas. De forma general, podemos ver que salvo en los casos ya citados de Vall d'Aran y Picos de Urbión (ambos con niveles de vida relativamente altos, aunque por causas distintas), en su conjunto, las áreas de montaña, aparecen con una «renta per cápita» considerablemente más baja que el conjunto provincial correspondiente a cada caso, si bien en este caso, el análisis provincial no se ha hecho eliminando las «áreas rurales». Quizás, la única excepción (además de las dos ya citadas) sea la de la Sierra de Gredos que aparece con una renta más elevada que la del total provincial de Avila, lo cual no significa más que, en esta provincia, existen zonas mucho más empobrecidas que las áreas montañosas de Gredos.

Por otra parte, hay que tener en cuenta, que la pérdida de población tan importante en la montaña, influye directamente en el nivel de renta, ya que como afirma G. Barbancho «la migración interior ha actuado como factor corrector de las disparidades en los ingresos por persona, si bien, este medio de corrección tiene un elevado precio: la despoblación de casi toda España y la congestión de unas pocas áreas del país» (13). Así una zona tan pobre como la Sierra de Ayllón, que ha perdido un 64 % de su población en los últimos años, alcanza una renta que supera las 100.000 pesetas por persona, mientras que la zona de Sierra de Gata-Peña de Francia, con un bajo índice de pérdida de población (por las características de aislamiento y atraso ya expuestas) alcanza el índice más bajo de «renta per cápita» de todas las zonas estudiadas.

Otra de las variables analizada, es el «Número de explotaciones agrarias» y su evolución en los diez años transcurridos entre los censos agrarios de 1962 y 1972 (cuadro número 4). Según la

(13) - García Barbancho, «Disparidades regionales y Ordenación del Territorio». Barcelona, Ariel, 1978, página 181.



EJEMPLOS DE ORGANIZACIÓN ESPACIAL DE MUNICIPIOS DE MONTAÑA

1. Valle de Liebana (Santander).
Organización circular en torno a la capital del Valle (Potes).
2. Guadarrama (Segovia y Madrid).
En franjas estrechas en ambas laderas a lo largo de la divisoria de aguas.

definición del Ministerio de Agricultura por Explotación Agraria con tierras, se entiende «toda extensión de terreno, en una o varias parcelas, aunque no sean contiguas, pero que en su conjunto formen parte de la misma unidad técnico económica, con superficie total no inferior a 0,1 Ha., y de la que se obtienen producciones agrarias bajo la dirección de un empresario». Y por explotación agraria en tierra; «toda empresa que con menos de 0,1 Ha. posea en total dos o más cabezas de ganado vacuno, caballar, mular, asnal o porcino, 50 o más de ganado ovino o caprino, 50 o más gallinas, 50 o más conejos», como se ve, la definición es muy ambigua y se tiende generalmente a sobreestimar el número de explotaciones municipales en cada censo, pero pese a todo ello, el número de explotaciones agrícolas en las zonas de montaña, se ha reducido en proporción bastante mayor, que en el resto del territorio, si bien en este caso, las excepciones son mucho más numerosas, dado que en definitiva el descenso del número de explotaciones no equivale linealmente a pérdida de población o abandono de la tierra, ya que son muchos los factores que intervienen; posibilidad de fragmentación de las parcelas, inci-

dencia del cooperativismo, sistema de herencia... factores todos ellos, condicionados a su vez por el tipo de cultivo dominante.

A título indicativo, se han señalado los usos agrícolas principales de cada zona, según los datos del mapa de cultivos del Ministerio de Agricultura. Un estudio más detallado, debería descender hasta el análisis de la estructura de la propiedad de la tierra, tamaño de las parcelas, rendimiento posible, etc. (14).

En las áreas seleccionadas aparecen rasgos agrícolas bastante homogéneos, que coinciden con la tipificación de ((comarcas agrarias* llevada a cabo por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Agricultura (15). En general, la mayoría de los casos, el porcentaje señalado como «superficie agraria» sobre la superficie municipal total, es de grado medio, con un predominio subsectorial de espacios dedicados a «pastos y forestal» frente al predominio «agrícola» del llano. Asimismo, numerosas zonas poseen una fuerte orientación forestal del monte maderero, siendo muy variable por el contrario la orientación ganadera, que varía según las zonas geográficas en las que se integra cada una de las áreas de estudio.

Por último, y en relación al estado del planeamiento y los servicios municipales, las áreas de montaña analizadas acusan grandes deficiencias en sus dotaciones y una ausencia casi total de planificación. El cuadro 5 refleja la situación de los servicios municipales en las 18 zonas, donde se ve el nivel inferior de dotación existente de se ve el nivel inferior de dotación existente significativo que un 47 % de las viviendas en estos municipios de montaña, carezcan de agua corriente en un medio donde este elemento no es escaso. Asimismo, 45 municipios de los 179 analizados (un 25 %) no tienen oficina de correos, 15 carecen de servicio telefónico y 13 no cuentan con acceso por carretera, dato este último muy significativo, ya que no se refiere al núcleo municipal, sino a todo el conjunto del término municipal, con lo que refleja el grado de aislamiento del municipio. Lo más grave, en relación a los servicios municipales, no es tanto su inexistencia en algunas zonas como su desaparición en numerosos casos debido a la pérdida de población municipal usuaria de los mismos.

Finalmente, el estudio de la planificación territorial, muestra el olvido de que han sido objeto estas áreas por parte de la Administración. De los 179 municipios estudiados, sólo 21 (11 %) cuentan con algún tipo de planeamiento aprobado, siendo en su mayoría: Normas Subsidiarias o Delimitación del suelo. Es decir, que en la actualidad, el 89 % de los municipios de montaña estudiados

no cuentan con ningún tipo de planificación territorial, viéndose por el contrario afectados por numerosos planes sectoriales sin ninguna coordinación entre sí.

CONCLUSION:

Partiendo de la dificultad de la delimitación de las áreas de montaña en nuestro país, y centrándolo el estudio en las 18 zonas seleccionadas según los criterios anteriormente expuesto, y a pesar de las dificultades encontradas para el acceso a las fuentes de datos a nivel municipal y de entidades locales (o su inexistencia en muchos casos), podemos afirmar que; en su conjunto las áreas de montaña, han mantenido en los últimos 15 años un porcentaje de pérdida de población considerablemente más elevado que el correspondiente al medio rural de las provincias a que cada una pertenece (salvo en el caso de la Sierra de Gata y de los Picos de Urbión, situados sobre las provincias de altas tasas de migración). Esta pérdida de población es selectiva, afectando a los elementos más jóvenes de la población, y con mayor fuerza a las mujeres, con lo cual, el proceso de envejecimiento de la población de la montaña se produce de forma cada vez más acelerada. El saldo vegetativo negativo que aparece en varias zonas, se suma a los emigrantes y hace descender la densidad de forma que en algunos casos (Sierra de Ayllón, por ejemplo), se puede hablar de desertización. A su vez, dentro de cada una de las zonas, se ha podido observar un proceso de abandono progresivo de los núcleos de población más altos y la reagrupación en las entidades situadas a menor altura. El descenso del número de explotaciones agrarias, la inexistencia o la degradación de los servicios municipales, y la tasa de renta per cápita municipal, cada vez más distanciadas del conjunto provincial, son el reflejo de este proceso de despoblamiento de la montaña.

El despoblamiento acelera el despoblamiento y hace irreversible el proceso de desertización, frente a ello la planificación territorial como forma de intervención de la Administración Pública en la utilización futura del suelo, en el número y calidad de los servicios y en las condiciones de vida de sus habitantes, aparece como el único mecanismo capaz de paralizar e invertir este proceso.

(15) *Tipificación de las comarcas agrarias españolas.* Ministerio de Agricultura. Secretaría General Técnica. Madrid. 1977-1978.

(16) Maurice Michaux. Director del Servicio de Estudios de la Comisión Internacional de Ordenación de la Montaña desde su creación en 1964 hasta 1972. principal promotor del desarrollo de la planificación en áreas de montaña y creador del llamado «Plan Michaux» o «Plan Nive» para el desarrollo de los deportes de invierno.

(14) Ver trabajo de J. M.^a González Kuiz «*Modos de vida y niveles de renta en el Prepirineo del Alto Aragón Occidental*». Iaca. Instituto de Estudios Pirenaicos. 1976.



APROVECHAMIENTO FORESTAL

por Joan Ignasi Castelló i Vidal

Si bien ha existido en algunas comarcas o en áreas más amplias una planificación sectorial de las actividades forestales, que ha incidido fuertemente en las mismas, en general este sector no ha influido o lo ha hecho marginalmente en las decisiones que afectaban al desarrollo y la ordenación territorial seguida en los últimos años. Sólo así se explica, por ejemplo, que en Cataluña, cuya superficie forestal representa el 57,9 % del territorio (Cuadro 1), no haya existido representación directa de la administración forestal en las Comisiones Provinciales de Urbanismo o que la roturación, disminución y urbanización ilegal del bosque, haya prosperado sin apenas trabas administrativas, aún disponiéndose de un poderoso instrumento para la protección de las masas forestales como es el de la Ley de Montes.

Probablemente las razones de esta situación hay que buscarlas, en primer lugar, en la baja rentabilidad económica de un elevado porcentaje de los montes españoles, que justificaba ante unos gobiernos más o menos predispuestos para ellos, el frenazo de la inversión de los particulares en el monte productivo y su progresiva degradación al anteponerse la obtención de las plusvalías resultantes del equipamiento turístico de la urbanización del bosque, a la conservación del monte y desarrollo de la producción, que quedaban circunscritos a la superficie pública gestionada por el Estado y a las fincas particulares capaces de sostener especies de crecimiento rápido. Y, en segundo lugar, en la falta de sensibilidad del conjunto de la sociedad española por los problemas rurales y conservacionistas.

Afortunadamente, la enérgica actitud de muchas entidades y grupos preocupados por el deterioro del medio natural, ha facilitado la entrada en una nueva etapa en la que los problemas asociados al aprovechamiento, reconstrucción y conservación de los montes habrán de tener mayor peso específico a la hora de planificar el desarrollo y ordenar el territorio en todo el conjunto del Estado y muy particularmente, en las comarcas de alta montaña. Es en este contexto que se revisan, a continuación, algunos aspectos de la contribución del monte y de las actividades con él relacionadas al desarrollo y equilibrio de las comarcas de alta montaña, desde la óptica de su papel económico, su singular posición en las estrategias de conservación y su interés para la atracción turística, y que, asimismo, se

aportan algunas opiniones sobre aspectos actuales y alternativos del bosque en la alta montaña de cierta utilidad en un enfoque global del planeamiento.

La producción forestal

La explotación forestal y las actividades de transformación de la madera tanto artesanales como industriales, tienen una larga tradición en las comarcas de alta montaña. Alrededor de estos procesos productivos se mueve un importante número de empresas de explotación que van desde el propietario forestal, que realiza los aprovechamientos directamente, al tratante de madera, pasando por empresas de servicios más o menos especializadas, y se mueven, asimismo, un número no despreciable de establecimientos industriales y artesanales de transformación que valorizan los recursos forestales comarcales, y garantizan un cierto nivel de empleo. Pero nuestro interés aquí no es tanto el justificar la importancia actual de estos aspectos o detenernos a analizar, por ejemplo, cuestiones tan decisivas como la transcendencia de las rentas forestales en la economía de muchos ayuntamientos de alta montaña, como el reflexionar sobre la contribución de este sector a una política global de equilibrio entre las actividades complementarias de la montaña:

- agricultura, ganadería y silvicultura
- industria y artesanía
- comercio, turismo y hostelería
- servicios públicos y privados,

que se plantee como objetivos básicos los de frenar su declive y potenciar el desarrollo económico.

Desde el punto de vista de la producción, la potenciación de la actividad forestal colabora al desarrollo de estos objetivos comarcales, a través de:

- El incremento de la materia prima necesaria para el desarrollo de una industria transformadora.
- Su participación en la diversificación de la economía y, en consecuencia, al incremento de la estabilidad.
- El mayor desarrollo del intercambio intercomarcal.
- El incremento de la remuneración al trabajo y al capital, que genera una mayor demanda de otros productos y servicios.
- La previsión de empleo, y

— La mejor utilización del capital social (carreteras, escuelas, etc...)

Este desarrollo de la producción forestal puede generarse a partir de dos tipos de actuación, mejorando las actuales explotaciones y ampliando la superficie forestal, mediante la reforestación de áreas de cultivo abandonadas o de bajo rendimiento y áreas desforestadas.

Mejora de las actuales explotaciones

Podemos distinguir dos grandes grupos de montes con una trayectoria distinta en su gestión y con diferencias sustanciales en la estructura actual de sus masas, que al pensar en la valorización de sus productos plantean problemas heterogéneos y exigen el planteamiento de estrategias diferentes. Nos referimos a los montes del Estado, de las Corporaciones o consorciados cuya gestión está íntimamente ligada a la Administración Forestal del Estado y a los montes pertenecientes a particulares.

Los incluidos en el primer grupo es indudable que constituyen, en general, explotaciones bien organizadas que cuentan con la colaboración de técnicos de alto nivel. Cuando es factible, el aumento de la posibilidad anual en estos montes va muy ligada a la resolución de diversos puntos. Entre los más significativos cabe destacar, en primer lugar, la insuficiencia de medios financieros para afrontar la práctica de una silvicultura intensiva, la regeneración de masas degradadas por antiguas explotaciones abusivas y el equipamiento completo del monte, necesario para una buena gestión y una mayor defensa. Los actuales 2/3 del 15 % de la renta obtenida que ha de reinvertirse en el monte que la produce en concepto de mejoras, no siempre resulta suficiente para el mantenimiento o incremento de la productividad. La polémica que se plantea en el caso de montes comunales de si ha de ser el Estado o el municipio el que complementa las reinversiones, parece inclinarse hacia la primera solución, en gran medida debido a la falta de popularidad de las actuales deducciones para mejoras. Impopularidad justificada si se tiene en cuenta que, en general, los fondos de mejora se han utilizado sin contar con la participación de los vecinos a la hora de decidir sobre las cuestiones que afectaban a sus montes. En la práctica esta situación se ha traducido en una sustitución del tradicional interés por el monte como patrimonio a conservar, por un afán exclusivamente atento al rendimiento económico del mismo. Y, en segundo lugar, la falta de credibilidad a ciertos niveles de gestión en la eficacia de los planes de ordenación de los montes, que con frecuencia y no sin razón han sido calificados de documentos prolijos y poco prácticos y a los que se ha criticado el haber sido redactados con insuficiente información de base. Esto último es cierto en algunas comarcas de alta montaña en las que no existen tablas de producción para sus especies forestales, falta cartografía adecuada y en las que se está obligando a utilizar tratamientos silvícolas y métodos de ordenación poco adaptados a las mismas. Urge en este sentido iniciar programas de investigación en las propias comarcas, que permi-

tan en el futuro realizar modificaciones en los aprovechamientos y tratamientos actuales y que faciliten, también, datos para una mejor planificación. Y urge, asimismo, programar las revisiones de los planes existentes con la periodicidad e intensidad convenientes.

En otro plano, la productividad de estos montes en todos sus aspectos, está poderosamente influenciada por los vigentes sistemas de subasta. Como norma general la madera es subastada en pie, corriendo a cargo del rematante la corta y saca de los productos. Esta práctica dificulta, en ocasiones, el control del aprovechamiento, debido básicamente a que la insuficiencia de personal impide garantizar una inspección constante de los trabajos, por lo que es frecuente que estos queden casi exclusivamente en manos del comprador, quien llega a decidir sobre cuestiones tan decisivas como: el diseño de la red secundaria de vías de saca, los sistemas de arrastre o la organización de la corta, y tiene libertad para contratar personal sin preparación para estos trabajos, con el lógico perjuicio sobre el porvenir del monte y sobre la mano de obra de la propia comarca que con frecuencia se ve desplazada por los intereses económicos de las empresas rematantes. Pero la subasta de madera en pie puede limitar también el valor de las rentas inmediatas; cuando los productos que han de aprovecharse son de difícil clasificación antes de la corta y han de valorarse conjuntamente sin distinciones; cuando no es posible garantizar el comportamiento honesto de los licitadores y cuando puede prescindirse de intermediarios en la venta de la madera clasificada a la industria de primera transformación. Sería interesante, siempre que fuera posible económica y técnicamente, la explotación directa de los montes y la venta de la madera ya preparada y clasificada en cargadero por parte de: los propios ayuntamientos o por agrupaciones de municipios que permitiera mantener la infraestructura necesaria para la explotación directa y mancomunada.

En el caso de los montes particulares la situación es mucho más compleja, no puede hablarse aquí de homogeneidad en la gestión, ni pueden establecerse analogías entre comarcas en cuanto a los porcentajes de superficie pública y privada existentes o entre las dimensiones de las explotaciones. Desgraciadamente no existen estadísticas precisas que informen sobre estas cuestiones. A título meramente orientativo puede deducirse un orden de magnitud de los porcentajes de superficie pública y privada a partir del valor medio en el conjunto de la superficie forestal del Estado (cuadro 2), sin olvidar que en las comarcas de alta montaña estos porcentajes suelen variar más o menos en favor de la superficie pública.

En cuanto a las dimensiones de las explotaciones particulares la realidad es muy distinta según las comarcas. Como referencia, difícil de generalizar para la totalidad de comarcas de alta montaña españolas, presentamos los datos sobre la estructura de las explotaciones agrarias de las comarcas de alta montaña catalanas, que se recogen en los cuadros 3 y 4. Estos valores ponen de manifiesto la gran parcelación de la propiedad forestal particular, tema del que se hablará más adelante,



**Aprove-
chamiento
forestal**

CUADRO 1

SUPERFICIE POR USOS (CATALUÑA)

	Superficie/ Ha.	%
Bosques	1.145.380	35,9
Bosquetes (0,05 a 4 Ha.)	18.820	0,6
Garrigas y Pastos	683.533	21,4
Aguas	20.210	0,6
Cultivos	1.120.067	35,1
Improductivos	204.990	6,4
TOTAL	3.193.000	100,0

Fuente: Inventario Forestal Nacional.
Ministerio de Agricultura.

CUADRO 2

PROPIEDAD DE LA SUPERFICIE FORESTAL

Países	Pública %	Privada %
Austria	20	80
Bélgica	47	53
R. F. Alemana	60	40
Francia	36	64
Italia	39	61
Portugal	9	91
Suecia	77	23
España	31	69

Fuente: Problemática del Sector Forestal en Cataluña.
Los censos forestales. Diputación Provincial de Barcelona. Servicio de Parques Naturales.

CUADRO 3 ESTRUCTURA DE LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS, EN LAS COMARCAS CATALANAS DE ALTA MONTAÑA

Comarca	N.º DE EXPLOTACIONES AGRARIAS							Total
	Hasta 0,9 Ha.	De 1 a 4,9 Ha.	De 5 a 19,9 Ha.	De 20 a 49,9 Ha.	De 50 a 99,9 Ha.	De 100 a 499,9 Ha.	Más de 500 Ha.	
CERDANYA	55	106	385	194	24	25	21	810
RIPOLLES	230	392	416	209	167	187	26	1.627
BERGUEDA	416	857	714	276	165	245	23	2.696
ALT URGELL	138	550	804	310	120	129	55	2.106
PALLARS JUSSA	147	631	1.198	343	92	55	48	2.514
PALLARS SOBIRA	86	438	479	120	27	48	54	1.252
VALL D'ARAN	47	370	227	1	1	0	12	658
CONJUNTO COMARCAS ALTA MONTAÑA. (A)	1.119	3.344	4.223	1.453	596	689	239	11.663
% (A)	9,59	28,67	36,21	12,46	5,11	5,91	2,05	100

Fuente: Censo agrario de España (1972) I.N.E.

que crea grandes dificultades a la planificación y racionalización de la producción en las áreas en que este tipo de propiedad es predominante. Estos problemas pueden proyectarse al conjunto del Estado en donde la superficie media de los montes particulares es de 3 Ha.

De cualquier forma, esta diversificación encuen-

tra, en gran medida, su denominador común al concretizar la situación actual de sus masas forestales. Desde una perspectiva estructural y dentro de un marco comarcal y municipal en los que la ausencia de planificación territorial es prácticamente absoluta, estas masas se caracterizan básicamente por: carecer de planes de ordenación;

planes infraestructurales a nivel regional a los que acogerse; directrices claras en las que apoyar la producción y en muchos casos por el inconveniente adicional de un excesivo parcelamiento de la propiedad. En el plano silvícola la situación está definida a grandes rasgos por la clara insuficiencia de los trabajos forestales, la ausencia de pies en las clases diamétricas mayores, la existencia de una proporción importante de masas técnicamente poco evolucionadas dedicadas a la obtención de leñas y en ocasiones por la utilización irracional de los nuevos medios mecánicos. En el capítulo de las presiones que reciben en conjunto estos montes particulares y que comprometen seriamente su persistencia, pueden señalarse: la urbanización progresiva e incontrolada en el interior de las masas, la degradación debida a ciertas implantaciones turísticas y la explotación incorrecta

CUADRO 4

PORCENTAJE DE SUPERFICIE FORESTAL EN LAS EXPLOTACIONES AGRARIAS DE CATALUÑA

Medida de las explotaciones	% Superficie forestal arbolada
0 a 1	—
1 a 5	1
5 a 10	2
10 a 30	8
30 a 100	19
mas de 100	19

Fuente: Censo agrario de España (1972) I.N.E.

consecuencia de la mala silvicultura y ausencia de ordenación. Finalmente, desde un punto de vista económico, gran parte de estos montes particulares ofrecen una producción en madera o en dinero muy inferior a las posibilidades potenciales que garantizarían una ordenación conjunta y racional. El bajo rendimiento del monte o la obtención a largo plazo de mejores resultados no justifican, desde el punto de vista empresarial, la práctica de una silvicultura intensiva o de un programa de equipamiento que, en cualquier caso, exigen la inversión de capitales más o menos importantes, casi siempre superiores a las rentas actuales del monte. La mejora en el campo de la producción, más adelante nos referiremos a la conservación, resulta pues difícil.

El problema es antiguo y desde hace largo tiempo la Administración a través de subvenciones, ayudas, créditos o consorcios, ha intentado comprometer a los particulares en una política de expansión de los aprovechamientos. Sin embargo, hay que reconocer que sólo de forma parcial estas medidas han logrado los fines pretendidos. La causa de estos resultados se debe posiblemente a

la falta de planeamiento y coordinación global de la intervención pública, a la desconfianza de los particulares a esta intervención y sin duda, también, a la limitación de las posibilidades de financiación.

En general, la Administración no ha podido reducir las reticencias y desconfianza de los propietarios hacia esta colaboración más próxima, en parte porque no ha existido normalmente a nivel comarcal ni una idea clara de los fines a alcanzar, ni una programación del uso o de la creación de los instrumentos imprescindibles para asegurar la asistencia continua de la administración, y en parte, porque cuando si han existido, la falta de transparencia y de interlocutores ha impedido demostrar el interés económico particular y general que tenía el bosque. La colaboración, en definitiva, se ha visto frenada por una falta de planeamiento, por una excesiva sectorialización y por una toma de decisiones unilateral y centralizada. Para avanzar en una línea de racionalización de la producción de estos montes particulares hay que pensar en introducir el problema en la planificación integral del conjunto de recursos comarcales y sobre todo, se deben abordar las cuestiones que la planificación y la gestión han de solucionar procurando que las decisiones y responsabilidades no se resuelvan independientemente de la gente de la montaña.

En la situación actual, este desarrollo de la producción exige, también, el incremento de la financiación pública de las actividades forestales, pero este compromiso será insuficiente si no se toman medidas en los campos legislativos, tecnológicos y de la organización administrativa. En el primer caso se ha de tender a formar unidades de explotación lógicas y por tanto deben resolverse cuestiones como la de evitar la división de las propiedades en las sucesiones o favorecer la concentración de pequeñas explotaciones aportando nuevas ideas (asociaciones forestales, cooperativas de explotación, etc...) y llevando a la práctica las ya recogidas sobre agrupaciones en la Ley de Montes. En el segundo caso han de poderse garantizar unos resultados estandar en los proyectos realizados en las comarcas de alta montaña, algunas cuestiones de base como la normalización de especies y métodos de repoblación, la aplicación de tratamientos y planes de ordenación adaptados, etcétera, han de ser investigadas en profundidad. Y en el tercer caso es importante plantear una reestructuración y ampliación que acerque a los profesionales de la administración al centro de los problemas. Piénsese en relación a este último tema la distancia existente entre la proporción de un técnico superior de la administración por cada 4.000 Ha. de bosque en el cantón suizo de Fribourg y la proporción, por ejemplo, de un técnico superior por cada 70.000 Ha. en la provincia de Barcelona.

La mejora de las explotaciones ha de extenderse también, aunque aquí sólo se mencione marginalmente, al sostenimiento y desarrollo de las empresas transformadoras, para asegurar una mejor valorización de las producciones locales, con excesiva frecuencia transformadas fuera de las comarcas de alta montaña. Este desarrollo y mo-

dernización de las empresas es particularmente difícil en las comarcas en las que predominan las explotaciones de pequeñas dimensiones, porque ello impide la movilización y comercialización de parte de las posibilidades madereras a causa del absentismo de los pequeños propietarios y de la falta de homogeneidad de los productos obtenidos, que configura un mercado disperso y poco organizado. Considerar esta problemática o valorar las posibles implantaciones industriales en relación a la ampliación de la superficie explotada o en base al mantenimiento del empleo, etc..., constituye indudablemente un aspecto importante del planeamiento, al que hay que aproximarse en la dirección ya comentada anteriormente.

Incremento de la superficie forestal

El paso de una economía autárquica de subsistencia a una economía de mercado ha supuesto en las áreas de alta montaña una reducción de población que llega en algunos casos al 40 % e incluso el 60 % en menos de un siglo, y un abandono de tierras de cultivo que puede llegar a ser 1/3 de la antigua superficie explotada. Estas superficies disponibles junto a algunos pastizales degradados y áreas desforestadas constituyen la base existente para la ampliación del bosque productivo. Ahora bien, el aumento de la superficie arbolada ha de competir con otras demandas sobre el suelo, algunas mutuamente excluyentes como bosque y desarrollo urbano y otras complementarias entre ellas como algunos tipos de agricultura, ganadería o turismo, que han de ser consideradas y valoradas en el planeamiento. En la práctica, el problema más importante a la hora de ampliar el bosque es el de hallar el equilibrio entre éste y las necesidades del pastoreo. Encontrar este punto plantea un problema difícil, con características propias en cada comarca, en cuya resolución rara vez las consideraciones económicas son las únicas que tienen carácter decisivo. En cualquier caso, como ya se ha dicho, sólo una planificación integrada de los recursos de cada comarca de montaña puede resolver la complejidad de situaciones superpuestas, las actuaciones sectoriales han de dar paso a una política coordinada.

Ciñéndonos en concreto a la reforestación de antiguas tierras agrícolas de los valles de alta montaña, caracterizadas por su fraccionamiento en numerosas parcelas de poca superficie y de diferentes propietarios, que se dispersan en los suelos ricos del fondo del valle o en las terrazas de las laderas de mejor exposición, y a la reforestación de los pastizales abandonados, también divididos, que se encuentran por encima del área de cultivo en la franja desforestada que linda con el bosque. Se comprende la necesidad de una concentración de las propiedades, para que la reforestación de estas antiguas explotaciones tenga la envergadura suficiente que permita una silvicultura racional e intensiva y una rentabilización de las inversiones. Esta concentración se viene realizando clásicamente a través de la agrupación de parcelas o por medio de la adquisición de las fincas por sociedades con objetivos forestales, asociaciones de propietarios u organismos públicos. La problemática en este caso es similar en todo a la que se

describía al hablar de la mejora de montes particulares y los criterios allí expuestos son válidos para enfocar, también, esta reforestación de fincas abandonadas o dedicadas a un pastoreo extensivo poco rentable.

Conservación de la actual superficie forestal

Al conjunto de factores que condicionan los planes económicos de explotación y desarrollo forestal, que se han tratado anteriormente, hay que añadir un concepto central que marca profundamente toda política silvícola. Nos referimos, en concreto, al hecho de que el desarrollo económico en este campo no puede ser duradero sin una estrategia de conservación y un programa coherente de aplicación de la misma, que garantice la persistencia de las masas forestales. Esto significa, en definitiva y a nivel de planificación, la evaluación de los distintos ecosistemas existentes en cada comarca de alta montaña y de las especies que de ellos dependen, para poder determinar sus distintas capacidades, utilidad, valor, vocaciones potenciales, etc..., con la intención de decidir sobre una base racional de utilización más conveniente, siempre en favor de las soluciones que garanticen un mayor número de opciones para el futuro. Lógicamente la aplicación de este criterio puede limitar la cuantía de los aprovechamientos o incluso prohibir totalmente su realización. De hecho, este principio no es nuevo en el campo forestal español y está recogido, para ciertos casos, en la legislación cuando se habla de montes protectores, zonas de peligro, espacios naturales protegidos y regulación de los aprovechamientos. Lo deseable en este sentido puede ser: una mayor utilización de las posibilidades que ofrece la Ley de Montes y la Ley del Suelo; un incremento de las iniciativas de la administración en la revisión y ampliación de criterios en este terreno, tanto en la tipología como en el control de los aprovechamientos, y una presencia más activa del monte en la planificación territorial.

Esta estrategia conservacionista ha de hacerse extensiva al delicado tema de la transformación de ecosistemas (introducción de especies exóticas, cambios de especie, etc...). Aquí es oportuno recordar el segundo proyecto de Estrategia Mundial de la Conservación de la UNICN (Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de sus Recursos) que recomienda al abordar esta problemática «velar para que se demuestre que una propuesta de transformación es necesaria y que la utilización escogida conviene a esta zona mejor que cualquier otra. Pensar, al valorar los efectos posibles de la transformación, en las repercusiones a largo plazo en la zona o en otras áreas y procurar, en la medida de lo posible, efectuar las nuevas plantaciones en zonas ya degradadas». Estos criterios nos conducen a observar la necesidad de que estas cuestiones sean recogidas en una futura legislación sobre impactos ambientales y el ya comentado interés que tiene el acercamiento de los programas de investigación a las comarcas de alta montaña.

Pero, aunque esta utilización crítica de los recursos encuentra, como hemos visto, un hetero-

géneo conjunto de dificultades que requieren soluciones meditadas y descentralizadas que no pueden improvisarse o resolver exclusivamente con disposiciones legales inmediatas, sí que es inaplazable el tomar una rápida decisión política que asegure el mantenimiento de la superficie forestal. Ya que, como resultado de un proceso de desarrollo económico en el que las necesidades de la agricultura, ganadería y evolución urbana, relegaron las masas forestales, que lo obstruían, a enclaves marginales (suelos de **baja** calidad, laderas de gran pendiente, puntos de difícil acceso, etc...), los bosques de la **alta** montaña constituyen ecosistemas sumamente frágiles, aunque a la vez muy eficaces desde un punto de vista protector, básicamente en su papel de control de la erosión y regulación del régimen **hídrico**. La disminución de esta superficie forestal para favorecer el desarrollo económico no constituye en la actualidad una opción válida que antepone a los procesos de degradación irreversible que supone el retroceso de los restos equilibrados de los escalones de las sucesiones primarias y secundarias que todavía pueden hallarse hoy en día. Esta idea **subyace**, por ejemplo, en la legislación suiza desde 1092 (Loi fédérale concernant la haute surveillance de la Confédération sur la police des forêts) en la que explícitamente se hace referencia a la no disminución de la superficie forestal y se dan normas para en casos extraordinarios compensar las zonas roturadas o destruidas con nuevas repoblaciones próximas, y está presente también en la decisión de los primeros forestales españoles al organizar el Catálogo de Montes de Utilidad Pública. Es de desear que esta línea de actuación se extienda al resto de montes no relacionados en el Catálogo o calificados como protectores en el conjunto de comarcas del Estado y de forma imprescindible en las comarcas de alta montaña. Una decisión de este tipo, ha de abordar, al mismo tiempo, el problema de la urbanización del bosque y la respuesta en base a lo que venimos cortando debe ser categórica, no pueden construirse en el interior del monte más que aquellas instalaciones indispensables para la buena gestión del mismo.

Turismo de montaña

La última de las tres funciones interdependientes clásicas del monte producción-protección-factor turístico, determina en las comarcas de alta montaña el desarrollo de un cierto tipo de actividades sociales en incremento: implantación de segundas residencias, camping, motorismo de montaña, caza, pesca, ski, etc... En general, los visitantes de fin de semana o de temporada, que ello comporta, poseen un mediocre conocimiento de las actividades y organización social de las comarcas y, por supuesto, desconocen también los mecanismos que rigen el funcionamiento de los distintos sistemas naturales. En el bosque, esta falta de sensibilidad provoca impactos negativos de diversa índole. Los habitantes de la alta montaña se quejan de ciertas acciones, como: el abandono de residuos, la destrucción del repoblado en los bosque y la erosión de las laderas por el paso creciente de vehículos, el aumento de los incendios forestales, la destrucción de los primeros estratos edáficos por los recolectores de setas, **etc...**, que afectan su actividad

económica y que en ocasiones conllevan efectos irreversibles en la ganadería y los cultivos, es corriente, por citar algunos ejemplos, la rotura de cercas eléctricas en los pastizales, la asfixia del ganado por ingestión de plásticos o latas, o la acampada sobre prados forrajeros de siega.

Pero esta perspectiva catastrofista de las situaciones que plantea un turismo masivo, no significa un alegato contra el uso del bosque con fines recreativas o contra el turismo de montaña, cuya importancia en la vida económica comarcal puede ser indudable, sino que, por el contrario, es una forma de introducir cierta variación en el enfoque de estas cuestiones. Hasta hoy se ha tendido a satisfacer una demanda, por otra parte, **jamás** formulada explícitamente, que parecía centrarse en las posibilidades que da el desplazamiento en automóvil y la satisfacción de algunas formas de esparcimiento (miradores panorámicos, áreas de pic-nic, parques infantiles, etc...), sin plantearse otros objetivos ni desarrollar un debate crítico de aquella. Normalmente, esta línea de actuación no ha podido evitar los impactos sobre el monte que describimos. En mi opinión, las alternativas para frenar esta creciente tensión y degradación, que indudablemente han de definirse en relación al planeamiento general, deben desarrollarse alrededor de un **objetivo** de acercamiento entre visitantes y medio rural. Es decir, los posibles modelos a proyectar han de orientar la demanda hacia un mayor conocimiento del territorio, no hacia un uso indiscriminado del mismo. Este planteamiento requiere desde luego una no despreciable imaginación y, lo que es muy importante, un fuerte grado de participación de los habitantes de la alta montaña en los órganos de planificación y de gestión.

Necesidad de un enfoque global

El reforzamiento de la actividad forestal (producción, protección, turismo) puede representar una importante aportación, en las comarcas de alta montaña, al mantenimiento de una población permanente y a la ocupación del suelo compatible con la persistencia de los equilibrios ecológicos y la calidad de los paisajes naturales. Estimular este sector y resolver cuestiones como el control de las implantaciones residenciales, la persistencia de las actuales masas, etc..., o lo que es lo mismo buscar un equilibrio entre la propiedad e intereses particulares, por un lado, y la intervención pública y el interés colectivo, por otro, ha de tener su origen en las decisiones políticas que puedan tomarse. Pero, en cualquier caso, ha de recordarse que el papel del monte dentro de estos esquemas no puede ser juzgado solamente desde una perspectiva forestal y que, por tanto, ciertos proyectos y modelos de actuación en funcionamiento, han de replantearse en la línea de una mayor coordinación con los múltiples aspectos de la planificación comarcal, una mayor colaboración con la gente de la montaña y un desarrollo de políticas diversificadas según las comarcas. Y, en contrapartida, es necesario que quienes intervengan en el planeamiento, tengan en cuenta al analizar los distintos aspectos de la comarcas de alta montaña, las interacciones e interdependencias del monte con el desarrollo y la **ordenación** territorial.



EL TURISMO DE MONTAÑA EN CATALUÑA

por el Grup de Estudis de l'Alt Pirineu

INTRODUCCION

El turismo de montaña tiene una larga tradición en Cataluña. La disposición geográfica de la alta montaña, concentrada en el Pirineo y la gran densidad de población en la franja costera, configuran un conjunto de relaciones muy claras.

El Pirineo alberga 70.000 habitantes en un territorio que ocupa el 20 % de Cataluña. El turismo puede ser una fuente complementaria de riqueza y desarrollo para la población pirenaica.

En Cataluña, con una población básicamente industrial y terciaria, se incrementa la necesidad de tiempo libre y la diversificación de las opciones turísticas. En invierno, la montaña representa fundamentalmente el esquí para los visitantes, en verano adquiere otros diversos alicientes. De este hecho se deriva una presión turística que se refleja en la ocupación del suelo urbanizable, en un incremento de la inversión privada en el sector de la construcción, y en un aumento de las perspectivas especulativas de adquisición y urbanización de terrenos.

Pretendemos aquí, dar un breve repaso a algunos de los aspectos del turismo de montaña que nos parecen más relevantes desde nuestra perspectiva de «Grup de l'Alt Pirineu» para la población que vive en la montaña.

1. El turismo de invierno

La imagen que se tiene a menudo del turismo de montaña, es la imagen de la estación de esquí. El esquí no lo representa todo, pero es seguramente lo más conocido, puesto que tiene más publicidad y comporta mayor inversión, además de afectar progresivamente a amplias capas de la población.

Las diversas modalidades de esquí —esquí de descenso o alpino, esquí de fondo o nórdico y esquí de montaña— representan una selección de clientes muy diferenciada.

Las estaciones pirenaicas de esquí alpino tienen dificultades de orden diverso. Por una parte la Administración ha mantenido la esperanza de los promotores con promesas incumplidas, fomentando el crecimiento de las estaciones, pero sin invertir lo necesario en infraestructuras públicas. Por otra parte, la población local ha quedado marginada de los procesos de decisión. Entre el aparato autoritario, y a veces corrompido de la administración franquista, la falta de conocimiento de las posibilidades reales del esquí y la falta de capital local, se ha creado una situación de verdadera colonización de la montaña por parte de las sociedades «explotadoras» de la nieve.

Es necesario distinguir, en adelante, entre las estaciones que están ya en funcionamiento y las



El turismo de montaña en Cataluña

áreas esquiabiles, susceptibles de ser nuevas estaciones de esquí.

Es necesario en todo caso una explicitación de la política de la Administración. Hay que definir las reglas del juego, ofreciendo un marco, dentro del cual hay que pensar en la expansión del sector.

Para las estaciones que ya funcionan, hay que pensar un compromiso entre los promotores y la población local, con el fin de conseguir un mejor servicio globalizado. Esto comportaría además una revisión de las relaciones financieras entre unos y otra.

Se ha de dotar a las estaciones de nueva creación, de una estructura que permita asegurar que serán un factor de desarrollo para la población permanente. Esto llevaría consigo la adecuación del ritmo de crecimiento de los equipamientos, al ritmo de la capacidad de absorción de las poblaciones locales (ocupación de puestos de trabajo, formación profesional, capacidad financiera, etc.) y también una valoración más realista de los terrenos esquiabiles y del patrimonio de la montaña.

Habría que buscar una nueva perecuación financiera y de control para las estaciones que se creen en el futuro, de forma que sea más justa para los habitantes de la montaña. Apuntamos aquí, a título indicativo, la valoración de la nieve y de las áreas esquiabiles, que a menudo son de propiedad comunal, la prohibición de la cesión de derechos sobre las tierras comunales para más de 35 años, el control local absoluto para la planificación general del aprovechamiento de la nieve, el estudio sobre la creación de sociedades de Economía Mixta para equipar la estación, y la obligada coordinación de las infraestructuras públicas con la inversión privada.

Para clasificar la oferta de esquí, sería conveniente estudiar la *clasificación de las estaciones en categorías*. La experiencia francesa y austriaca es muy indicativa sobre el aumento de calidad de la oferta que una medida administrativa de este tipo puede comportar.

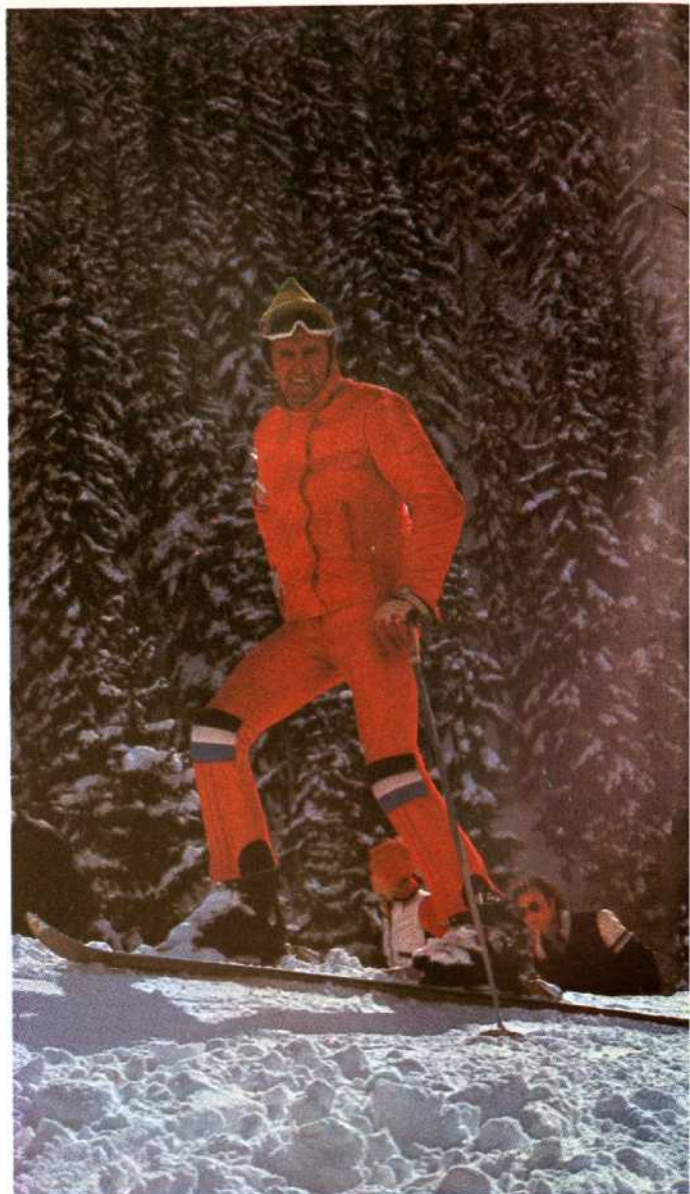
Una clasificación semejante permitiría sentar las bases para una selección según calidad, sin dejar esta selección (o este riesgo) al usuario. Con el fin de estimular a las estaciones, la lista de exigencias podría revisarse regularmente.

Por otro lado, es necesario diversificar la oferta turística de esquí, presentando la suficiente atención al esquí de fondo, al esquí de montaña, saltos, patinaje, trineo, etc.

El esquí de fondo es seguramente el que tiene más futuro en el Pirineo, y el que puede encontrar mayor eco en las poblaciones locales y en el conjunto de las capas sociales catalanas. Su expansión es importante en toda Europa y hay que buscar aquí sus canales de implantación. Son muchas las áreas del Pirineo que pueden tener circuitos de calidad para practicar el esquí de fondo. Su promoción no exige grandes inversiones. Necesita publicidad y mejorar los servicios de acogida y las comunicaciones.

2. El otro turismo de montaña

El turismo de verano es en muchos países más importante que el turismo de invierno. La montaña



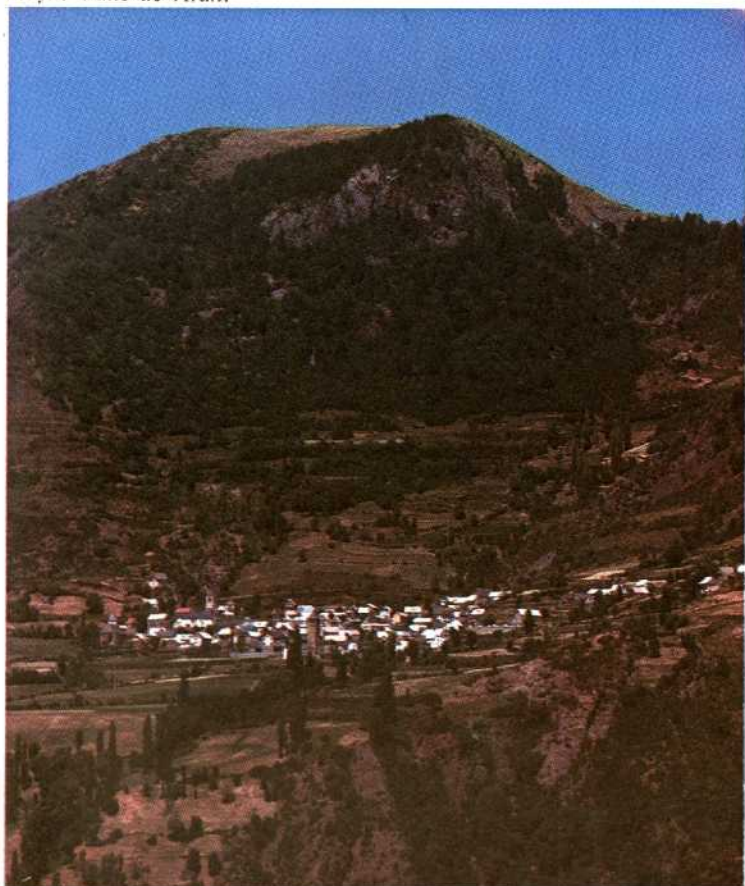
Esquiador: nieve y aprovechamiento forestal.



Valle de Arán: promoción de esquí.



Unya: Valle de Arán.



Depresión actual y gran potencial de desarrollo.



Boavi (Pirineo Catalán): Dinamización y participación.



Valle del Esera: Espacios naturales y recreación.

ofrece en primavera, verano y otoño alternativas muy variadas (pesca, excursiones, escalada, kayaks, etcétera).

Toda la infraestructura existente tiene su rentabilidad social ligada a la explotación durante el máximo número de días posibles. Pero también sabemos que en la montaña la estacionalidad del turismo es más acusada que en otros lugares.

La lucha contra la estacionalidad se puede abordar desde perspectivas públicas actuando sobre los mecanismos de vacaciones. Por ejemplo, sobre las vacaciones escolares con la implantación, como en otros países, de vacaciones diversificadas durante el año. A nivel de las empresas también se podrían imaginar sistemas de vacaciones colectivas que repartiesen la demanda.

Las aguas termales pueden ser una actividad que abarque buena parte del año si se le da una dimensión suplementaria además de la curativa. La posible inclusión en la Seguridad Social de los gastos de las curas termales haría aumentar las prestaciones de todo tiempo.

3. Los niveles de intervención

Las propuestas de una política de desarrollo turístico afectan a las empresas turísticas, pero también a sus organizaciones económicas (si tienen), a las autoridades políticas y al conjunto de ciudadanos.

A nivel local, las decisiones que se tomen en una estación turística, interesan en primer lugar a los responsables turísticos, pero el poder de decisión final corresponde al conjunto de la población. En muchos lugares diferentes grupos se oponen unos a los otros y sociedades no vinculadas al turismo, no se interesan en inversiones particularmente útiles para el sector. A veces surgen conflictos en el conjunto de la población. Únicamente un trabajo de reflexión, discusión y participación popular, que se apoye en una argumentación objetiva, puede decidir a una población a adoptar una determinada opción de desarrollo.

Un trabajo de este tipo es necesario ante la creación de cualquier estación de esquí nueva. Dada la diversidad de usuarios, de actitudes de la población local y de espacios físicos, sería nefasto preconizar una solución idéntica para todas las estaciones de nueva creación. En cualquier caso habría que consultar, además de a la población local, a los responsables políticos de toda la zona o valle, al menos en lo que respecta a los efectos que podrían sobrepasar los límites de influencia de la estación. A nivel regional sería necesario elaborar una política conjunta de promoción y organización del sector, que pudiera integrarse en una base legal conveniente a nivel nacional y en el marco de una Ley de Montaña Catalana.

4. El alojamiento

El alojamiento turístico en la montaña se caracteriza por una gran diversidad de la oferta, desde el hotel de más de cien plazas, a los refugios de montaña sin guarda permanente. En la mayoría de casos los niveles de servicio son muy diferentes.

Las causas de la oferta insuficiente, tanto en cantidad como en calidad, hay que buscarlas en la extraordinariamente acusada estacionalidad, en la falta de organización de la promoción del turismo de montaña y en la falta de medios humanos y financieros en algunos casos.

El impacto que puede producir sobre el territorio —entendido en sentido amplio de paisaje, población local, infraestructura de servicios, contaminación—, la construcción de un edificio destinado al alojamiento turístico, es muy importante en el momento de determinar las opciones de selección de estímulos o de represión de un modelo de alojamiento.

Hay que tener en cuenta que en la montaña la población vive diseminada, que existe una demanda potencial turística que desea contacto con la naturaleza y que el impacto de las pequeñas construcciones puede ser muy inferior al de las grandes.

De todo esto se desprende la necesidad de potenciar entre otras, la hostelería familiar, y el alquiler de habitaciones y casas por parte de los habitantes autóctonos.

En contrapartida a la urbanización de segunda residencia (gran consumidora de espacio) que se ocupa un mes al año, la opción de alquiler de apartamentos y habitaciones presenta la ventaja de ocupar a los habitantes locales, permitiéndoles el control de la gestión económica de su país.

Socialmente cabe esperar un mayor rendimiento de la inversión, puesto que, la ocupación de las residencias alquiladas será probablemente mucho mayor a la ocupación de la segunda residencia que se da solamente en los periodos de vacaciones familiares.

La creación de nuevas plazas debe tener en cuenta, en primer lugar, la recuperación del patrimonio arquitectónico que está en peligro de desaparición o en estado ruinoso. La localización de las casas y de las «bordes», puede ser un factor de recuperación de la entidad de algunos pueblos hoy casi abandonados.

Por otra parte, no se excluye la posibilidad de gestionar la construcción de nuevos núcleos residenciales a través de la iniciativa pública local. En los Pirineos franceses están funcionando *Estacions Villages* de construcción y comercialización de residencias bajo la iniciativa comunal.

5. Las infraestructuras

El primer lugar, nos referiremos a las comunicaciones por carretera. La montaña, alejada del crecimiento industrial de los últimos años, ha visto como aumentaba extraordinariamente el tráfico en sus carreteras, sin que la inversión necesaria para la adecuación de la red viaria fuera en algún modo significativa. Desde hace treinta años, el Pirineo catalán está funcionando prácticamente con las mismas carreteras. Una buena comunicación no comporta necesariamente turismo o, en general, el desarrollo de un sector, pero, en todo caso, no hay duda de que una mala carretera frena indiscutiblemente su promoción.

La red de carreteras que circulan por el fondo de los valles principales; la Noguera Ribagorçana, la Noguera Pallaresa, el Segre, el Freser, necesita



El turismo de montaña en Cataluña

una adecuación importante. Los criterios de racionalización de la inversión deben tener en cuenta el tráfico máximo provocado por el fenómeno turístico.

Por otra parte, es imprescindible unir el conjunto del Pirineo catalán con un Eje Transversal que vertebré el territorio montañoso. El Eje Transversal Norte de Cataluña, o Eje Pirenaico, ha de posibilitar la conexión rápida entre valles vecinos, con un nivel de seguridad y accesibilidad adecuado.

En general, pensamos que debe existir una buena red de carreteras intercomarcales. Las carreteras de los pueblos han de mantener un nivel de servicio digno, que posibilite la actividad económica en condiciones adecuadas.

En lo que se refiere a la red última de carreteras, las turísticas de montaña, somos críticos al evaluar las construcciones de los últimos años (especialmente las de ICONA). La carretera no tiene que llegar a todas partes si no queremos degradar en gran medida el valor de la montaña. Hay que especializar las carreteras de montaña, es necesario ir pensando en carreteras de uso agrícola-ganadero o de uso forestal, cerradas al turismo. Así, el impacto sobre el territorio puede quedar muy aligerado (una carretera de 2,50 m. de ancho perfectamente viable para el uso forestal, tiene una excavación 10 veces inferior a una carretera de 7,00 m. de anchura recomendable para un circuito turístico).

Otros aspectos infraestructurales importantes a considerar están relacionados, sobre todo, con el agua. El agua potable es limitada, incluso en la montaña. A menudo las expansiones turísticas ponen en dificultades graves a las comunidades actuales, al forzarlas a compartir una infraestructura de abastecimiento con capacidad limitada. La dotación de agua potable puede ser un elemento restrictivo del equipamiento turístico en algunas zonas.

Más preocupante que el agua potable, es la contaminación de los torrentes y ríos, provocada por la existencia del *tratamiento de las aguas residuales*. Una política de conservación y potenciación del patrimonio turístico ha de estar complementada por un control estricto de la polución de las aguas.

6. Turismo y otros sectores

Una de las características que marca una economía de montaña es la necesidad de integrar todos los sectores productivos, con el fin de mantener un equilibrio entre las funciones y las poblaciones de la montaña.

El turismo puede llegar a ser una fuente de ingresos complementaria para la población de la montaña. Pero en ningún caso puede anular a los demás sectores productivos.

El turismo de montaña está amenazado si por encima de los 800 m. de altura, la agricultura no encuentra una base económica sólida. Queremos decir con esto, que las tierras mejores, que disponen de un suelo más fértil, y las que son más fáciles de mecanizar, han de ser consagradas exclusivamente a la agricultura. De aquí pueden derivarse conflictos graves con los intereses es-

peculativos a corto término, y con los campesinos propietarios de terrenos agrícolas con voluntad de destinarlos a la construcción.

El abandono de la agricultura es el primer paso para la destrucción de un medio equilibrado. Los pueblos deshabitados y los prados abandonados, son un síntoma de degradación que, a la larga, hacen inviable una atracción turística. La montaña desertizada, con núcleos de gran concentración turística, no tiene posibilidades de futuro. Está condenada a su destrucción.

La pluriactividad familiar puede ser una respuesta a la estacionalidad del turismo de montaña. La complementación de la agricultura y de los servicios con la creación de pequeña industria o de artesanía, puede ser la solución a la necesidad de ocupación de mano de obra en la montaña.

La intervención en todos los sectores productivos parece ser el camino para asegurar un nivel mínimo de población que pueda garantizar un determinado nivel de servicios.

La designación de un área como Parque Natural o Reserva Integral, se ha de complementar con medidas que aseguren que no se perjudicarán las posibilidades económicas de la población local.

7. Turismo y planificación

Queremos abordar el tema de la planificación desde dos ópticas diferentes y a la vez complementarias.

A nivel sectorial, el turismo de montaña necesita una concepción global, una política turística de montaña. Creemos que esta política debe basarse, en primer lugar, en un conocimiento de los recursos existentes (nieve y posibilidades esquiables, valoración del patrimonio artístico y arquitectónico, interés paisajístico y recreacional).

En segundo lugar, deben establecerse unos criterios de desarrollo y expansión de los diferentes aspectos que conlleva una política turística. Estos criterios deberían permitir la selección de iniciativas.

Por otra parte, sería necesario poner en marcha experiencias piloto para investigar sobre la viabilidad de algunas opciones determinadas. Pensemos en una valle donde se hiciera una estación de esquí de control y gestión local, donde se pusiera en marcha un centro local de comercialización del sector, donde se iniciara una experiencia de alojamientos familiares.

A nivel territorial es necesario prever para cada comarca una *Plan de Desarrollo Económico y Social*, seguido de un Plan de Ordenación Territorial que adecuase al espacio las opciones tomadas. Estos Planes redactados y aprobados con amplia participación ciudadana tendrían que ser vinculantes para todos los organismos públicos e indicativos para el sector privado.

La coordinación entre el Plan Comarcal y los diferentes Planes o políticas sectoriales (en este caso la turística), tendría que asegurarse en el momento de la redacción del Plan Comarcal, en la cual deberían intervenir los organismos públicos (nacionales y estatales) responsables de la política turística. El proceso conjunto tendría que ser dialéctico, en el sentido de que se fuera confeccionan-

do a base de acoplamientos sucesivos, y al mismo tiempo dinámico, para irse adecuando a la realidad cambiante. Todo esto no es posible sin una intervención activa desde el sector público.

8. Educación cívica

La información que la mayoría de los turistas tienen de la montaña y de sus sistemas es muy elemental y a menudo errónea. El desconocimiento de la montaña comporta, a veces, peligros para los visitantes, y una prueba son los accidentes que cada año se producen y que vienen a sumarse a los que ocurren incluso a los más experimentados montañeros.

Por otra parte, el desconocimiento del habitat y del mundo de la montaña conlleva actitudes que atentan contra la conservación del patrimonio ecológico, arquitectónico, etc., o sencillamente del patrimonio económico de los habitantes permanentes de la montaña. Recientemente han aumentado considerablemente los actos de vandalismo en los refugios y «bordes», hasta el punto en que es difícil su conservación; la polución que los coches aportan a la montaña en forma de latas, plásticos, etc., son cada vez más preocupantes, la falta de contacto y comprensión y, a veces, también el abuso inexcusable, han reducido la tradicional hospitalidad de los habitantes de la montaña; el moto-cros y el coche-cros, indiscriminadamente, atentan contra la estabilidad del suelo y la tranquilidad del resto de los usuarios de la montaña.

Esto sería superable si se iniciaran campañas de educación cívica sobre la montaña y su entorno. En la T.V., las escuelas, a base de publicaciones y audiovisuales se podría posiblemente reinvertir el proceso, y transformar el turismo de montaña, no en un fenómeno necesariamente degradante, sino al contrario, en un lazo de comunicación entre personas que viven en diferentes países.

9. Conclusión

Algunas líneas de reflexión para una política turística en el Pirineo Catalán

1. Organización del sector, revitalización de los Centros y Sindicatos de iniciativas y Turismo para que actúen de canal promotor, y solidarización de la población que depende del turismo. Creación de sub-centros equivalentes al nivel de los valles pirenaicos, unidad funcional indiscutible. Posible creación en Barcelona de una Oficina de Información Turística del Pirineo.

2. Creación de estímulos a la oferta turística familiar, ligados a una concepción global del desarrollo de la montaña. Hostelería, alquiler de casas... Los estímulos deben ser legislativos (facilidades administrativas y otros) y financieros (subvenciones, créditos a largo plazo).

3. Formación profesional, creación de una infraestructura educativa que contemple las necesidades del turismo de invierno y de verano. Fundamentalmente hostelería, monitores y personal para las estaciones de esquí y guías de alta montaña.

4. Comunicaciones. Sin un nivel de servicios que aseguren el acceso fácil en todo tiempo, es difícil pensar en una verdadera promoción del turismo de montaña.

5. Reglamentación de esquí para conseguir una clara calificación del servicio. Sería necesario perfilar una serie de reglamentos, hoy inexistentes, relacionados con el esquí:

- Reglamento de funcionamiento de una estación de esquí (servicios mínimos, seguridad, responsabilidades, etc.)

- Reglamento del esquiador.

- Reglamento de seguridad del material.

Para pensar en la posibilidad de una clasificación de las estaciones por categorías, en función de su nivel de servicios, tal como funciona en algunos países alpinos.

6. Estudio y potenciación del recurso nieve. Preparación de un Plan de Campos de Nieve utilizable para el conjunto de las estaciones de esquí, con el fin de evitar inversiones desordenadas o costosas a la economía general. Criterios de selección y ayudas al desarrollo del esquí. Estudio de promoción de otros tipos de esquí.

7. Devolver al habitante de la montaña el protagonismo sobre el territorio. En este sentido reproducimos las palabras de Gilbert André, alcalde de Bonneval sur Arc, un pueblo que controla su desarrollo turístico en los Alpes de Saboya.

«Las montañas y sus valles no han de ser ni museos ni desiertos. Los montañeses que las habitan han de decidir su equipamiento y su desarrollo. A los montañeses — y no a los promotores — les corresponde acoger a sus amigos ciudadanos. Los montañeses, en general — y no únicamente los colonizadores llegados de fuera o algunas minorías locales —, han de ser los propietarios de los inmuebles y los que los alquilen. En los últimos treinta años los principios oficiales que han presidido el desarrollo de la montaña, han comportado la dimisión del montañés, que finalmente vende su país, y se vende a sí mismo.

Ha llegado la hora de que empiece a dirigir su casa, para servir mejor al ciudadano-turista y aportarle con suficiente dignidad un lugar que será más apreciado cuanto mayor sea su personalidad. Ha llegado la hora de reconstruir casas donde el ciudadano en lugar de sentirse como en la ciudad, de la que huya, podrá convivir en el pueblo con sus raíces y su espíritu.

De esta manera hoteles e inmuebles de calidad, telesquíes, pistas de patinaje, piscinas, excursiones a caballo y trineo, esquí de fondo, artesanía, animación cultural y muchas otras actividades, pueden ser con un poco de imaginación construidas y administradas por los habitantes de la montaña.

Corresponde al gobierno la ayuda masiva, y la previsión de una legislación adecuada. A nosotros nos corresponde exigirla y al montañés ponerse a andar.»



POLITICA FRANCESA DE TURISMO DE MONTAÑA

La experiencia del Valle de Louron

por Michel Rouffet

I. LAS GRANDES ORIENTACIONES

En la política francesa se ha notado una inflexión importante desde hace 5 años. El primer objetivo es el mantenimiento de la población residente en la montaña y el control por ella del desarrollo turístico; la limitación de respeto al medio ambiente toma cada vez más importancia.

Esto se traduce por:

— Freno a la creación de estaciones turísticas en lugares vírgenes, a través de un control draconiano sobre los proyectos.

— El desarrollo de acciones turísticas concertadas a nivel de pequeña comarca.

— Un acrecentado esfuerzo de organización a nivel de ciertas actividades (excursiones, hoteles...) y de la comercialización tanto de las operaciones «comarcales» como de las estaciones de esquí.

II. LAS ESTRUCTURAS

La administración francesa de Turismo no tiene servicios departamentales. Por contra, casi la totalidad de las administraciones tratan problemas turísticos, de lo que se deduce la necesidad de una sólida coordinación.

Los principales ministerios afectados son:

— Ministerio de la Juventud y Deportes y de tiempo libre, Dirección de Turismo (misión: «los hombres y las actividades»).

— El Ministerio de Medio Ambiente, Dirección de Urbanismo y de paisajes (misión: «gestión del espacio»).

— La Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional DATAR (misión: Fijación de una política de montaña).

— El Servicio de Estudio y la Ordenación turística de la Montaña, SEATM, dependiendo de los dos primeros ministerios, tiene una posición privilegiada y ha centralizado la experiencia de turismo de montaña.

Los agentes profesionales son numerosos (Cajas de préstamos, sindicatos, cámaras consulares) y los conciertos entre la administración y las autoridades electas se hacen a cuatro niveles:

Estado: Comisiones paritarias.

Región: Comités Regionales de Turismo.

Departamentos: Comités departamentales de turismo.

Comarca: Asociaciones para el desarrollo.

III. LAS AYUDAS PUBLICAS

Las ayudas son presentes en casi todas las acciones turísticas. Y se dan a tres niveles: Estado, Región (inversión) y Departamento (inversión y funcionamiento).

Las ayudas conciernen a la animación, la formación, el alojamiento turístico, las infraestructuras y las actividades.

Las subvenciones varían entre el 15 % y el 100 % del coste total.

Los remotes mecánicos se benefician de préstamos.

La tendencia actual va hacia la polarización de estas ayudas en forma de operaciones contractuales (operaciones comarcales) y hacia «precios verdaderos».

1. LA EVOLUCION DEL VALLE HASTA 1976

1.1. Evolución de la población y de sus actividades

El cantón (*) de Borderes-Louron está totalmente situado en el interior de la montaña, en el extremo Sur-Este del departamento «Hautes-Pyrénées». Está constituido por 18 municipios que ocupan 163,5 Km.², o sea, el 3,6 % del territorio departamental. Está formado esencialmente por un valle de dirección Sur-Norte, drenado por el Neste

(*) Cantón: División administrativa francesa, que engloba varias «Comunes» (municipios).

du Louron, y por un pequeño valle adyacente Norte-Oeste, en donde está el municipio de **Bareilles**; los dos valles perpendiculares desembocan en Arreau, en el valle de Aure.

El **canton** de Louron es de una gran **homogeneidad física**. Sus características son:

— **Altura:** El **conjunto territorial** está situado a más de 800 m. El fondo del valle va de 780 m. en la parte baja (Borderes-Louron) hasta más de 1.100 m.

— La estrechez del valle, que reduce las superficies llanas (los terrenos que tienen menos del 20 % de pendiente ocupan un 6 % de la superficie del **canton**).

— Un clima duro, con invierno largo (de noviembre a mayo) y un ciclo vegetativo muy breve que condiciona la actividad agrícola.

— La extensión de los *bosques* (21 % de la superficie del catastro) muy inclinados, sobre todo en las pendientes occidentales del valle de Louron, y en las vertientes del valle de **Bareilles**.

El Louron es el **canton** menos poblado del departamento de los Hautes-Pyrénées: un millar de habitantes (alrededor de 6 habitantes por Km²). El movimiento de pérdida demográfica se está acelerando, la población del valle está envejecida (cerca de 1/4 de los habitantes tienen más de 65 años). El envejecimiento de la población residente está reforzada por la residencia en este valle, de muchos jubilados.

Cerca del 60 % de los 420 activos con que cuenta el **canton**, trabajan en la agricultura. Pero esta población agrícola disminuye rápidamente (una media de 9 activos cada año dejan la agricultura).

Los otros sectores de actividad están poco desarrollados. En vez de tomar el relevo, ven disminuir sus efectivos (bosques, producción, eléctrica, comercio...).

Por otra parte, a pesar de su gran potencialidad turística —una buena red de carreteras «que abre» el valle por el Norte, y el valle de Luchon por el collado de Peyresourde; medio ambiente de calidad (Picos famosos, lago de Caillaouas, macizo de Gourgs Blancs); patrimonio cultural interesante; muchas posibilidades de «turismo verde»; paso de la ruta de los Puertos y la estación de Peyresourde-Balesta en el territorio cantonal, asegurando una cierta corriente turística— en 1975 la actividad hotelera sólo conoce un débil desarrollo constituido esencialmente por las colonias de vacaciones y por algunas segundas residencias. En fin, aunque el valle de Louron dispone a su entrada de un centro importante —**Arreau**—, el **canton**, se caracteriza por la ausencia de agrupaciones importantes que hagan el oficio de pueblos rurales (el municipio más poblado, Loudenvielle, sólo tiene 185 habitantes). Antes, no obstante, había en el valle algunos pueblos grandes: **Bareilles**: 407 Hab. en 1876. hoy 102; Borderes-Louron, 396; Loudenvielle. 346.

Louron, con **caída demográfica** y económica muy rápida, parece encaminarse inexorablemente hacia un «**punto sin retorno**», a partir del cual sólo quedará una población vieja que abandonará, poco a poco, toda actividad y rehusará los cambios.

Sin embargo, los municipios disponen de una

capacidad financiera notable, que puede ser movilizada por inversiones creadoras de actividades. Los recursos provienen, sobre todo, de las centrales hidroeléctricas y de las talas de bosque (aproximadamente 1,4 millones de francos al año).

1.2. Evolución de los valles vecinos

El valle de Louron limita,

— por el oeste, con el valle de «Aure» (de Arreau a Aragnouet, pasando por St. Lary)

— por el este, con el valle de Larboust (de Gouaux a Luchon), franqueando el puerto de Peyresourde.

En los dos valles, las actividades agrícolas y artesanales sufrieron hasta 1960 una evolución comparable a las de Louron. Sin embargo, con la creación de fronteras y centrales E.D.F. (*) (cap de Long.), por el lado del Aure y con el **termalismo** (Luchon) y actividades turísticas anejas (super Bagneres) del lado de Larboust, ha renacido una cierta actividad.

Conviene remarcar, por otra parte, que estas nuevas actividades han participado en la destrucción de las antiguas.

Las obras de E.D.F. han podido emplear a los agricultores del valle de Aure en pleno período agrícola, y la actividad turística, concentrada en Luchon, ha acelerado, sin ningún género de dudas, la desertización del valle d'Oueil.

Queda como causa principal de despoblación de estos valles el hecho de que la agricultura de montaña tiene unos costes de producción enormes (condiciones de trabajo, mecanización) en relación a las actividades del llano.

En 1956 se construyó el teleférico que une el Plat d'Adet con St. Lary; fue el principio del turismo invernal en St. Lary: que progresivamente ha equipado los campos de nieve de Plat d'Adet, de Espiaube y de Oule.

Si el municipio y su alcalde fueron los **animadores** incomparables de este crecimiento extraordinario de St. Lary, a pesar de buscar una vocación social de la estación, la dirección de las operaciones y, en particular, de la propiedad del suelo, no fue allí compartida.

La urbanización principal se hizo cerca del pueblo privatizando suelos y sin reglas urbanísticas y arquitectónicas precisas.

Lo mismo ocurrió en el Plat d'Adet. El crecimiento de St. Lary excita las rivalidades de los municipios vecinos que no tienen el mismo dinamismo o las mismas opciones. La actividad agrícola del municipio se ahoga (ocupación de tierras de siega para urbanizaciones, subida de los impuestos locales...).

El éxodo rural es más limitado, pero la agricultura está muerta y cede su sitio a las actividades que dependen del turismo.

Al otro lado del puerto de Peyresourde, el desarrollo turístico del «**Luchonnais**» encuentra un complemento invernal de primera clase con la zona esquiable de las Agudes. Desde 1961, la comisión de montaña se dio cuenta de esta zona, situada detrás mismo del puerto de Peyresourde, y la hizo **objeto** de un proyecto importante (un mínimo

(*) E.D.F.: Electricité de France

de 2.000 camas). El municipio base (Gouaux) no contaba con recursos financieros propios. Esto lo llevó a asociarse con promotores y colectividades públicas exteriores al valle. Una serie de problemas entre las diferentes sociedades que intervenían (de los que no hablaremos aquí, porque es otra la función de este documento) ha impedido mucho la realización de esta estación, que ahora funciona por debajo de sus posibilidades reales. El impacto de este equipamiento en los pueblos de los alrededores se reduce principalmente a la implantación de segundas residencias (construcciones nuevas, o compra de granjas). Solamente Luchon y Gouaux parecen hasta ahora haberse beneficiado realmente de la estación de les «Agudes».

1.3. La experiencia de Peyresourde Balesta

La zona esquiable de les «Agudes» tienen la pendiente por el lado de Louron. El conjunto se puede conectar con esquís y forma una de las más bellas zonas de los Pirineos: más de 1.000 hectáreas. Tanto para los servicios de Estudios (por razones técnicas evidentes) como para las autoridades elegidas de Louron (por razones socioeconómicas no menos evidentes) se debían de coordinar las operaciones.

Y en la fiebre común hacia «el oro blanco» se lanzó en 1964 la operación de Peyresourde-Balesta.

La zona esquiable, con Cap de Pales como pico más alto (2.441 m.) converge en la parte baja en una gran llanura (altitud 1.450), encima del pueblo de Germ. Evidentemente, y a pesar de la poca altitud de la llanura, es allí donde se encuentra el «centro» de la futura estación.

El S.E.A.T.M. (*) preveía que esta estación sería al principio de fin de semana, y que más tarde podría alojar una clientela turística.

Antes de nada, era preciso adquirir la propiedad de la llanura (que pertenecía a propietarios privados).

Los municipios base eran Loudenvielle y Germ, que con otros 13 municipios forman un sindicato.

Un primer promotor (O.D.E.P.) propuso al sindicato en 1964, una explotación lateral de la zona a partir de la carretera del puerto de Peyresourde; era la solución menos cara desde el punto de vista infraestructural, la menos difícil a nivel de terrenos (comunales), pero mala a largo plazo desde todo punto de vista. En particular, el proyecto de urbanización estaba totalmente separado de las pistas por un costado sur muy pendiente y sin nieve, en el cual el promotor debería realizar un «paseo».

A pesar de la oposición del S.E.A.T.M. y del departamento, este proyecto siguió su curso y se inició con un nuevo promotor: L'EIFIPS (Sr. Copel). En 1966 se firmó una convención entre el sindicato Intermunicipal y este promotor, dándole por 30 años la exclusividad de la explotación de la zona esquiable y de la realización de la urbanización. Para la urbanización, los terrenos fueron adquiridos por la sociedad y parcelados por ella bajo la forma de venta o alquileres, después de haber realizado la vialidad y redes diversas.

(*) S.E.A.T.M.: Service d'Etude et d'Aménagement touristique de la Montagne.

La sociedad se comprometió, por otra parte, a realizar los trabajos necesarios para la implantación de un centro comercial, así como de las instalaciones necesarias para «la vida colectiva».

Fue fijado un plazo para la realización de la urbanización y de los remotes mecánicos. Un relativo número de ventajas fueron previstas para los municipios del Sindicato, en particular, una prioridad en los empleos que se crearan.

Desgraciadamente, los resultados se hacen esperar. Después de haber realizado un magnífico altipuerto, el promotor empieza la realización de un edificio «comercios + viviendas».

Pero las viviendas, mal situadas en relación a las pistas, y de dudosa calidad..., no se venden. Se instalan tres comercios, ninguno del valle. Únicamente se crean tres empleos para el valle.

El Sindicato ataca al promotor ante la justicia en 1972; el pleito aún no está decidido.

Allí, como en las Agudes (en que Copel asegura por otra parte, la gestión de los remotes mecánicos) una de las riquezas del país está mal explotada.

2. ¿EMPEZAR DE NUEVO?

Hacia el 1970, se vislumbró en el valle de Louron una toma de conciencia. Fue la constatación de los tres fenómenos descritos antes.

a) El decrecimiento rápido de la población y de las actividades tradicionales, que producirá, a corto plazo, un país muerto.

b) El ejemplo contradictorio de los valles vecinos, a la vez beneficiarios y víctimas de un crecimiento turístico mal dirigido.

c) La desgraciada experiencia de Balesta, que por dejar el asunto en manos de un promotor, ha colapsado una de las posibilidades de desarrollo del valle.

2.1. Una ordenación global, dirigida por los vecinos

2.1.1. Una corriente de cooperación se creó en los distintos municipios. Los sindicatos intermunicipales se refuerzan —en particular, el S.I.V.O.M. (*) del valle de Louron— reagrupando los 18 municipios del cantón (e incluso el municipio de Azet del cantón de Vieille-Aure) y el sindicato termal y turístico del Alto valle de Louron (Génos y Loudenvielle).

Estos dos organismos, aprovechando recursos propios municipales parecen asegurar la dirección del desarrollo del valle.

Los tres puntos básicos de este desarrollo están unidos a las experiencias descritas antes:

— Servirse del turismo, no para sustituir la agricultura, sino para hacer revivir las actividades tradicionales.

— Conservar la dirección —más completa posible— de las operaciones, evitando vender el patrimonio del valle.

— Abrirse a un turismo social basado en el conocimiento del medio natural y humano de la montaña y no en el consumo de «productos» urbanizados.

(*) S.I.V.O.M.: Syndicat Intercomunale à Vocation Multiple.

2.1.2. Desde 1970 a 1973. Unas cuantas acciones fueron empezadas con este espíritu. La actividad de pastoreo y agricultura fue relanzada:

- Desarrollo de la cooperativa lechera de Adervielle (113.000 litros de leche en 1970, 550.000 litros en 1973).

- Ordenación de prados de montaña (accesos al «Pla de Nalras», construcción de cabañas para pastores).

Sin embargo, las autoridades elegidas son conscientes de que esta actividad no asegurará condiciones de vida suficientes más que a un pequeño número de personas, y que por otra parte, su supervivencia está directamente unida a una comercialización directa relacionada con el turismo.

Es por esto que en este período las autoridades elegidas piensan hacer de la función turística la «locomotora» del valle.

Pero el desarrollo de esta función no se acepta más que a condición de ser progresiva y estar dirigida por los habitantes de Louron. Se intenta hacer que esta actividad sea tan permanente como posible, a fin de asegurar «continuadamente» las rentas y empleos creados.

En resumen, esta actividad, en vez de introducir brutalmente nuevos valores en el valle, deberá valorizar sus virtudes tradicionales de montaña.

Con este espíritu se creó en 1973, el lago de Genos-Loudenvielle (30 ha.), a cuyo alrededor se han previsto equipamientos recreativos y de alojamiento **termales** y campings. La capacidad de alojamiento se ha desarrollado. Era de 2.000 personas en 1974 (46 % colonias de verano, 33 % segundas residencias, 13 % **albergues** y apartamentos, 6 % hoteles).

El énfasis se ha puesto en la creación de camas «banalisés (*)», albergues rurales y comunales, colectividades, pueblos de vacaciones, de vez en cuando recondicionando locales públicos **desafectados** (escuelas y fábricas de Adcrviclle, parroquia y escuela de Bareilles). En 1979 se lanzó una operación de restauración de 120 albergues diseminados en 17 pueblos del valle. El SIVOM hace un arrendamiento de 20 años con el propietario, restaura los inmuebles, los alquila (por intermedio de las «oficinas de turismo») a los turistas. En este proyecto están incluidas la creación de servicios abiertos a todos (guardería...).

Paralelamente, otras acciones son llevadas por los servicios concernientes (Dirección Departamental de la Agricultura, Dirección Departamental del Equipamiento) para la mejora de las condiciones de vida de los pueblos (Ayudas a la Formación Profesional, electricidad, equipamientos municipales). Un centro socio-cultural abierto a turistas y habitantes permanentes está en construcción al lado del lago Genos Loudenvielle.

2.1.3. La estación de Val Louron y el desarrollo «armonizado»

Las autoridades elegidas del **canton** eran conscientes de que el turismo de verano, más o menos difuso, no es, en nuestros valles, generador de grandes flujos económicos. Por otra parte, quedaba en pie, el problema del invierno. Desgraciadamente, como se ha visto más arriba, las posibilidades

de Peyresourde estaban bloqueadas. Una nueva localización se encontró a caballo de la sierra que separa el valle de Louron del de Azet, que descien- de hacia St. Lary (en esta ocasión, el municipio de Azet se agregó al SIVOM).

Este emplazamiento, claramente menos favorable que el precedente (más pequeño: 200 ha. esquiabiles, pocas pistas fáciles en la parte baja...) presenta, no obstante, una recepción en balcón sobre el valle (altitud 1.460 m.) y que permite la construcción de una pequeña estación.

Pero, ¿cómo integrar un proyecto así con el desarrollo global del valle?

Las autoridades elegidas llamaron entonces, a un experto en turismo, al Sr. Laine, conocido por la realización de una estación de un nuevo tipo, en los Alpes (Karellis en Montricher).

La solución adoptada es un compromiso: una estación de cerca de 1.000 camas «banalisées» fue proyectada a pie de pista con un mínimo de comercios y servicios, para permitir una mejor rentabilidad de los remotes mecánicos. El resto de alojamientos (2.000 camas añadidas a las 2.000 existentes) están programadas en el valle, así como otras actividades turísticas (lago, canoe-Kayak, excursiones. etc...).

Los objetivos que propone el Sr. Laine a un plazo de 10 años, son muy ambiciosos: en particular, la creación de 150 empleos permanentes nuevos y empleos de temporada, complementarios de la agricultura o de la artesanía:

- revalorización de la actividad agrícola y artesanal

- salvaguarda estricta de los paisajes y freno de la privatización turística

- perspectiva: 1.500 habitantes permanentes en 1990

Aunque estos objetivos parecen utópicos —ya que **preveen** la creación de 150 empleos nuevos permanentes, y un aumento del 50 % de la población en 1990—, la creación de una cincuentena de empleos y el mantenimiento de la población actual (1.000 habitantes) serían ya un gran éxito.

2.1.4. El año 1976 vio la realización de dos estudios *globales* de orientación.

- a) Un estudio paisajístico realizado por el taller regional de medio ambiente. Define para el conjunto del valle:

- las extensiones de pueblos y las zonas urbanizables que deben ser respetadas para no romper el equilibrio (a la vez paisaje, y socio-economía del valle)

- las prescripciones arquitectónicas que **deben** ser respetados para no desnaturalizar el rico patrimonio cultural del valle.

- b) Puesta a punto de un programa de desarrollo armónico del valle de Louron (municipio de Azet), (confiado al IFDES, organismo dirigido por el Sr. Laine).

Este programa es de hecho un «estudio de animación». Pretende crear una serie de actividades turísticas principales y asegurar un funcionamiento coherente.

Esta acción general de animación se traducirá, en particular, por un proyecto de organización

(*) Lit banalisé: Cama que goza de alguna forma de alquiler, en contraposición a la residencia secundaria.

(*) **P.O.S.:** Plan d'occupation des sols, documento urbanístico de zonificación del suelo.

especial, pudiendo servir de base a un P.O.S. (*) intermunicipal.

Los problemas de formación profesional, de estructuras jurídicas y financieras, también son tenidas en cuenta en este programa.

En la práctica, por razones lamentables diversas, este estudio no ha podido arrancar hasta principios de 1977, cuando las acciones sobre el terreno y también la puesta a punto de las reglamentaciones urbanísticas estaban ya muy comprometidas.

2.2. Los marcos jurídicos y financieros

2.2.1. De momento, unos cuantos medios jurídicos ya están actuando:

a) Un contrato de asistencia jurídica y financiera (por un año, renovable) entre el Sr. Laine y el SIVOM, que permite a este último tener «continuamente» un apoyo técnico para la puesta a punto de contratos con los diferentes agentes que intervienen, tanto en la estación de Val Louron como en el fondo del valle; y todo ello con el sentido del «desarrollo armónico» elegido.

b) Un procedimiento Z.A.C. (*) se ha puesto en marcha en la estación de Val Louron según el dossier de creación (establecido por la comisión de Urbanismo de Montagne-Chambéry y propuesta para aprobación ministerial en Marzo de 1977). Los terrenos en que se instalará la urbanización fueron adquiridos por el SIVOM, a los municipios base (Adervielle y Genos).

El SIVOM, que es el propietario de los terrenos, cede los derechos a edificar sin hacer censo enfiteutico.

El programa, con plazo hasta 1982, comprende 1.200 camas (1.000 «banalisées», sobre las cuales ya se han tomado compromisos con las colectividades) y un número mínimo de servicios generales y de comercios. Ya se ha realizado un centro de recreación y un parking, así como la primera fase de los remotes mecánicos (capacidad 6.000 sk./h.). La estación aplica tarifas más bajas que las otras estaciones pirenaicas (en la temporada 76-77, 19,50 francos contra 26 F.) conforme a su vocación «social».

c) El P.O.S. Intermunicipal

Los 15 principales municipios del cantón están reagrupados en un «agrupamiento urbanístico» del que el P.O.S. fue ordenado el 4 de noviembre de 1976. Su elaboración sobre la base de los documentos orientativos ya citados, está muy avanzada y hace pensar en su publicación antes de 1978. Esto, permitirá definir las zonas reservadas a cada actividad, así como los terrenos necesarios para equipamientos públicos nuevos, a fin de verificar la coherencia financiera entre los costes de la ordenación y las posibilidades de los municipios. Todo esto será completado, sin duda, por un proceso de «concentración parcelaria».

Podemos felicitarnos de la voluntad de coordinación de los municipios, que permitirá preservar en su casi totalidad, las tierras agrícolas y la calidad del paisaje del valle.

2.2.2. *Dispositivos financieros* que se han propuesto para llevar a término el programa

a) Los recursos propios de los municipios, de

relativa importancia: madera (15.000 ha. de bosque), E.D.F. (*), etc.

El presupuesto del SIVOM en 1973 presentaba un excedente de ingresos de cerca de 1,7 millones de francos.

El valor de céntimo municipal en 1973 variaba de 6,7 en Loudenvielle a 0,007 en Ris.

Sin embargo, el endeudamiento del SIVOM actualmente es importante, del orden de 20 millones de francos.

b) Las ayudas Estatales

La operación de Val Louron por su carácter ejemplar ha retenido la atención de los servicios del Estado, y las subvenciones han sido muchas:

— 30 % del coste de la carretera de acceso y de los V.R.D. (1) de la estación

— el 50 % y más, para los albergues del valle

— el 40 % para los proyectos de «pueblos de vacaciones».

Deben unirse a éstos los préstamos complementarios a largo plazo y los obtenidos para los remotes mecánicos del crédito agrícola con bajos tipos de interés que tienen una gran influencia en las anualidades de reembolso.

Por otra parte, es probable que los alojamientos sociales («Pueblos de vacaciones») se beneficiaran de subvenciones del orden del 40 %, al cual se unirá la ayuda de la C.N.A.F. (2) y del crédito hotelero.

No se puede tampoco olvidar, que el SIVOM ha podido recuperar la T.V.A. (3) sobre estas realizaciones.

c) La participación privada

El sistema propuesto en el dossier de creación del Z.A.C. para la estación de Val Louron es un censo enfiteutico con:

— participación del 9 % del capital de los promotores (por los V.R.D.)

— carga anual por cama impuesta a los administradores: 250 francos por cama en 1979, y tasa de actualización de un 10 % por año. Este alquiler lo utiliza el SIVOM para pagar las anualidades de los remotes mecánicos y de los otros equipamientos. De entrada gratuita a los usuarios que provienen de los inmuebles concernientes

— participación al financiamiento del centro de promoción del valle (4 % de la inversión) y a los costes de funcionamiento de la estación.

El hecho de que la mayor parte del programa de alojamiento de la estación esté ya en marcha (Asociación Renouveau, 300 camas; Casa de la Gendarmería, 80 camas; obras de Pupilles de Tarn et Garona, 120 camas; Grupo hotelero de Arcahon, 100 camas...), prueban que estas condiciones son susceptibles de atraer a los promotores.

Este sistema permite responder en gran parte a los dos imperativos financieros de la operación, que son:

— remontar el déficit de explotación de los primeros años

— asegurarse recursos a largo plazo.

(*) E.D.F.: Electricité de France. Beneficios derivados de los impuestos sobre la producción de energía hidroeléctrica.

(1) V.R.D.: Voirie Rural Departamentale, Red viaria departamental.

(2) C.N.A.F.: Caisse Nationale d'allocations familiales.

(3) T.V.A.: Impuesto sobre el valor añadido.

(*) Z.A.C.: Zone d'Action Concertée.

Para más agilidad, se superpone a este sistema un crédito puente de 20 años (poco importante).

El balance provisional arroja un saldo positivo a partir de 1983.

2.3. La animación y comercialización del turismo

Se ha hablado ya de la importancia en el lanzamiento del proceso actual, de las experiencias más o menos felices de Peyresourde y de los valles vecinos. Es necesario, no obstante, conceder al consejero general del canton un papel esencial en la concretización de esta toma de conciencia en un programa global del valle, coherente a largo plazo. Se creó en Bordes una «casa de Luron» con un animador. Su empleo consiste en crear una central de reserva y una política de «fortaits». El conjunto de los alojamientos turísticos de alquiler del valle de Luron deberá, dentro de poco, ser comercializada por esta central, siguiendo el modelo de la de val Ceniz en los Alpes.

Los «forfaits» que incluyen los alojamientos y otras actividades turísticas (esquí alpino) deberían ser propuestas a los turistas dentro de poco.

Se ha previsto una estructura de la propiedad que permita controlar directamente el uso de las tierras de menos del 20 % de pendiente (que no constituyen más que el 6 % de las tierras del canton). Un SICA está también previsto para la construcción y gestión de albergues rurales y la comercialización de productos agrícolas. Las atribuciones del SIVOM actual tienen que ser ampliadas para adaptar sus posibilidades de concepción y gestión al conjunto de problemas que se derivan del desarrollo del valle.

Hay reuniones que a iniciativa de las autoridades elegidas reúnen periódicamente a los habitantes del valle y a los turistas, para hablar del desarrollo de Luron. La comunicación, difícil al principio, se va creando poco a poco, en beneficio de unos y otros.

2.4. Un turismo social integrado en la vida y actividades del valle

Para que el turismo reporte al valle, no es suficiente adaptar la forma: es preciso que el «medio receptor» se transforme.

Un grupo de vulgarización agrícola (GRA) fue creado en enero de 1974 entre agricultores de los valles del Aure y de Luron para crear una línea de acción sobre las pluriactividades y la cooperación agrícola.

La cooperación de Advielle alcanza ahora gracias a los esfuerzos de administradores y productores 600.000 l/año. Se ha aprovechado, sin duda, de la apertura de la estación de esquí (el invierno del 75-76 venta muy importante de quesos a los turistas). Las Asociaciones de terrenos de pastos, A.F.P. (*) son tenidas en consideración. Ya hemos hablado de la SICA, considerada de tipo mixto: turismo (albergues) y agricultura.

Las investigaciones sobre cooperación agrícola son sin ninguna duda importantes: permiten la realización práctica de la doble actividad (en particular, turística en invierno).

(*) AFEP: Association foncières pastorales.

La presa del lago de Genos Loudenvielle permite la realización de una microcentral que podrá abastecer al valle.

En lo concerniente al artesanado, el comercio de pizarras de Genos, muy famoso antiguamente, deberá ponerse de nuevo en marcha al volver a las construcciones tradicionales. El conjunto de los trabajos de la madera (abundante en el valle) y de la construcción deberá aprovecharse lo mejor posible del desarrollo dirigido del turismo.

2.5. Los peligros

El valle de Luron está lejos de haber explotado todos sus recursos: pronto la zona esquiable de Peyresourde podrá ser explotada mejor: las fuentes termales de Saossas a Loudenvielle...

No obstante, algunos peligros acechan a esta experiencia apasionante.

a) «La unidad* del valle, se aguanta debido a la convicción y abnegación de un pequeño número de autoridades electas. ¿Llegarán a vencer las querellas ancestrales, a renacer las tácticas de los intereses exteriores al valle?

¿Qué pasará si ellos desaparecen?

b) El endeudamiento del SIVOM es muy importante. ¿No existirá la tentación de dar primacía al objetivo «rentabilidad» delante del objetivo «desarrollo», si la situación financiera llega a ser difícil?

Se puede temer un desarrollo más rápido de la estación Val Luron, sobre todo, si se realiza la carretera del puerto de Azet que la conecta directamente a St. Lary.

c) Los problemas esenciales de la agricultura no están reglamentados. Hay división de parcelas. Las autoridades elegidas reconocen la dificultad de instalar a los nuevos agricultores que se presentan.

3. CONCLUSION: POR UNA POLÍTICA DE TURISMO ADAPTADA A LOS PIRINEOS

El ejemplo del desarrollo del valle de Luron, cuyos primeros efectos son esperanzadores, deja entrever la posibilidad de una ordenación turística de nuevo cuño adaptada particularmente a los Pirineos.

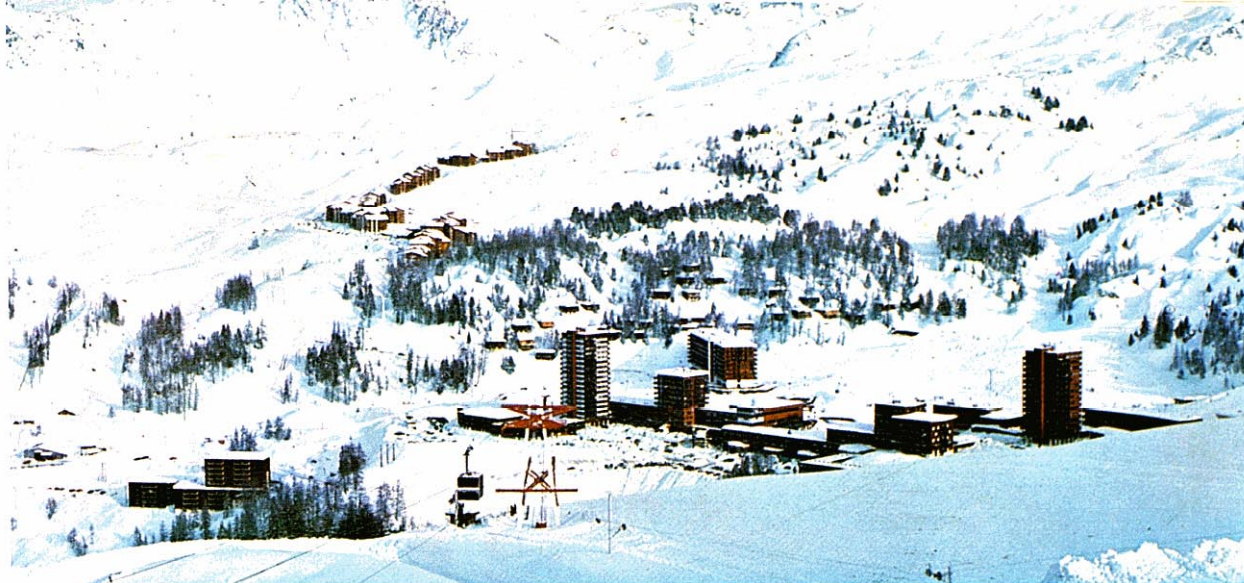
La estación de esquí (que sigue siendo el elemento «locomotora» en un primer período) fue concebida con un mínimo de camas (todas «banalises») y servicios a pie de pista.

Otros polos turísticos se han desarrollado en el valle tanto para alojamiento como para otras actividades. Esta poliactividad es importante en los Pirineos, ya que no siempre hay nieve (salvo excepciones). Todo está unido a un plan de ordenación turística coherente con una estructura global de comercialización realizada por los locales, a nivel de valle.

Este planteamiento turístico está integrado en un plan de desarrollo global en relación con otras actividades y servicios. Las reglas de compatibilidad entre las diferentes actividades (partición de tierras, formación profesional y empleos de temporada) son particularmente estudiados. La toma de conciencia colectiva (de los locales) de este programa del valle no parece poderse realizar sin las siguientes condiciones:



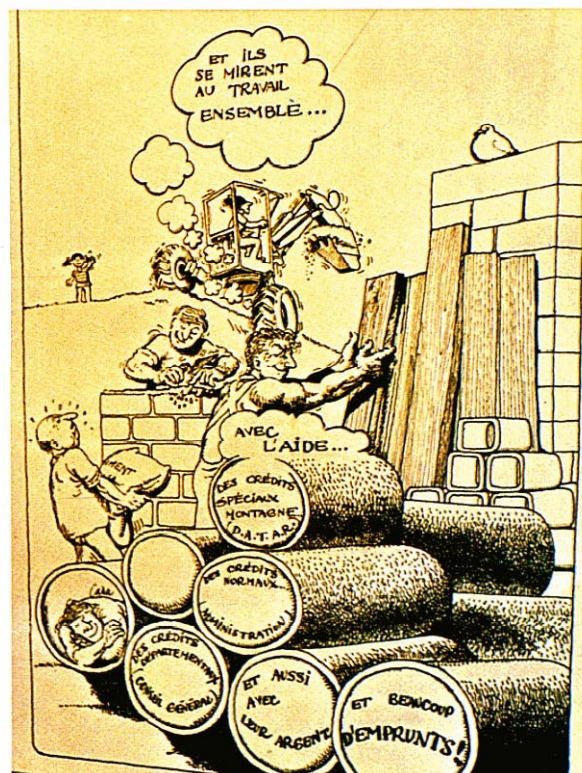
**Política
francesa
de turismo
de mon-
taña**



La Plagne (Francia): Estación de esquí de 3.ª generación.



Montgenèvre (Francia): Estación de esquí de 1.ª generación.



Grenoble, 1977: Exposición de concienciación de la problemática de montaña.

1) *Toma de conciencia colectiva polarizada* por un «animador» (en este caso, el consejero general) que sepa aprender de las experiencias pasadas. La estructura de animación debe ser permanente y tiene que interesar en el proyecto de desarrollo, a la vez a los habitantes del valle y a los turistas.

La toma de conciencia colectiva tiene que desembocar rápidamente en la creación de organizaciones democráticas a nivel de valle (SIVOM...) susceptibles de asegurar la dirección completa del proceso.

2) Necesidad de unir *promoción* y producción del turismo: Los locales tienen que dirigir (e incluso inventar), los circuitos de comercialización. Y deben dirigir la imagen de marca de sus productos.

La creación de lazos directos entre consumidores (en particular, con los comités de empresa) y pro-

ductores, asegura esta «transparencia» en los productos, y permite, sin duda, adaptarlos a las necesidades reales de las distintas capas sociales.

Para evitar que los costes de promoción y comercialización no afecten demasiado los costes de producción (y disminuyan lo que les queda a los productores) es útil, sin duda, realizar un nivel de promoción a escala más amplia que el valle (cf. GIE del Macizo central), pero entonces es preciso asegurar el control de los productores sobre esta estructura federativa.

3) Creación de *estructuras jurídicas y financieras* importantes que permitan realizar concretamente este programa.

Sin embargo, aunque estas estructuras son necesarias, no son en absoluto motores del desarrollo y no pueden reemplazar la estructura de animación colectiva.



LAS AGREGACIONES DE MUNICIPIOS EN LAS AREAS DE MONTAÑA

El caso del Alto Pirineo Catalán

por Maite Arqué, Angela Garcia, Xavier Mateu, del Grup d'Estudis de l'Alt Pirineu

Entre los años 1900 y 1977, 1.086 municipios españoles han perdido su «autonomía» y han sido agregados a otros municipios mayores o fusionados entre sí. Sólo en Cataluña han sido 139 los municipios que han corrido idéntica suerte en el período 1940-1975.

Esta realidad nos lleva a preguntarnos si hay algún criterio que nos permita explicar qué tipo de municipios han sido afectados por esta medida y cuales son las repercusiones a nivel funcional y político —entendido en el sentido más amplio— que han traído consigo estas agregaciones de municipios. Y hablamos de sentido político amplio, o quizás mejor, sentido social, porque sabemos que en los pueblos pequeños donde las asociaciones culturales y sociales, partidos políticos, etc., tienen muy poca implantación, el Ayuntamiento constituye la única institución viva, a cuyo amparo se han de desarrollar las iniciativas dinamizadoras de la vida social.

En este artículo nos proponemos mostrar cual ha sido el proceso seguido para las agregaciones municipales en el territorio catalán concretado principalmente en las áreas de montaña, en este caso el Alto Pirineo Catalán —«Alt Pirineu»— y en qué medida han intervenido en la realización de estas agregaciones las particularidades histó-

ricas, geográficas y económicas. También intentamos extraer algunas conclusiones del significado de las agregaciones en nuestra área de estudio y algunas perspectivas y directrices, sin pretender que éstas constituyan alternativas concretas y únicas.

Como anexo daremos una ojeada a la distribución territorial de las agregaciones municipales en el Estado Español por provincias, aunque este nivel de agregación, tan amplio, no permite apenas sacar conclusiones.

EL MUNICIPIO TRADICIONAL Y LAS AGREGACIONES EN EL MARCO DEL CAPITALISMO

El municipio que como institución jurídica se generaliza durante la revolución burguesa del siglo XIX, hereda la organización económica, social y territorial propia del modo de producción feudal, proyectándose con estos elementos casi intactos en la primera fase del modo de producción capitalista. Las leyes de 1823 que crean y fijan los límites provinciales y municipales, son fruto de la necesidad del estado liberal de centralizar y dominar todas las funciones políticas y económicas a través de una mayor jerarquización del poder, siguiendo el ejemplo del jacobinismo fran-

cés. Paradójicamente las fuerzas reaccionarias luchaban por la autonomía municipal. puesto que la mayoría de los municipios, sobre todo en el ámbito rural, estaban dominados por el caciquismo.

Esta organización administrativa se ha mantenido invariable durante la primera época del desarrollo del capitalismo en nuestro país. El desequilibrio entre el campo y la ciudad aún no había manifestado con toda su fuerza los procesos de despoblación y pérdida relativa de servicios en las comarcas marginadas por la dinámica del crecimiento económico. Pero el cambio en la política económica estatal y el giro que se produce en el desarrollo del capitalismo a nivel internacional, abrirán las puertas a la inversión económica y financiera a gran escala, creándose grandes zonas de aglomeración de actividades económicas en las áreas del territorio que ofrecen mayor rentabilidad a corto plazo.

La estructura municipal refleja inmediatamente los cambios que caracterizan la dinámica del MPC en su última fase, y ve alterar sus límites en aquellas áreas del territorio que además de formar parte de la Cataluña deprimida, tienen todos los inconvenientes de una difícil situación orográfica. Este es el caso del Pirineo catalán, una zona condicionada físicamente por la nieve y el relieve e históricamente por un asentamiento de la población en núcleos pequeños, relativamente cercanos los unos de los otros.

La considerable cantidad de municipios que desaparecen sancionados por decreto-ley, sobre desaparecen sancionados por decreto-ley, sobre tardada del proceso económico puesto en marcha con anterioridad. En efecto, la desaparición de municipios de montaña es un indicador evidente del desmantelamiento de las estructuras territoriales, que se está produciendo en la zona del interior de Cataluña. El plan de estabilización de 1959 y la política basada en el desarrollo del sector industrial, refuerza a los centros ya existentes y estimula la creación de otros nuevos núcleos alrededor de los primeros. El resultado determina una nueva relación entre los centros industriales y las periferias rurales deprimidas, en detrimento de estas últimas.

Los municipios del Pirineo catalán, pierden su identidad como una organización económica peculiar, a partir del momento en que la pérdida de población y la consiguiente decadencia económica de las actividades y equipamientos colectivos, convierten a sus ayuntamientos en instituciones insostenibles desde el punto de vista de la rentabilidad económica. Parece que las agregaciones municipales han sido la única fórmula para la solución de los problemas administrativos del Pirineo catalán desde el punto de vista de la lógica del capital, aunque no hayan representado una solución desde el punto de vista de los intereses particulares de sus habitantes.

Hay que considerar las agregaciones municipales como el resultado de un desarrollo irracional, que no ha reparado en costes sociales y que no ha potenciado una planificación territorial equilibrada. Al mismo tiempo, se han de ver como la institucionalización de un espacio de «segunda categoría» en función de todo tipo de actividades

económicas periféricas, pero imprescindibles para la reproducción del sistema económico dominante: ocio masivo, instalaciones energéticas (hidroeléctricas, nucleares), expoliación de recursos naturales, etc.

El origen de los términos municipales actuales, aunque se remonta a tiempos anteriores, se fija definitivamente en la Alta Edad Media. Es durante este período cuando empiezan a tomar forma los elementos que constituyen la espacialidad rural anterior (1). Es importante señalar que estos elementos se van estructurando a través del uso, y en función de la explotación de la tierra. Así, y por norma general, los campos que rodean cada núcleo medieval de población estarán dedicados a la agricultura más intensiva, mientras que las tierras más lejanas constituirán los bosques, los pastos y el espacio dedicado a la caza, todos ellos elementos necesarios en una agricultura tradicional. Con la institucionalización del feudalismo, debido a la necesidad de control y de extracción del excedente, y con el soporte de la Iglesia, se fijan definitivamente estos elementos, estas formas y sus límites, que, repetimos, tienen sus orígenes en el LSO.

Las circunstancias de carácter histórico condicionan en parte el tamaño y la dispersión de los núcleos de población. Así el proceso de reconquista y repoblación, fenómeno generalizado en casi toda la Península Ibérica, lleva a distinguir en Cataluña, una diferenciación territorial entre la «Cataluña Vieja» y la «Cataluña Nueva». La utilización que de este espacio se hace desde cada uno de los núcleos de población, configura la forma y la extensión de las superficies municipales. De este modo, en una economía agrícola, los distintos tipos de terreno permiten la obtención de los productos agrícolas básicos para el abastecimiento del consumo local. En una sociedad donde el comercio es poco importante, el volumen de población de los núcleos habitados se encuentra estrechamente vinculado a la extensión del territorio del que se abastecen.

De la consideración de estos elementos creemos que se configuran en el ámbito catalán dos tipos de municipios:

a) Los municipios de montaña, primordialmente enclavados en la Cataluña Vieja, son de pequeña extensión —excepto los que se encuentran en la parte más alta de la montaña, donde la presión demográfica ha sido siempre muy débil— y combinan el uso de las tierras bajas de los valles, con los pastos y bosques de la montaña, lo que les confiere una forma más bien alargada.

b) Los municipios del llano son más grandes y de forma redondeada, al faltar los elementos del relieve que de una manera natural aporten esta complementariedad de usos del suelo.

A partir de aquí tenemos que ver el espacio rural tradicional con las características siguientes: «Una ocupación total del territorio con una red regular de pueblos y ciudades y una densidad de vías de comunicación que unen, cada uno con los más cercanos, todos los núcleos de población» (2).

(1) P. Vieille: *L'espace global et le capitalisme d'organisation* Rev., «Espaces et Sociétés», núm. 12, París.
(2) P. Vieille, op. cit.



LAS AGREGACIONES DE MUNICIPIOS EN EL ALTO PIRINEO CATALAN

Hemos visto hasta el momento la cuestión de las agregaciones de municipios en Cataluña de una manera teórica. Veamos ahora más concretamente como estas agregaciones de municipios se plasman en el territorio. Para ello partiremos de la evolución de la población en las comarcas catalanas entre 1936 y 1975 y de la evolución del número de municipios por comarca. Estos datos que presentamos en la tabla núm. 1 están cartografiados en el mapa núm. 1.

Hablar de comarcas en Cataluña tiene un sentido diferente que en el resto del Estado Español. En Cataluña, como en el resto de la península y, por extensión, en todo el territorio, se han ido fraguando a través de los siglos unas áreas homogéneas, pero diferenciadas entre sí, que es lo que conocemos por comarcas y donde, además de las características físicas, ha sido el «hecho humano» el artífice de su formación. El carácter peculiar de las comarcas en Cataluña, al que anteriormente hacíamos alusión, tiene sus orígenes en la iniciativa de la Generalitat de Catalunya de 1931, que, recogiendo el sentir popular de rechazo a las provincias y queriendo gobernar Cataluña desde Barcelona, encargó a un cualificado equipo una propuesta de División Territorial de Cataluña. Este equipo, cuya vicepresidencia detentaba el geógrafo Pau Vila, partió de un estudio de las raíces históricas de las divisiones territoriales en Cataluña, de una consulta a todos los ayuntamientos que recogía la percepción y la voluntad popular respecto al hecho comarcal y de un minucioso análisis sobre el terreno de los aspectos conflictivos

para elaborar la propuesta de división territorial. Dicha propuesta contemplaba la división del territorio catalán en 38 comarcas, homogéneas en la medida que ello era posible, y que tenían entidad cada una de ellas a partir de un centro de mercado que era, a su vez, la cabecera de comarca. Estas 38 comarcas estaban agrupadas en 9 regiones o «vegueries» que constituían el nivel intermedio entre la comarca y el conjunto de Cataluña. La «Divisió Territorial de Catalunya» fue aprobada por la Generalidad en el año 1936, y ha sido profundamente asumida por el pueblo catalán. Es, pues, su clara delimitación territorial y el reconocimiento oficial en el período 1936-1939 el hecho que más caracteriza las comarcas catalanas respecto a las de las otras regiones del Estado Español.

Partiendo de este nivel de agregación territorial vemos como en el mapa que indica la evolución de la población en las comarcas catalanas (1936-1975) destaca la gran bolsa de comarcas que se extienden de Norte a Sur y que han perdido población desde 1936. Otro grupo de comarcas, que indicamos con la trama inmediatamente más clara, a pesar de que su población ha aumentado desde 1936, no llegan a seguir el ritmo de crecimiento demográfico del conjunto de Cataluña y, unas más que otras, van quedando relativamente atrasadas. Los otros dos grupos de comarcas comprenden a todas aquellas que siguen la media de crecimiento demográfico de Cataluña o que han tenido un crecimiento todavía más exorbitante, sobre todo en el cinturón industrial de Barcelona y en el eje Tarragona-Reus.

En el mapa que representa las alteraciones municipales también hemos hecho cuatro grupos de comarcas, en función del porcentaje de agregacio-



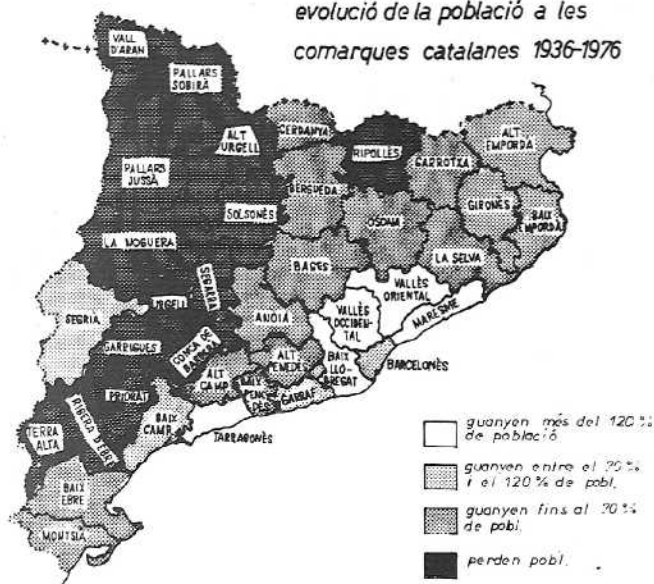
El caso
del Alto
Pirineo
Catalán

TABLA 1 EVOLUCION DE LA POBLACION Y DEL NUM. DE MUNICIPIOS EN LAS COMARCAS CATALANAS (1936-1975)

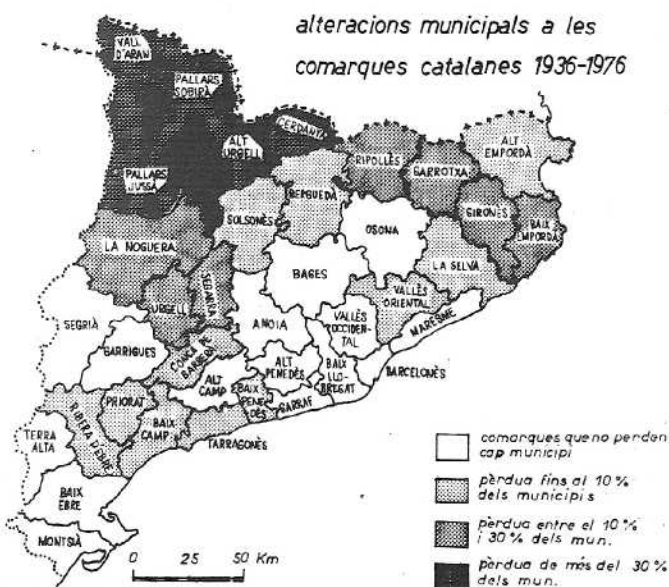
COMARCA	POBLACION			MUNICIPIOS		
	1936	1975	% var.	1936	1975	% var.
Baix Llobregat	90.903	463.965	410,39	27	27	—
Barcelonès	1.189.666	2.509.483	110,94	7	7	—
Maresme	100.367	231.112	130,26	30	30	—
Vallès Occ.	147.922	555.318	275,41	23	23	—
Vallès Or.	64.695	184.837	185,70	42	41	—2,30
Alt Empordà	66.674	77.449	16,16	71	68	—4,20
Baix Empordh	55.985	77.093	37,70	44	38	—13,60
Garrotxa	41.384	44.546	7,64	30	21	—30,00
Gironès	78.407	126.420	61,23	43	38	—11,62
Selva	50.660	76.071	50,15	26	25	—3,84
Alt Camp	30.199	31.167	3,20	23	23	—
Alt Penedh	45.426	59.437	30,84	25	25	—
Baix Penedès	15.826	26.687	68,62	13	12	—7,69
Ganaf	31.040	64.425	107,55	8	8	—
Tarragonès	52.204	133.360	155,45	24	22	—8,33
Balx Camp	56.820	106.946	88,21	29	27	—6,89
Conca de Barberà	25.277	18.283	—27,66	23	21	—8,69
Priorat	18.040	11.202	—37,90	25	24	—4,00
Ribera d'Ebre	29.308	24.327	—16,99	15	14	—6,66
Baix Ebre	58.490	65.673	12,28	10	10	—
Montsià	41.310	48.543	17,50	11	11	—
Terra Alta	21.459	13.983	—34,83	12	12	—
Cerdanya	11.355	12.609	11,04	23	16	—30,43
Osona	73.510	103.688	41,07	48	48	—
Ripollès	33.525	33.217	—0,91	27	24	—11,11
Anoia	43.463	72.862	67,64	34	34	—
Bages	101.397	148.256	46,21	35	35	—
Berguedà	40.158	43.205	7,58	32	30	—6,25
Solsonès	11.874	11.129	—6,27	15	14	—6,66
Garrigues	30.865	23.327	—24,42	25	25	—
Noguera	49.337	45.952	—6,86	41	35	—14,63
Segarra	22.021	17.670	—19,75	26	21	—19,23
Segrià	89.565	162.581	81,52	42	42	—
Urgell	38.988	35.306	—9,44	32	26	—18,75
Alt Urgell	19.935	18.788	—5,75	39	19	—51,28
Pallars Jussà	23.972	19.055	—20,51	42	17	—59,52
Pallars Sobirà	12.783	6.115	—52,16	30	16	—46,66
Vall d'Aran	5.949	5.170	—13,09	18	9	—50,00
TOTAL CATALUÑA	2.920.748	5.709.257	95,74	1.070	938	—12,34

*Fuente: GENERALITAT DE CATALUNYA E CONSELLERIA D'ECONOMIA: La divisió territorial de Catalunya, Barcelona, 1937.
C.I.D.O.C.: Patrones municipales de Cataluña, 1945-1955-1965-1975, Barcelona, 1977.*

evolució de la població a les
comarques catalanes 1936-1976



alteracions municipals a les
comarques catalanes 1936-1976



nes municipales sobre el total de municipios existentes en 1936. Destacamos con la trama más oscura las cinco comarcas que han perdido más del 30 % de sus municipios. Notemos que tres de ellas han perdido la mitad o más. La segunda clase recoge a aquellas comarcas que a pesar de haber perdido más del 10 % de los municipios, esta pérdida no sobrepasa el 30 %. Estas comarcas están más dispersas por Cataluña que las anteriores y tienen tanto características montañosas (Ripollès, Garrotxa) como características de tierras (Baix Empordà). Y, finalmente, tenemos las comarcas en las que la pérdida de municipios no llega al 10 % de los existentes en 1936 —y que, en realidad, responde a la pérdida de uno o dos municipios— y las comarcas que o bien no han perdido ningún municipio o incluso tienen alguno de nuevo.

De la comparación de los dos mapas podemos extraer una primera conclusión: si bien es evidente que la pérdida de municipios en una comarca está relacionada con la pérdida de población, la evolución demográfica negativa no conlleva, por ella sola, la desaparición de municipios. Comarcas con una regresión demográfica tan gra-

ve como Les Garrigues o La Terra Alta no han perdido, en cambio, ningún municipio. Por otro lado, vemos como las comarcas que han perdido más municipios son, sobre todo, las del «Alt Pirineu», seguidas de otras comarcas pirenaicas (Ripollès, La Garrotxa) y otras comarcas con zonas de montaña mediana com La Segarra y La Noguera.

Por tanto, el porcentaje comarcal más elevado de alteraciones municipales corresponde, salvo alguna excepción, a las comarcas de montaña de la Cataluña Vieja, que tienen una densidad poblacional muy baja y cuyos núcleos habitados son muy pequeños y dispersos.

Pasemos ahora a analizar con un poco más de detalle las comarcas que han perdido más del 30 % de sus municipios. Vemos como en el mapa núm. 1 nos quedan destacadas claramente las comarcas del «Alt Pirineu», es decir, las comarcas que formaban la IXª veguería de la «Divisió Territorial de Catalunya y La Cerdanya». En el mapa núm. 2 tenemos representadas estas comarcas con los municipios que les correspondían en 1936 y en 1976, respectivamente, y ofrecemos también algunos datos de ellas en la tabla núm. 3. Podemos observar como en cuarenta años han perdido más del 16 % de su población, han disminuido su densidad en 2/km² —mientras que para el conjunto de Cataluña esta densidad se ha doblado— y han perdido la mitad exacta de sus municipios.

Aunque consideramos que la despoblación de las comarcas del Alto Pirineo ha afectado mucho más a los municipios pequeños que a las cabeceras de comarca y municipios «medianos», la cantidad de municipios desaparecidos no guarda proporción con el descenso demográfico y, por tanto, hemos de creer en la voluntad de la Administración de realizar estas agregaciones y remodelar administrativamente el territorio de estas comarcas.

Si observamos en que años han tenido lugar estas agregaciones de municipios vemos como desde antes del año 1920 no ha habido ninguna variación hasta llegar al 1962. A partir de 1965 las agregaciones de municipios en el Alto Pirineo empiezan a incrementarse de año en año hasta llegar a las cotas de 14 agregaciones en el año 1969 y 37 en el año 1970. A partir de entonces la cifra de agregaciones por año va descendiendo progresivamente hasta el año 1976 en que prácticamente se paralizan. Es decir, que el volumen mayor de agregaciones municipales en el Alto Pirineo ha sido sancionado en la década siguiente a la de mayor crecimiento industrial de Cataluña.

Finalmente, otra observación. En el mapa que representa los municipios de 1976 notamos dos áreas donde la densidad de pequeños municipios es superior a la del resto del Alto Pirineo. Se trata de la parte más septentrional del Valle de Arán y de la parte oriental de La Cerdania. El primer caso parece predestinado a seguir el mismo proceso que el resto del Arán. El segundo caso es más complejo. La Cerdania es un amplio valle que atraviesa los Pirineos y que históricamente ha formado siempre parte del Principado de Cataluña. Por el tratado de los Pirineos (S. XVII) la mitad norte de Cerdania pasó a formar parte del Estado Francés y casi doscientos años más tarde la División Pro-

TABLA 2 MUNICIPIOS DE L'ALT PIRINEU (por comarcas)

A) MUNICIPIOS DEL AÑO 1936

ALT URGELL

- 1 Alàs
- 2 Alinyà
- 3 Anserall
- 4 Aravell
- 5 Arcabell
- 6 Arjà
- 7 Aristot
- 8 Ars
- 9 Arsèguel
- 10 Bassella
- 11 Bescaran
- 12 Cabó
- 13 Castelló
- 14 Castelleiutat
- 15 Cava
- 16 Cerc
- 17 Civís
- 18 Coll de Nargó
- 19 Estamariu
- 20 Figols d'Organyà
- 21 Fòrnols
- 22 Gavarrà
- 23 La Guàrdia d'Ares
- 24 Guils de Cantó
- 25 Josa de Cadí
- 26 Montanissell
- 27 Noves de Segre
- 28 Oliana
- 29 Organyà
- 30 Pallerols del C.
- 31 La Parròquia d'H.
- 32 Peramola
- 33 El Pla de Sant Tirs
- 34 La Seu d'Urgell
- 35 Taús
- 36 Toloriu
- 37 Tost
- 38 Tuixén
- 39 La Vansa

CERDANYA

- 40 Alp
- 41 Bellver de C.
- 42 Bolvir
- 43 Das
- 44 Eller
- 45 Ger
- 46 Grus
- 47 Guils de C.
- 48 Isòbol
- 49 Lles
- 50 Llívia
- 51 Meranges
- 52 Montellà de Cadí
- 53 Músser i Arànsor
- 54 Prats i Sàmpsor
- 55 Prullans
- 56 Puigcerdà
- 57 Queixans
- 58 Riu del Pendís
- 59 Talitendre
- 60 Urtx
- 61 Vilallobent
- 62 Vil·lec i Estana

PALLARS JUSSÀ

- 63 Abella de la C.
- 64 Aramunt
- 65 Barruera
- 66 Benavent de la C.
- 67 Benés
- 68 Claverol
- 69 Conques
- 70 Durro
- 71 Eroles
- 72 Espluga de la S.
- 73 Figuerola d'Orcau
- 74 Guàrdia de Nog.
- 75 Grup de la Conca
- 76 Hortonedà de la C.
- 77 Isona
- 78 Llesp

- 79 Llimiana
- 80 Malpàs
- 81 Mont-ros
- 82 Mur
- 83 Orcau
- 84 Palau de Noguera
- 85 La Pola de S.
- 86 La Pobleta de B.
- 87 Pont de Suert
- 88 Salàs
- 89 S. Esteve de la S.
- 90 S. Miquel de la V.
- 91 S. Romà d'Abella
- 92 S. Salvador de T.
- 93 S. Serni
- 94 Sapeira
- 95 Sarroca de B.
- 96 Senterada
- 97 Serradell
- 98 Suterranya
- 99 Talarn
- 100 La Torre de C.
- 101 Tremp
- 102 Vilaller
- 103 Vilamitjana
- 104 Viu de Llevata

PALLARS SOBIRA

- 105 Alins
- 106 Altron
- 107 Baen
- 108 Castellàs
- 109 Enviny
- 110 Escaló
- 111 Espot
- 112 Estac
- 113 Estaon
- 114 Esterri d'Aneu
- 115 Esterri de C.
- 116 Farrera de P.
- 117 Gerri de la Sal
- 118 Gil
- 119 Jou

- 120 Lladorre
- 121 Llavorsí
- 122 Llessú
- 123 Montcortès de P.
- 124 Peramea
- 125 Rialb de Noguera
- 127 Son
- 128 Soriguera
- 129 Sorpe
- 130 Sort
- 131 Surp
- 132 Tirvin
- 133 Unarre
- 134 València d'Aneu

LA VALL D'ARAN

- 135 Arres
- 136 Arros i Vila
- 137 Arties
- 138 Bagergue
- 139 Bausén
- 140 Betlan
- 141 Les Bordes
- 142 Bossost
- 143 Canejan
- 144 Escunyu
- 145 Gausac
- 146 Gessa
- 147 Les
- 148 Salardú
- 149 Tredòs
- 150 Viella
- 151 Vilac
- 152 Vilamós

B) MUNICIPIOS DEL AÑO 1976

ALT URGELL

- 1 Alàs-Cerc
- 2 Aristot-Toloriu
- 3 Arsèguel
- 4 Bassella
- 5 Cabó
- 6 Cava
- 7 Coll de Nargó
- 8 Estamariu
- 9 Figols i Alinyà
- 10 Josa-Tuixén
- 11 Montferrer-Castell.
- 12 Oliana
- 13 Organyà
- 14 Peramola
- 15 Ribera d'Urgellet
- 16 La Seu d'Urgell
- 17 Vals d'Aguilar
- 18 Valls de la Valira
- 19 La Vansa-Fòrnols

CERDANYA

- 20 Alp
- 21 Bellver de C.
- 22 Bolvir
- 23 Das
- 24 Fontanals de C.
- 25 Ger
- 26 Grus
- 27 Guils de C.
- 28 Isòbol
- 29 Lles
- 30 Llívia
- 31 Meranges
- 32 Montellà de Cadí
- 33 Prats i Sàmpsor
- 34 Prullans
- 35 Puigcerdà

PALLARS JUSSÀ

- 36 Abella de la C.
- 37 Barruera

- 38 Castell de Mur
- 39 Gabet de la Conca
- 40 Isona i Conca Dellà
- 41 Llimiana
- 42 Pallars Jussà
- 43 La Pobla de Segur
- 44 Pont de Suert
- 45 Salàs
- 46 S. Esteve de la S.
- 47 Sarroca de Bellera
- 48 Senterada
- 49 Talarn
- 50 La Torre de Cab.
- 51 Tremp
- 52 Vilaller

PALLARS SOBIRA

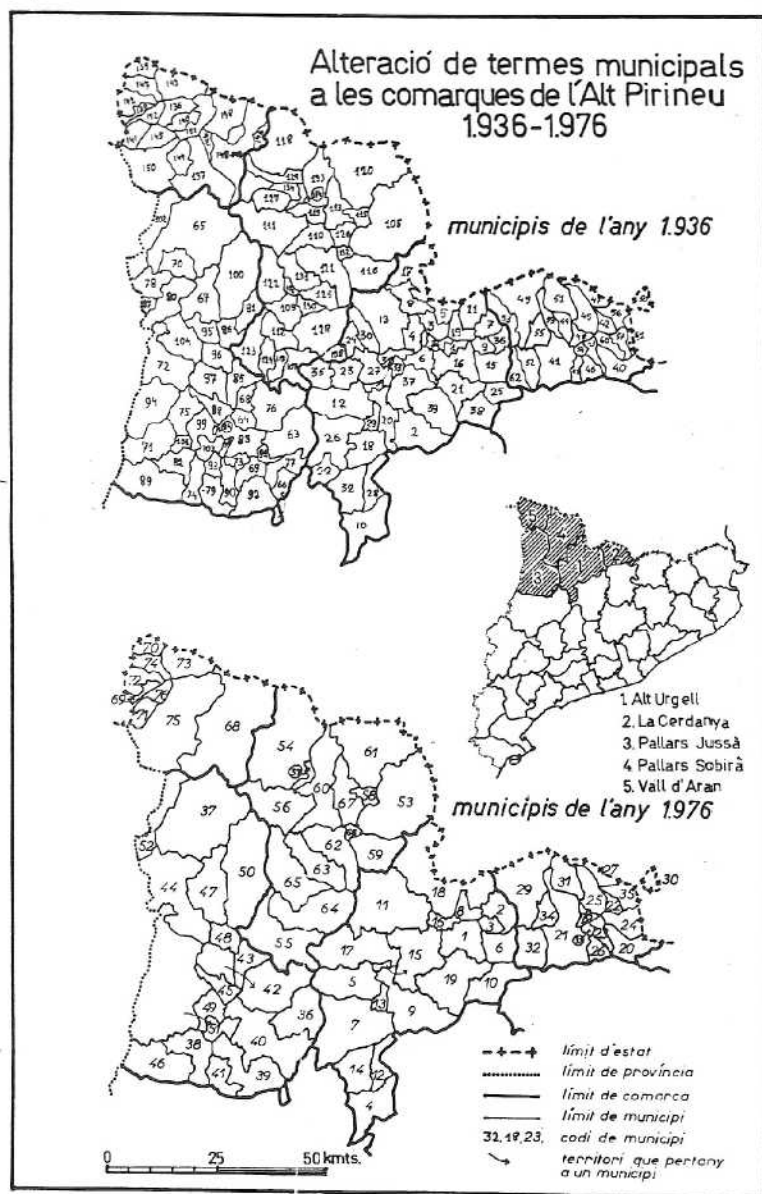
- 53 Alins
- 54 Alt Aneu
- 55 Baix Pallars
- 56 Espot
- 57 Esterri d'Aneu

- 58 Esterri de C.
- 59 Farrera de P.
- 60 La Guingueta d'A.
- 61 Lladorre
- 62 Llavorsí
- 63 Rialb de Nog.
- 64 Soriguera
- 65 Sort
- 66 Tirvin
- 67 Vall de Cardòs

VALL D'ARAN

- 68 Alt Aran
- 69 Arres
- 70 Bausen
- 71 Les Bordes
- 72 Bossost
- 73 Canejan
- 74 Lés
- 75 Viella-Mig Aran
- 76 Vilamós

Fuente: GENERALITAT DE CATALUNYA, op. cit. Elaboración propia a partir de Aranzadis.



MAX-78

vincial sancionó la partició de la Cerdanya espanyola entre las provincias de Lérida y Gerona. Así los hechos, observamos com la parte de la Cerdanya en la que se han realizado menos agregaciones de municipios depende administrativamente del Gobierno Civil de Gerona. No obstante, no podemos deducir que las agregaciones municipales de la provincia de Lérida se deban a una actitud particular de este Gobierno Civil, ya que durante la época en que registramos la mayor parte de las agregaciones en el «Alt Pirineu» estas se realizan también en gran número de las comarcas de La Garrotxa y El Ripollès (prov. de Gerona) y en las provincias de Soria y Huesca, entre otras, por lo que hemos de deducir de ello una acción a nivel estatal.

¿Qué conclusiones podemos sacar de la consideración de los elementos teóricos y empíricos referidos a las agregaciones de municipios en el «Alt Pirineu»?

Vemos, en primer lugar, cómo las agregaciones de municipios no son el factor desencadenante inicial de toda una serie de hechos, sino que es el desarrollo del modelo económico dominante en Cataluña lo que ha conducido a la actual situación y características de la despoblación del campo. Esta despoblación tiene unos rasgos característicos en las áreas de montaña. Es a partir de aquí que debemos fijar la desaparición de los antiguos municipios.

Pero con todo no hemos de considerar las agregaciones de municipios como una consecuencia que forma parte de una cadena causa-efecto, sino que, al igual que toda la acción territorial del estado tiene un papel muy definido —y, en absoluto accesorio— en la reproducción de un sistema y, más concretamente, en la acción del capital sobre el espacio.

Queremos señalar aquí que la crisis del municipio tradicional es uno de los indicadores de la crisis más general de un tipo de organización del territorio. A la vez es un elemento que incide directamente en la formación de un nuevo modelo

TABLA 3 DATOS DE MUNICIPIOS, SUPERFICIE Y POBLACION DE LAS COMARCAS DEL ALTO PIRINEO CATALAN Y DEL CONJUNTO DE CATALUÑA

	superficie km ²	población 1936	población 1975	variación (%)	municipios 1936	municipios 1976	variación (%)	superficie media municipal 1936	superficie media municipal 1975	población por municipio 1936	población por municipio 1975
ALT URGELL	1.408,68	19.935	18.788	-5,75	39	19	-51,28	36,12	74,14	511,15	988,84
CERDANYA	548,72	11.355	12.609	11,04	23	16	-38,43	23,85	34,29	493,69	789,31
PALLARS JUSSA	1.768,55	23.972	19.055	-20,51	42	17	-59,52	42,10	104,03	570,76	1.120,88
PALLARS SOBIRA	1.417,85	12.783	6.115	-52,16	30	16	-46,66	47,26	88,61	426,10	382,18
VALL D'ARAN	633,78	5.949	5.170	-13,09	18	9	-50,0	35,21	70,42	330,5	574,44
ALT PIRINEU	5.777,58	73.994	61.737	-16,56	152	76	-50,0	38,01	76,02	486,82	812,32
TOTAL CATALUÑA	32.049,39	2.920.748	5.709.257	95,47	1.070	938	-12,34	29,95	34,16	2.729,67	6.087,15

Fuentes GENERALITAT DE CATALUNYA, op. cit. C.I.D.O.C., op. cit.

que tiene unas características de asentamiento de la población y unos límites territoriales diferentes, pero **también** por una forma diferente del ejercicio del poder, y, por tanto, de dominación.

El argumento que se emplea para justificar las agrupaciones de municipios es la necesidad de garantizar un mínimo de población que permita financiar la creación y el mantenimiento de una serie de servicios hoy **día** indispensables. Incluso se dice que incrementando el nivel poblacional se consigue una mayor posibilidad de actuación política por parte del municipio, lo que no siempre equivale a una mayor posibilidad de actuación política de sus habitantes y, mucho menos, en el caso que nos ocupa, de los habitantes de los núcleos que han sido agregados a un municipio mayor.

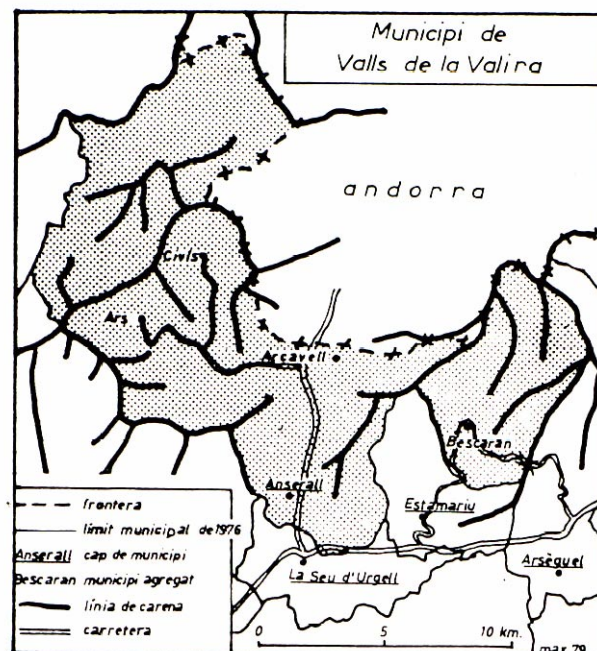
A nuestro modo de ver las agregaciones de municipios son un intento fracasado de ordenación del territorio. Una ordenación del territorio que intenta reflejar los cambios estructurales sin partir de un criterio global de planificación y sin ningún ánimo de incidir en la evolución territorial. Además tiene únicamente en cuenta dos niveles de organización: el municipio y la provincia, los únicos niveles institucionalizados. Una ordenación territorial que parta de estos principios está condenada al fracaso.

Creemos que es conveniente comentar algunos efectos concretos de las agregaciones de municipios en el territorio que nos ocupa.

En primer lugar, notamos como muchas de las agregaciones que se suponen voluntarias han sido en realidad forzosas, dejando como única alternativa la elección del municipio al que se pasaría a formar parte. Esta mínima posibilidad de elección ha dado lugar a la formación de algún nuevo municipio de características poco menos que pintorescas. Tal es el caso del municipio de Estac (Pallars Sobirà) que prefirió formar parte del ayuntamiento de Soriguera, pequeña localidad relativamente distante y con el que está mal comunicado, antes que pasar a depender de Sort, capital de la comarca, lo que hubiera supuesto una pérdida de personalidad mucho mayor y la pérdida de la capacidad de ejercer un mínimo de poder local. Este hecho, aumenta aún más si cabe, el sentimiento de marginación de los habitantes de estos municipios. Esto se agrava todavía más si el municipio que ha sido agregado tenía bienes comunales.

En segundo lugar, notamos una serie de municipios con graves errores de disfuncionalidad territorial. Este caso se da cuando la agregación ha sido gestionada respondiendo a intereses concretos —como puede ser el caso de algún **secretario**— o porque prevalecen normativas obsoletas. Tendríamos dos buenos ejemplos en el municipio de Valls de la Valira (Alto Urgell), donde el núcleo de Bescaran está comunicado con la cabecera del municipio a través de las capitales de dos municipios diferentes. El antiguo municipio de **Eller** (Cerdaña) está condicionado por un límite provincial desacertado y ha sido agregado a Bellver de Cerdaña en lugar de formar nuevo municipio con Meranges.

En tercer lugar, el desconocimiento o el desprecio a la realidad catalana por una gestión hecha de espaldas al país queda patente en la toponimia de los nuevos municipios. Algunos casos, como el



Mapa n.º 3. Municipio de Valls de la Valira. Este mapa tendría que ir con el siguiente comentario al pie: «El municipio de Valls de la Valira fue formado por fusión de los antiguos municipios de Anserall, Arcavell, Ars, Cívis y Bescaran, y presenta claros problemas de disfuncionalidad, ya que, a pesar de ser todos ellos colindantes, en realidad los habitantes de Bescaran deben pasar por dos cabeceras de municipios (Estamariu y La Seu d'Urgell) antes de llegar a Anserall, que es la suya propia».

del municipio del Baix Pallars, nos lo demuestran. El nuevo municipio del Baix Pallars está situado en la comarca del Pallars Sobirà o Alto Pallars y en el centro mismo del antiguo condado del Pallars, con lo que su denominación locacional está totalmente fuera de lugar. Por otra parte, se ha dado el nombre de Pallars Jussà a una fusión de municipios que se hallan en la comarca del mismo nombre, pero que sólo ocupan una pequeña parte de ella. Este procedimiento de atribuirle el nombre del todo a la parte nos recuerda los primeros intentos de provincialización del estado español, cuando se pretendía poner el nombre de Cataluña a la actual provincia de Barcelona. Un tercer ejemplo de imposición de nombres desacertados lo encontraríamos en la cabecera del Valle de Arán, donde un conjunto de municipios que formaban el «tercío» de Pujolo y eran conocidos desde antiguo por este nombre han sido fusionados con el nombre de Alto Arán. Encontraríamos muchos más ejemplos cuya consecuencia —sino su **finalidad**— no es otra que despersonalizar el país.

Pero ante esta situación real de crisis de las estructuras sociales y territoriales de la montaña, ¿qué se puede hacer? Bien poca cosa si no se tiene en cuenta que, como ya hemos indicado antes, las causas de la crisis son de ámbito mucho mayor y no sería hasta el nivel global catalán o incluso el nivel estatal español desde donde se podría plantear un modelo de crecimiento diferente con voluntad real de cambiar las cosas. Pero desde la perspectiva actual hay dos tipos de actuaciones urgentes que desarrollar.

Es necesaria una planificación global del territorio catalán que ponga freno a esta ordenación espontánea que se desarrolla sobre unas directrices descoordinadas, coyunturales y localistas. Esta



El caso del Alto Pirineo Catalán

planificación territorial que propugnamos ha de tener dos objetivos primordiales. Por un lado reflejar los cambios que ha experimentado el territorio y por otro lado incidir en la consecución —como mínimo— de un modelo de crecimiento desconcentrado.

Desde los municipios que han sido agregados o que corren el riesgo inminente de serlo hay también dos actuaciones posibles. En primer lugar, la creación de entidades locales menores, que de alguna manera devuelven al municipio agregado la mayoría de las competencias que había perdido y concretamente la propiedad de los bienes comunales.

En segundo lugar, y para los municipios que todavía no han sido agregados, pero que por su tamaño tienen posibilidades limitadas de actuación, cabe referirse a las mancomunidades de municipios que constituirán un nivel intermedio de organización funcional entre el municipio y la comarca, pero estarían desprovistos de poder político propio. Este poder político podría así recaer en el municipio y la comarca.

AGREGACION DE MUNICIPIOS DE MONTAÑA, EL CASO ESPAÑOL

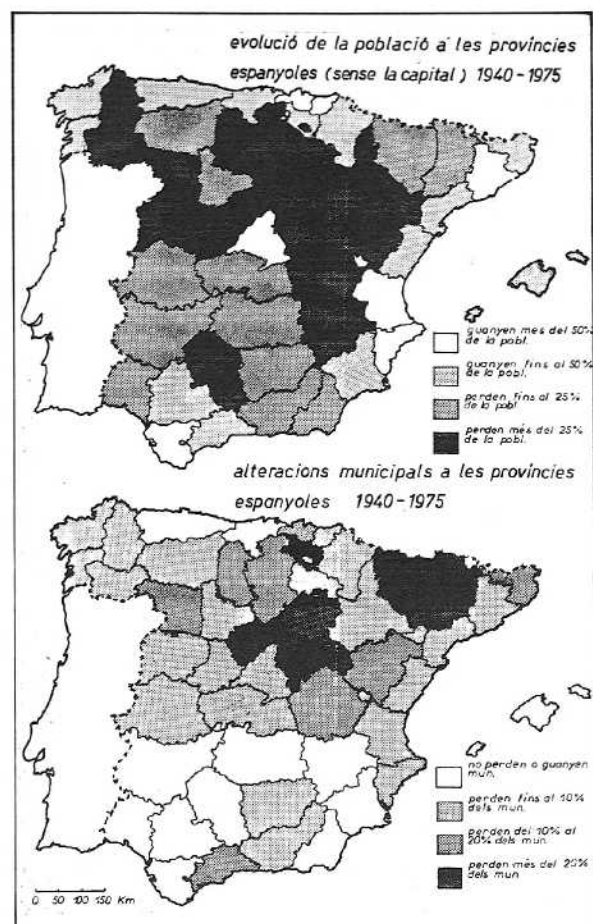
Después de analizar las relaciones entre agregaciones de municipios y su localización en las áreas de montaña en el caso catalán, intentaremos verificar las mismas hipótesis de trabajo para el resto del Estado Español. El análisis es más general que el realizado para Cataluña, dada la mayor amplitud del ámbito territorial y porque el nivel de agregación de los datos de población y de número de municipios que utilizamos es provincial. No incluimos en el estudio las islas Canarias por considerar que, tanto la formación del municipio, como su evolución posterior responden a circunstancias distintas a las del resto del Estado.

Pensamos que el nivel provincial es un marco demasiado amplio para un estudio de este tipo, ya que en muchas ocasiones una orografía accidentada afecta solo parcialmente a una provincia. Para relacionar, en estos casos, la orografía con las agregaciones municipales, sería necesario un trabajo más exhaustivo que tuviera en cuenta la situación geográfica de cada municipio agregado.

Hemos confeccionado una tabla en la que se resume la población por provincias del año 1940 y de 1975, con la capital de provincia y sin ella. Utilizamos la población provincial sin la capital, porque es un indicador aproximado, en la mayoría de los casos (salvo provincias densas como Vizcaya y Barcelona), de la población rural o semi-rural, que es, en general, la que se ve afectada por las agregaciones municipales. Es una excepción el caso de Madrid, en el que la capital se agrega a los municipios colindantes, en un número superior al que pueda darse en cualquier otra capital de provincia. Asimismo, se incluyen en la tabla el número de municipios por provincia para 1940 y 1975, con la variación que han sufrido respecto a 1940, expresada en porcentaje.

A partir de estas cifras se han elaborado dos de los mapas que incluimos (*). En uno de ellos se expresa la población provincial sin la capital

(*) Mapa número 4.



de provincia, ya hemos señalado que en algunas áreas esto no es significativo para observar la importancia de la población rural, pero en general es válido para obtener una visión global de la población que no está concentrada en los grandes núcleos, así como de las variaciones que han sufrido. En el otro mapa se representan las variaciones del número de municipios por provincias, a simple vista se observa que las provincias que pierden más municipios son las de la mitad norte de la península. Con algunas excepciones la mayoría de provincias que pierden más del 15 % de municipios se localizan en áreas muy montañosas, es el caso de Lérida y Huesca en el Pirineo, Soria, Segovia, Guadalajara, Cuenca y Teruel en los sistemas Ibérico y Central, así como Alava situada en la zona más montañosa del País Vasco que es la única que perdiendo un 23 % de municipios ha ganado en población, un 6,7 % respecto a 1940. En la mitad sur de la península, destaca el caso de Granada, que pierde un 16 % de sus municipios y que cuenta, asimismo, con una orografía muy accidentada.

A modo de conclusión y a la luz de los datos, podemos decir que las provincias que pierden población, y a su vez pierden municipios están afectadas generalmente por un sistema montañoso. Por el contrario, las provincias que pierden población y no pierden municipios son poco montañosas, y se sitúan en la mitad sur de la península. En algunos casos las agregaciones municipales no se pueden relacionar con la pérdida de población o con una orografía accidentada, habría que introducir, en estos casos, otras variables, como la actuación

TABLA 4 EVOLUCION DE LA POBLACION Y DEL NUM. DE MU'NICIPIOS EN LAS PROVINCIAS ESPAÑOLAS (1940-1975)

PROVINCIA	POBLACION					MUNICIPIOS		
	Con la capital		Sin la capital					
	1940	1975	1940	1975	% var.	1940	1975	% var.
Alava	112.876	238.233	63.124	67.363	6,71	77	59	—23,37
Albacete	374.472	331.390	310.250	229.575	—26,00	86	86	0
Alicante	607.562	1.060.601	510.833	840.848	64,60	140	138	—1,42
Almería	359.730	386.776	280.191	265.473	—5,25	103	103	0
Avila	234.671	187.725	214.410	153.462	—28,42	268	262	—2,23
Badajoz	772.547	640.850	666.678	537.032	—19,44	162	162	0
Baleares	407.497	633.016	293.092	350.966	19,74	65	65	0
Barcelona	1.931.875	4.432.605	850.700	2.632.605	209,46	311	308	—0,96
Burgos	378.580	349.347	318.155	214.665	—32,52	505	439	—13,06
Cáceres	511.377	425.667	471.985	366.823	—22,28	224	218	—2,67
Cádiz	600.440	952.328	512.673	810.086	58,01	42	42	0
Castellón	312.475	411.129	265.599	301.247	13,42	141	140	—1,00
Ciudad Real	530.308	481.212	497.377	435.965	—12,34	98	98	0
Córdoba	767.150	717.005	623.854	461.755	—25,98	75	75	0
La Coruña	883.050	1.042.880	778.830	835.611	7,29	94	93	—1,06
Cuenca	333.335	222.306	308.627	185.218	—39,98	291	242	—16,83
Gerona	322.360	441.990	292.728	366.390	25,16	251	223	—11,15
Granada	737.690	736.045	582.285	521.954	—10,36	201	169	—15,92
Guadalajara	205.726	139.524	182.218	94.362	—48,21	406	295	—27,33
Guipúzcoa	331.753	682.517	227.774	512.895	125,17	88	81	—7,95
Huelva	366.526	400.104	310.099	288.866	—6,84	78	79	1,28
Huesca	231.647	216.345	213.917	178.735	—16,44	355	209	—41,12
Jaén	753.308	645.524	698.677	561.410	—19,64	101	96	—4,95
León	493.258	526.496	448.503	411.320	—8,29	235	222	—5,53
Lérida	297.440	349.233	255.976	246.634	—3,64	320	230	—28,12
Logroño	221.160	240.736	174.978	144.114	—17,63	182	176	—3,29
Lugo	512.735	381.542	469.930	313.379	—33,31	67	66	—1,49
Madrid	1.579.793	4.412.875	491.146	1.266.804	157,92	196	179	—8,67
Málaga	677.474	919.251	447.389	508.120	13,57	101	99	—1,98
Murcia	719.701	884.073	525.970	620.291	17,93	42	43	2,38
Navarra	369.618	483.867	308.430	318.590	3,29	266	264	—0,75
Orense	458.272	390.741	429.875	310.693	—27,72	94	92	—2,12
Oviedo	836.642	1.099.418	754.094	937.474	24,31	78	78	0
Palencia	217.108	186.710	182.825	123.153	—32,63	249	203	—18,47
Pontevedra	641.763	825.607	604.795	765.072	26,50	64	61	—4,68
Salamanca	390.468	349.843	318.596	216.555	—32,02	386	359	—6,99
Santander	393.710	490.249	291.917	325.250	11,41	102	102	0
Segovia	189.190	151.620	164.313	103.919	—36,75	276	215	—22,10
Sevilla	963.044	1.375.540	650.921	785.305	20,64	102	102	0
Soria	159.814	103.908	146.760	75.600	—48,48	347	185	—46,68
Tarragona	339.299	484.583	303.651	382.964	26,11	185	177	—4,32
Teruel	232.064	155.449	215.892	131.377	—39,14	282	234	—17,02
Toledo	480.008	464.226	445.416	411.238	—7,67	206	204	—0,97
Valencia	1.256.633	1.939.488	805.877	1.225.402	52,05	264	263	—0,37
Valladolid	332.526	450.670	206.502	163.440	—20,85	235	229	—2,55
Vizcaya	511.135	1.185.892	315.949	754.821	138,90	115	96	—16,52
Zamora	298.722	230.787	266.334	178.607	—32,93	307	252	—17,41
Zaragoza	595.095	802.031	356.494	261.731	—26,58	305	292	—4,26
TOTAL	25.183.627	34.659.954	19.056.609	23.195.159	—21,06	9.165	8.165	—11,54

Fuente: D. Gral. DE ESTADISTICA DEL MINISTERIO DEL TRABAJO: Anuario estadístico de España, Madrid. 1943.

I.N.E.: Población de hecho y de derecho de los municipios españoles. Padrón municipal de 1975, Madrid. 1977

de la Administración impuesta por encima de una organización territorial histórica, como en el caso de la organización por parroquias, o bien variables de producción, etc. Se comprueba en general la validez del modelo de Cataluña, puesto que al

relacionar las variables de población con la agregación de municipios nos encontramos con zonas de montaña. Sería necesario un análisis más profundo en lo que se refiere a la desagregación de los datos, para verificar totalmente esta conclusión.



ORIENTACIONES PARA UNA LEY DE MONTAÑA ESPAÑOLA

por Ramón Ganyet



INTRODUCCION

El texto que va a continuacibón. sobre ORIENTACIONES PARA UNA LEY DE MONTAÑA, plantea una serie de opciones y de enfoques para una política de montaña a nivel de Estado Español. No se trata pues de un texto articulado —aunque esté claramente dispuesto en apartados diferenciados— ni de un texto que tenga pretensiones de definitivo. Es un documento que puede servir de base a una discusión general y que, sin duda, puede contribuir a la puesta en marcha del tratamiento especial que la Constitución prescribe a las zonas de montaña.

Este texto, elaborado inicialmente por «Ells Grups de l'Alt Pirineu» —asociación catalana de defensa y protección de la montaña pirenaica— fue presentado, discutido y retocado en sucesivas reuniones en Jaca. Pirineo Aragonés (octubre de 1978); Isaba, Pirineo Navarro (diciembre de 1978); Navafría, Guadarrama (Febrero de 1979) y Potes, Picos de Europa (abril de 1979).

Ha sido enviado entre otros a los Parlamentarios Catalanes, a los 75 Ayuntamiento del «Alt Pirineu», Grupos Políticos y Sindicales y asociaciones cívicas diversas del área catalana.

PREAMBULO

La crítica situación que atraviesan actualmente las zonas de montaña del Estado Español, reconocida expresamente en el artículo 130 de la Constitución, exige la urgente aplicación de una política territorial específica que no tiene precedentes en nuestro país y que fuera de nuestras fronteras, en países europeos menos montañosos que el nuestro, viene aplicándose desde hace años.

España es el país más montañoso de Europa después de Suiza y la montaña juega en nuestra geografía y economía un papel de primer orden, ligado a sus funciones productivas (ganaderas, agrícolas, forestales, artesanales, agua y energía, etc.), protectoras (ecológicas y paisajísticas) y turístico-recreativas. Además constituye un patrimonio artístico y cultural que debe preservarse.

En el momento actual, las regiones montañosas españolas —que abarcan unos 20 millones de hectáreas en donde habitan 3 millones de personas— atraviesan una situación crítica.

Frente a otras áreas más afortunadas del territorio, las zonas de montaña padecen una serie de desventajas físicas y socio-económicas ligadas principalmente al clima riguroso y a la altitud, al relieve poco favorable (pendiente), al aislamiento, a la carencia de infraestructuras básicas, insuficiencia de servicios esenciales, abandono administrativo o actuaciones exclusivamente sectoriales de la Administración, etc.

Cada uno de estos factores ha influido en grado diferente según las áreas, pero, en general, consecuencia de estas condiciones desfavorables son la depresión y la despoblación progresiva, el abandono de la ganadería, agricultura y artesanía, la pérdida de modos de vida y de culturas locales y comarcales, el inadecuado aprovechamiento de los recursos turísticos y naturales destruyendo el equilibrio ecológico y calidad paisajística de numerosas zonas, etc.

Las áreas rural-naturales montañosas tienen, sin embargo, un valor superior al reconocido hasta hoy. Son y serán objeto diario de graves controversias como lo demuestran los numerosos conflictos existentes actualmente en las Sierras de Gredos y Guadarrama, Pirineos, Cordillera Penibética, Picos de Europa, etc., áreas todas ellas enormemente bien dotadas de recursos y a la vez necesitadas de un equilibrio en su desarrollo que atienda a los objetivos de las políticas económica y social del país.

Por todo ello, la crítica realidad socio-económica de las áreas de montaña españolas y la creciente presión turística que padecen determinadas zonas, que aconsejan la urgente elaboración y aplicación de una política territorial específica adecuada a la problemática de este tipo de áreas, que ordene integralmente su territorio, de cara a la consecución de un equilibrio entre el necesario aprovechamiento de los recursos —desarrollo y la necesidad también de conservarlos— de protección.

Sin embargo, con tener los planteamientos teóricos muy claros no es suficiente. El problema de nuestras regiones de montaña es casi estrictamente político y hace falta una verdadera «voluntad política» para solucionar sus problemas. Es más un problema de voluntarismo político que estrictamente técnico.

Efectivamente, hace falta una voluntad que de el salto de los actuales informes administrativos, de los estrechos planes de ordenación urbana, de las declaraciones de buenas intenciones, etc., a una política territorial de hechos reales, en el marco de una necesaria Ley de Montaña que la institucionalice, creando los organismos, servicios, canales financieros, etc., necesarios e inicie urgentemente una serie de experiencias piloto en distintas comarcas montañosas españolas.

En este documento se dan unas orientaciones para la Ley de Montaña general. Su objetivo es abrir un debate sobre el contenido de la Ley y, sobre todo, colaborar a la creación del movimiento de definición de una nueva política viable para las montañas del país.

Para centrar más exactamente el contexto de la propuesta se han redactado unas notas sobre la perspectiva de la Ley de Montaña dentro de la flamante Constitución de 1978.

La relación y delimitación de áreas de montaña, que deberían estar reguladas por la futura ley es puramente indicativa y está sujeta a toda modificación que se juzgue conveniente.

ORIENTACIONES PARA LA LEY DE MONTAÑA

I. INTRODUCCION

Las regiones de montaña constituyen un patrimonio común cuyo valor debe ser reconocido por el conjunto de la sociedad. Tanto la comunidad como los individuos deben velar por la preservación y la potenciación de sus recursos humanos y naturales.

La preservación del patrimonio montaños, físico y cultural sólo es posible con el mantenimiento de una población permanente distribuida de forma equilibrada entre los distintos sectores productivos. La montaña desertizada, o con la población excesivamente especializada en un solo sector no podría sobrevivir.

Los biotopos montañoses y sus ecosistemas deben ser objeto de una protección general.

II. DELIMITACION

1. Áreas de montaña

Se consideran áreas de montaña, a efectos de aplicación de la presente ley, aquellas caracterizadas por:

— Altitud, pendientes y clima que provocan una dificultad de vida especial.

— Disponer de unos recursos naturales que deben considerarse como recursos escasos: bosques, pastos, agua, nieve, paisaje, etc.

— Constituir unos ecosistemas frágiles, figurando entre los sistemas biológicos más amenazados del territorio español.

— Bajas densidades de población y un cuerpo social especialmente débil.

— Un medio socio-económico caracterizado por una fuerte interrelación entre los sectores productivos.

— Estar sujetas a presiones que pueden comprometer sus funciones vitales de reserva hidrológicas, zonas agrícolas y silvo-pastorales, zonas de recreación y de vida salvaje.

— Ser zonas susceptibles de organizarse como áreas socio-económicas funcionales.

— Las áreas de montaña que en principio podrían considerarse son: ANEXO ENUMERACION AREAS MONTAÑA.

III. OBJETIVOS

2. Objetivos generales de la Ley de Montaña

Las áreas de montaña deben estar sujetas a un tratamiento especial como reconoce la Constitución en su artículo 130, apartado 2.



Ley de Montaña

artesanía y potenciar las actividades agrarias a partir de un aprovechamiento racional de los recursos.

- Proteger el medio ambiente especialmente,
 - la salvaguardia y la conservación del paisaje (incluido el bosque).
 - la protección de la flora y de la fauna
 - la protección de la cultura
 - la reserva y acondicionamiento de las zonas de esparcimiento
 - la lucha contra la polución de las aguas, el aprovisionamiento del agua potable, la depuración de las aguas residuales
 - la eliminación de los residuos sólidos
 - la lucha contra la polución atmosférica
 - la protección contra los inconvenientes del ruido.

Ha de tenerse en cuenta, por otro lado, que estas acciones favorecerán, manteniendo la pureza del medio, la calidad de vida de las zonas de pie de monte.

Además, la Ley de Montaña debe contemplar la coordinación a nivel de macizo montañoso, pudiendo superar las divisiones administrativas cuando sea necesario.

IV. INSTRUMENTOS LEGALES

La Ley de Montaña tiene la condición de Ley-marco que posteriormente será desarrollada en leyes de Montaña de las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas podrán establecer coordinaciones a nivel de Macizos Montañosos.

Las Leyes de Montaña de las Comunidades Autónomas serán elaboradas y eventualmente aprobadas por los órganos competentes.

Estas leyes deberán contemplar:

- 1) La delimitación precisa de los territorios afectados por la Ley de Montaña Autonómica (y por extensión, por la presente Ley de Montaña).
- 2) La clasificación y división del territorio en comarcas de montaña.
- 3) La definición de los órganos institucionales creados para la planificación y gestión de los recursos económicos y los servicios sociales, juntamente con sus competencias.
- 4) Los plazos de elaboración de programas de desarrollo y de creación de las instituciones de montaña.
- 5) La definición de los fondos públicos destinados a la promoción de la montaña y la procedencia de los mismos.

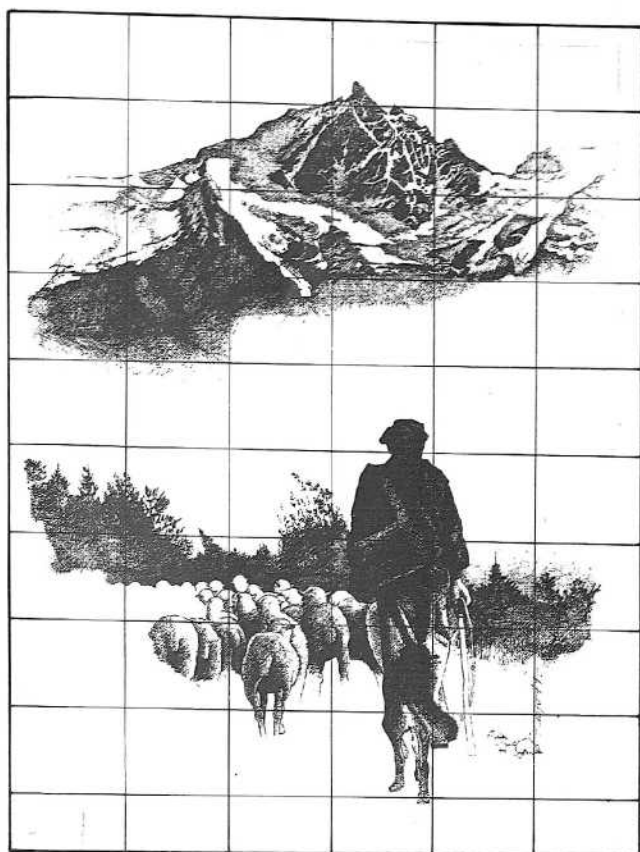
V. MEDIOS OPERATIVOS

3. Marco Institucional

Se creará una Comisión de aplicación de la Ley de Montaña a nivel del Estado Español en la que participarán representantes de todas las zonas de montaña, de los gobiernos autonómicos y de los distintos departamentos ministeriales.

La Comisión de la Montaña dispondrá de un secretario permanente adscrito a ...

Esta Comisión tendrá como misión la coordinación de las acciones de la Administración Estatal y de éstas con las Comunidades Autónomas.



5ª REUNION AREAS DE MONTAÑA

POTES, DOMINGO 22 DE ABRIL DE 1979

LA CONSTITUCION ESPAÑOLA Art 130-2

"Con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las AREAS DE MONTAÑA"

La Ley de Montaña es el instrumento legal que institucionaliza la protección y potenciación del patrimonio de la montaña.

Los objetivos generales de la Ley deben ser:

- Dotar a los pobladores de la montaña de un nivel de vida digno, equivalente al del resto de los ciudadanos.
- Facilitar a la población de montaña los medios adecuados para establecer una organización que posibilite la consecución del objetivo expuesto en el punto anterior.
- Establecer un equilibrio entre desarrollo económico y social, y conservación de la montaña.
- Valorar adecuadamente las funciones que la montaña presta a la sociedad.
- Asegurar la coordinación local de todos los sectores económicos presentes y de las acciones públicas que afectan al territorio montañoso.
- Tomar medidas de protección eficaces contra los riesgos, tales como avalanchas, las crecidas torrenciales, desprendimientos de tierra y otros peligros naturales.
- Desarrollar el turismo, los transportes, la industria-

Esta Comisión se formará en un plazo máximo de seis meses a partir de la promulgación de la presente Ley.

Cada Comunidad Autónoma o Mancomunidad de Comunidades Autónomas que apruebe una Ley de Montaña **deberá** crear la Comisión Autonómica con fines similares a los de la Comisión a nivel estatal.

Comarcas de montaña

En base a la Ley Autonómica (de Montaña) se **constituirán** a partir de los municipios de cada área homogénea, las COMARCAS DE MONTAÑA como Entes de Derecho Público.

Las diferentes Leyes Autonómicas establecerán las normas a las que debe atenderse cada Comarca de Montaña en:

- a) La formulación de los estatutos.
- b) En la articulación y composición de los propios órganos.
- c) Preparación de los planes de las zonas y los programas anuales.
- d) Las relaciones con los otros Entes que operan en el territorio.

Estas normas en lo que se refiere a la articulación y composición de los órganos de las áreas de montaña deberán prever en cada caso un órgano deliberante (Asamblea) con la participación de la minoría de cada consistorio y un órgano ejecutivo (consejo) inspirado en una visión unitaria de los intereses de los municipios participantes.

A nivel de comunidades Autonómicas o eventualmente de Macizos Montañosos compartidos entre varios de ellos, se crearán órganos de coordinación y promoción de las Comarcas de Montaña.

Las Comarcas de Montaña elaborarán **planes socio-económicos** y planes de ordenación territorial seguidos de programas de promoción y gestión. A tal fin, fomentarán la creación de Sociedades de Gestión específicas de carácter prioritariamente público o de economía mixta.

4. Planificación económica y social

La planificación económica debe asegurar la racional explotación de los recursos y la coordinación y **complementación** entre todos los sectores productivos.

El marco territorial comarcal debe representar el nivel fundamental dentro de la planificación.

El plan socioeconómico, a partir del análisis de los recursos existente deberá prever la posibilidad concreta de desarrollo de los diversos sectores económicos y de los servicios sociales. A tal fin deberá indicar el tipo de localización y el presumible-coste de las inversiones destinadas a valorizar los recursos actuales y potenciales de la zona, la puesta en marcha de los servicios sociales necesarios, obras públicas y privadas necesarias, etc.

El plan de Desarrollo Económico y Social de la zona, deberá adecuarse a los planes de los otros Entes que operan en el territorio de la comarca, cuyas **indicaciones** en todo caso se **tendrán** en cuenta en la **preparación** del plan de la zona estableciendo coordinadas oportunas.

El Plan de Desarrollo Económico y Social de las comar-

cas de montaña será indicativo para el sector privado y vinculante para todo el Sector Público.

La participación de la población autóctona en la redacción y la aprobación del Plan es un requisito esencial e indispensable. A tal efecto deben establecerse las medidas administrativas, políticas y culturales que promuevan y garanticen dicha participación.

La Ley Autonómica fijará las fechas anuales en que deba ser aprobado el **programa** anual de cada comarca de montaña.

5. Planificación territorial

Las directrices de la planificación económica y social deben traducirse en opciones territoriales mediante Planes de Ordenación a escala Comarcal y Municipal que regulen la ocupación y utilización eficiente del suelo.

La planificación territorial deberá contemplar la política ambiental.

A excepción de las zonas ya construidas, las parcelas agrícolas de poca pendiente serán inscritas en sectores protegidos, en los cuales la construcción será prohibida. Estas disposiciones no serán aplicables a los edificios de explotación agrícola o forestal.

A partir de las alturas siguientes:

(Relación de macizos montañosos y alturas)

Deberán tomarse medidas especiales para la protección de las zonas vírgenes. En estas zonas podrán construirse eventualmente a ritmo moderado necesario para el desarrollo normal de los pueblos, y para el establecimiento de nuevos **alojamientos** turísticos «**banaliseés**».

A excepción de estas construcciones y de las que eventualmente pudieran acordarse mediante permiso especial no podrá ser prevista ninguna otra zona construible.

Los Planes de Ordenación Territorial de las zonas de montaña serán financiados en el 50 % por el Estado.

6. El marco financiero

La presente Ley abre un campo de financiación para la montaña. El reglamento de aplicación establecerá la forma en que se desarrollan:

— Posibilidad de Expropiación.

— Creación de un Fondo de Ayuda a la Montaña (subvenciones).

— Ayudas administrativas y pago de Planes de Desarrollo Económico y Territoriales (50 %).

— Cánones a la producción de energía hidroeléctrica y tarifas eléctricas diferenciadas.

— Incentivos a las inversiones (preferente localización industrial).

— Exenciones fiscales ligadas a actividades que puedan ser consideradas en el Plan de Desarrollo Económico y Social como de interés común (actividades directamente productivas).

— Cajas de Ahorro. Reinversión del Ahorro Depositado. Afectación de un porcentaje ~~del~~ Fondo Anual de Obras Sociales.

— Ayudas a la Investigación sobre aspectos de montaña.

— Soporte a los gastos de la Administración Local (Secretaríos de Ayuntamiento).



VI. ASPECTOS SECTORIALES

a) Generalidades

El Estado impulsará la preparación de Estadísticas sobre la situación de las áreas de montaña.

Regularmente se efectuará un vuelo de fotografías aéreas a escalas adecuadas. El reglamento de aplicación de la Ley fijará la frecuencia de vuelo para cada zona geográfica.

La Ley fomenta la preparación de cartografía sobre la montaña. En el plazo de 10 años será preparada una colección de mapas topográficos a la escala 1/10.000.

Los mapas del I.G.C. a la escala 1/25.000 serán elaborados con carácter prioritario en todas las zonas de montaña.

La presente Ley asignará recursos y determinará prioridades en la investigación de la problemática de la montaña. En el plazo de 6 meses después de la aprobación de la presente Ley se dictará un reglamento de la investigación oficial sobre montaña.

b) Propiedad y utilización del suelo

La presente Ley prevé que en el plazo de 5 años, a cargo de los presupuestos del Estado, se elabore el catastro general de la propiedad del suelo en las zonas de montaña.

c) Educación e información

Un reglamento definirá las líneas generales de la comarcalización de la enseñanza en la montaña, con previsiones concerniendo a la investigación de nuevos enfoques para la enseñanza en la montaña, a través de escuelas al servicio de la población y controladas por la misma.

Se crearán dentro de los planes de Educación las Escuelas de Formación Profesional de aplicación en la montaña.

Anualmente los presupuestos del Estado explicitarán una partida para Educación en la Montaña. Se potenciará, dentro de los campos de la educación e información, todo aquello que pueda favorecer las actividades comunitarias de los grupos de población.

d) Silvicultura

El monte de alta montaña queda declarado, por la presente Ley, como monte de interés público. Como consecuencia no podrá reducirse la superficie total arbolada, y en el caso de reducción parcial deberán compensarse las superficies desarboladas con nuevas replantaciones.

En el plazo de 10 años todos los montes del Estado y todos los montes de Utilidad Pública deberán tener un *Plan de Ordenación del Bosque*. Un reglamento posterior fijará el modo y las formas de este Plan. En todo caso deberá contener:

- El inventario de la superficie y especies arboladas.
- El estudio del potencial de cada zona.
- El estudio de las actuaciones deseables para cada zona.

— Los programas anuales de actuación.

— El balance financiero de la gestión del bosque.

Por la presente Ley se prohíbe formalmente para todos los montes públicos o de utilidad pública la subasta directa de *madera en pie*. Se arbitrarán las medidas financieras y legales adecuadas para hacer realidad el contenido de este apartado.

e) Agricultura y ganadería

La presente Ley declara la agricultura de montaña esencial para el desarrollo de las zonas de montaña. Todos los terrenos agrícolas llanos se declaran de uso prioritario agrícola.

A fin de mejorar las condiciones de explotación agrícola se crean las disposiciones siguientes:

1. Indemnización para los pequeños propietarios agrícolas que a partir de una determinada edad *ceden su propiedad a un joven agricultor* (normalmente hijo o familiar) o se retiran. Aquéllos recibirán una subvención mensual por el mero hecho de haber transferido la dirección de la explotación —y eventualmente por haber transferido sus tierras a otros propietarios, mejorando así la superficie media de explotación.

2. *Indemnización especial a la montaña*, aplicada por superficie cultivada o por cabeza de ganado mantenido en la montaña, a fin de compensar las desventajas de la montaña en relación a otros espacios rurales; y valorando la función complementaria que representa la agricultura de montaña.

3. *Fondo financiero de mejora de los pastos de alta montaña*, con planes adecuados de mejora y racionalización de su explotación (caminos de acceso, abrevaderos, refugios de montaña...)

4. *Subvenciones y créditos favorables*, para la mejora de los edificios agrícolas de montaña.

5. *Fondo de ayuda a la mecanización agrícola* de montaña, previo estudio de su racionalización.

6. Elaboración del *Plan de Clasificación de los suelos agrícolas* de montaña, con delimitación clara entre los usos agrícolas y los forestales.

7. Programas de *investigación* sobre agricultura de montaña, y escuelas de Formación Profesional de Agricultura de Alta Montaña.

8. *Desgravación fiscal de los impuestos de transmisiones patrimoniales*, siempre que se obtenga la garantía de continuación de la explotación agrícola y del destino del terreno a su uso asignado.

9. *Fomento del cooperativismo* en la producción y comercialización de productos de montaña. Cooperativas de utilización de Maquinaria Agrícola, Cooperativas de Explotación Pastoral, Cooperativas de Explotación Agrícola en común, y Agrupaciones de Productores serán fomentadas especialmente.

10. Se estudiará la creación de Fondos del Suelo Agrícola dependientes de los órganos de gobierno de las Comunidades Autonómicas y/o del Gobierno del Estado, con los siguientes objetivos:

- Adquisición de fincas de vocación agrícola.
- Invertir con cargo al Estado y aplicar métodos que hicieran rentables estos cultivos.

— Fomentar estudios sobre reparcelación y concentraciones parcelarias.

— En su caso, devolver los terrenos, una vez mejoradas sus condiciones, a la iniciativa privada.

Se arbitrarán las medidas fiscales, incentivos y disposiciones legales que hagan efectiva y real la asociación cooperativa. La Ley de cooperativas deberá adecuarse a las disposiciones de la presente Ley.

f) Parques naturales

La Ley prevé la designación y delimitación de zonas de montaña como Parques Naturales y como Reservas Naturales. Cada declaración de Parque o de Reservas Naturales —aparte de la delimitación precisa— determinará las condiciones de afectación de estas áreas, las condiciones como en la gestión de la zona declarada Parque o Reserva Natural —además de los organismos estatales, autonómicos y locales— deberá participar la población afectada. La Comisión de la Montaña velará explícitamente para asegurar la participación de la población local.

La Ley de Montaña debe estimular la creación de áreas naturales protegidas.

g) Turismo

El turismo en montaña debe afrontarse de forma que sirva como elemento de creación de puestos de trabajo para los montañeses. En todas las acciones turísticas se habrá de justificar la adopción de medidas (y garantizarlas adecuadamente) para fomentar la ocupación local (si hay mano de obra autóctona).

La estacionalidad de las estancias ha de mejorarse con la doble ocupación, en la medida de lo posible, en temporada de verano y en temporada de invierno. La consecución de esta doble estacionalidad en las nuevas explotaciones turísticas será un objetivo prioritario.

La creación de nuevas explotaciones turísticas deberán tener en cuenta esta doble ocupación.

Las leyes autonómicas establecerán una limitación explícita a la construcción de segundas residencias en función de las camas comercializables (alquileres en temporada corta). En contrapartida, estas leyes arbitrarán medidas concretas de *fomento de hostelería familiar* (fórmulas crediticias, facilidades de funcionamiento, reglamento de clasificación, formación profesional adecuada, coordinación y promoción de información...)

El *turismo de invierno* será objeto de un estudio general y detallado de los recursos existentes (nieve, oferta actual, demanda previsible...). Este estudio será financiado directamente en un 60 % por el Estado. El estudio de todas las áreas del Estado deberá ser elaborado en el plazo de 6 años a partir de la aprobación de la presente Ley.

Las *estaciones de esquí* serán dotadas de un reglamento de funcionamiento, que prevea las responsabilidades, funciones y servicios ofrecidos (escuela de esquí, condiciones de las pistas, seguridad y asistencia sanitaria...)

Las *estaciones de esquí nuevas o las ampliaciones* de las actuales deberán ser en principio de gestión directa municipal o de Sociedades de Economía Mixta. Las Le-

yes Autonómicas preverán el sistema de gestión y potenciación de este funcionamiento. La participación de los habitantes del área de los alrededores de la estación es obligada tanto a nivel de la planificación como de la gestión de los recursos de nieve.

Se fomentarán la creación de estadios de nieve dotados de la mínima infraestructura de urbanización.

Queda formalmente prohibido la cesión de derechos de superficie (y con más razón, la venta) de terrenos comunales, con destino a equipamiento de deportes de invierno, por duración superior a los 35 años. En el término de los 35 años quedan automáticamente caducados todas las cesiones que se puedan haber hecho a partir de la publicación de la presente Ley.

El *termalismo* recibirá una atención preferente.

Las Asociaciones y Sindicatos de Promoción y comercialización de los recursos turísticos recibirán un apoyo explícito (financiero e institucional) del Estado. Su composición no será restrictiva y se facilitará la participación de las poblaciones de montaña.

h) Adecuación de las leyes a la pluri-actividad

Algunos tipos de pluriactividad deben considerarse seriamente como una alternativa de funcionamiento laboral de la población de montaña. La pluriactividad (familiar o individual) destinada a compensar la baja ocupación del espacio y el sub-empleo ligado a las condiciones propias de la montaña, tendrá un estudio especial, a fin de reglamentar las leyes actuales (ocupación de trabajo temporal, Seguridad Social...) a una actividad de gran futuro en las zonas de montaña. De esta forma se fomentará e impulsará la pluriactividad de naturaleza rentable.

i) Protección del patrimonio arquitectónico

La presente Ley potenciará la investigación sobre las tipologías de las edificaciones de montaña y regulará las normas de reintroducción de los tipos de edificación tradicional.

j) Cultura y folklore

La Comisión de la montaña velará (y asignará fondos) para la salvaguardia y conservación de la cultura y el folklore de la montaña.

k) Deportes

Los deportes de ámbito de montaña deberán reglamentarse y promocionarse entre la población local, y entre todas las capas sociales del país.

l) Socorros en montaña

Se crean las Unidades de Socorro en Montaña, con ámbito de actuación comarcal.

El reglamento de aplicación fijará las funciones, composición, participación de los voluntarios civiles y fuentes de financiación de las Unidades de Socorro.



Estas Unidades de Socorro actuarán en los casos de desastres ocasionados por fenómenos naturales.

m) Comunicaciones

Los planos de infraestructura viarias serán valorados en función de la rentabilidad global de los equipamientos sociales colectivos, teniendo en cuenta la relación distancia-tiempo de recorrido en montaña.

El plan general de la comarca de Montaña incluirá un programa viario.

En las áreas de montaña podrán construirse carreteras —con standards diferenciales— de destino agrícola o silvícola, con posibilidad de cerrarlas a otros usos.

n) Medios de comunicación social

Los poderes públicos velarán por el trato especial de la problemática de las áreas de montaña en los programas de difusión social (prensa, revistas, radio y TV.)

El aislamiento de las áreas de montaña debe combatirse con dotaciones especiales que permitan hacer llegar a la montaña los medios de comunicación social.

o) Desarrollo de la acción comunitaria

La Ley de Montaña creará las bases para la organización y financiamiento de las actividades de comunidad de pobladores de montaña:

Asociaciones, estudios de la actividad y fomento de la participación ciudadana.

LA CONSTITUCION Y LA LEY DE MONTAÑA

Algunas notas

El artículo 130 de la Constitución, alude a que las zonas de montaña *serán objeto de un tratamiento especial* tendente a favorecerlas y mejorar el nivel de vida de sus habitantes. Con ello parece reconocerse implícitamente la situación de subdesarrollo en que se encuentran y la necesidad de que los poderes públicos efectúen una labor compensatoria que mejore las condiciones de vida de sus pobladores.

De acuerdo con el texto constitucional, ¿cómo se puede articular jurídicamente este Tratamiento especial de las zonas de montaña, teniendo en cuenta la distribución territorial de las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas?

Materias, como la ordenación del territorio, montes, protección del medio ambiente, promoción del turismo, agricultura y ganadería... es decir, las conectadas con el tema que nos interesa, podrán ser competencia de las Comunidades Autónomas, si éstas deciden asumirlas e incluirlas en sus respectivos Estatutos de Autonomía (Art. 148), si no lo hacen así las competencias corresponderán al Estado (Art. 149/3).

Podría darse el caso de que unas Comunidades asumieran tales competencias mientras otras no desearan hacerlo. Esta circunstancia unida a que las zonas geográficas de montaña no tienen necesariamente que coincidir con los límites del territorio de una Comunidad Autónoma, y teniendo en cuenta, por otro lado, que la puesta en funcionamiento de las Comunidades Autónomas puede tardar varios años hasta hacerse realidad, justifica todo ello la necesidad de elaborar una Ley estatal a la cual se adapte la legislación de las C.C.A.A.

En este sentido cabe utilizar la fórmula ofrecida en el Artículo 150/3 de la Constitución, que señala que «el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas aún en el caso de materias atribuidas a la competencia de éstas, cuando así lo exija el interés general».

Respecto a las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas, conviene reconocer que el Art. 152/1 alude a que determinadas comunidades Autónomas (no todas necesariamente) dispondrán de una Asamblea Legislativa, lógicamente emanadora de leyes, mientras que no está claro que las Comunidades Autónomas de segunda clase, llamémoslas así, dispongan de tal prerrogativa.

En el momento presente, gran parte de las competencias que inciden sobre el tema tratado han sido transferidas como consecuencia de la aprobación por Decretos-Leyes del Gobierno a los regímenes preautonómicos, esta situación transitoria la juzgamos, no obstante, compatible con la elaboración de la ley estatal a la que hemos hecho referencia anteriormente.

Otra técnica utilizable para coordinar la actividad de las Comunidades Autónomas, sería la contenida en el Art. 145/2, consistente en la posibilidad de celebrar convenios entre Comunidades Autónomas para la gestión y prestación de servicios propios o acuerdos de *cooperación*, recurso jurídico que tendría gran interés en relación con las zonas de montaña.

¿Cómo se puede iniciar el procedimiento para elaborar una ley estatal que contenga los principios armonizadores de las normas elaboradas por las Comunidades Autónomas?

El Art. 87/1 de la Constitución, señala que la iniciativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado.

El Gobierno puede enviar a las Cortes un proyecto de ley. Un grupo Parlamentario del Congreso o 15 diputados pueden presentar una proposición de ley (Art. 92. Reglamento del Congreso) así como un Grupo Parlamentario del Senado, 25 ó 50 Senadores (Artículo 97. Reglamento del Senado).

Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán así mismo remitir al Congreso una proposición de ley de acuerdo con lo dispuesto en los respectivos Estatutos (Art. 87/2 de la Constitución y 92/3 del Reglamento del Congreso).

Finalmente y de acuerdo con la regularización que se contenga en una ley orgánica a elaborar, podría utilizarse la vía de la iniciativa popular (con un mínimo de 500.000 firmas) pero por el momento tal técnica es la menos recomendable.



*Hace tiempo que nos dicen,
que ya todo se andará
aquí lo único que anda
es la gente que se va
que camina con su casa
y nunca más volverá.
Une tu mano conmigo
une tu mano y verás
como los que nunca oyeron
empezarán a escuchar.*

(J. A. Labordeta. Cantes de la tierra adentro)

LA PARTICIPACION POPULAR EN LA MONTAÑA

Grupos del Alto Pirineo: intento catalán para una dinamización colectiva de las áreas de montaña.

Antoni Plans

1. IDENTIFICACION

Los «Grups de l'Alt Pirineu» (GAP) nos presentamos por lo general, como colectivo con voluntad unitaria que intenta, a través de una participación democrática de los pirenaicos, la revitalización del Pirineo catalán. Con el fin de inducir esta participación a todos los niveles, y aparte de difundir su necesidad para lograr cualquier cambio positivo como salida a la actual situación de postración económica y social en que se encuentra la alta montaña en Cataluña, procuramos responder a todo tipo de agresiones y omisiones que se suceden en la zona, las cuales pretendemos evitar, compensar o contrarrestar, según los casos, solidarios siempre con las manifestaciones e intereses de sus habitantes, directa o indirectamente afectados. No se trata únicamente de tomar posiciones sistemáticamente contrarias o reivindicativas donde quiera que surjan elementos negativos, sino de emprender sobre todo una tarea ardua, conjunta y eminentemente activa para cambiar de una vez el signo fatalista que históricamente viene marcando a los pueblos del Alto Pirineo y a su actuales moradores.

No estimo necesario ensayar ahora definiciones en torno a los GAP, por otra parte existentes en varios de nuestros escritos (1). Más bien pueda servir el conocimiento de algunos elementos con los que nuestro colectivo hasta la fecha se ha querido identificar. Podría citar tres como básicos: un territorio concreto; sus gentes; una opción clara de futuro de y para todos.

1.1. Un territorio concreto

El área que nos ocupa, comprende la región cuya personalidad administrativa reclamamos —junto a su mismo nombre— del «Alt Pirineu». Esta, dentro de una Cataluña autogobernada, correspondería a una región, veguería o supracomarca, que incluiría las comarcas del Alto Urgel, el Arán, la Cerdaña, los dos Pallarés (Jussà y Sobirà) y la Ribagorza. Son necesarias, sin embargo, acotaciones para poder hacer el proyecto realizable a medio plazo: entendemos para este tiempo una Cerdaña todavía dividida entre Francia y España (Baja Cerdaña), aunque no por más provincias de Lérida y Gerona, y reconocemos una Ribagorza (Alta Ribagorza), asimismo, partida entre Cataluña y Aragón.

(1) Tríptico de presentación de los GAP (1979.)

Parece obvio que no es la cuestión ahora de introducir más fronteras políticas aún a las ya existentes, sino pre-tender un tratamiento actualmente racional a la situación de problemática común que presenta la zona. La colaboración deberá, pues, trascender los límites de la propia región, hacia tierras de la Cataluña Norte, Occitania, Aragón y Andorra.

Tampoco es el caso de olvidar las comarcas, entidades territoriales íntimamente ligadas al espíritu catalán y la mayoría de ellas con vigencia oficial hasta 1939, sino de todo lo contrario. Los GAP entendemos nuestras comarcas como futuros entes de derecho público (2), jurídicamente autónomas respecto del gobierno catalán de la Generalidad. Algo más que una idea, a la que no todos los políticos presuntamente comarcalistas se atreverían a suscribir... Es preciso respetar todas y cada una de las peculiaridades y diferencias que deben a su vez unírnos y hacernos sentir más auténticamente libres. Por esto han de tenerse en consideración niveles de demarcación comarcal, que supongan la resolución de necesidades comunes en este estrato inmediato a los municipios y a su base, los hombres y mujeres que en definitiva los configuran.



De aquí también nuestra esperanza, depositada en el que deseamos pronto próximo Parlamento de Cataluña, que deberá reflejar en las decisiones que tome en este campo, la voluntad popular. Nuestro apoyo a la formación — título más o menos provisional — de los «Consells Comarcals», va por este camino. «Consells» como el General del Arán o el Comarcal del Pallars Sobirà, ya establecidos, que inicien la tarea de llenar espacios de participación pública a través de «Assemblees Comarcals» «Comissions de Treball», etc., y de posibilitar el intercambio con las otras comarcas vecinas del Alto Pirineo, capaces de componer un cuerpo compacto y solidario consigo mismo y con el resto de habitantes de la Nación, del Estado.

Sin embargo, dada la debilidad no sólo numérica del cuerpo social pirenaico (cuantitativamente el Alto Pirineo con un 20 % del territorio catalán, alberga a sólo un 1 % de la población de Cataluña), únicamente será factible el reconocimiento de su misma identidad si se cuenta con la plena concienciación correspondiente del resto de comarcas y regiones, dignas por igual de un nivel de calidad de la vida.

1.2. Sus gentes

Aunque escasamente, este territorio se encuentra desde siglos habitado. El pasa de antiguas civilizaciones se ha

enraizado en la misma naturaleza que en ocasiones admiramos. Nuevas frustraciones se acumulan día a día a otras viejas, en eventuales intentos aislados de superar situaciones de monótona (y no por ello menos dramática) supervivencia. La desertización a la que se ha sometido a la sociedad montañesa que todavía permanece, es una de las lacras más visibles. Los que quedan, acaban por renunciar (cuando lo prueban) a toda lucha por una alternativa de progreso. Espejismos foráneos suelen interponerse a planteamientos que tienden al beneficio comunitario de los recursos naturales que se exportan (madera, energía hidroeléctrica, productos agrícolas y ganaderos) y servicios que se prestan o se desaprovechan (nieve, paisaje, cultura, ocio).

En el corazón de los Pirineos, los pueblos son humildes y pequeños. La gente en la montaña no sólo es sencilla, acostumbrada a mucho y poco a la vez. Cargados con una valiosa dosis de sabiduría vernácula —heredada de los abuelos—, pero con tal vez a veces contradictorio conio todo lo que de repente sobreviene. A esto último, dos gravísimas y conocidas razones:

a) La falta de perspectivas de futuro, ante unos recursos comunales que otros desde fuera aprovechan (con la renegada complicidad —hay que reconocerlo— de unos pocos desde dentro): y

b) El absoluto olvido en todos los campos de una Administración, que a la fuerza se siente alejada (no solamente lo está).

Acostumbrados a reaccionar de una manera pasiva, encajando golpes, ante evidencias, la previsión, al igual que la participación, prácticamente no existen.

Tampoco hay demasiados jóvenes, que abandonan, han marchado o dejan de serlo. Los estudios en la ciudad, la falta de salidas, el alcohol y más recientemente otras drogas vacían de potencial humano a la montaña. Día a día van en aumento situaciones de desesperanza, de deserción, no exclusivas de nuestro pueblo, pero en él crudamente fundamentadas. En paralelo, el subdesarrollo económico conlleva no sólo pobreza física, sino también trazas de incivismo, intolerancia, individualismo, pesimismo. No todo —desde luego— son típicos bucólicos en la montaña. Hay dramas, aunque sólo en raras ocasiones se exterioricen. La procesión, va por dentro.

No basta la cultura natural. Falta. Como faltan otros servicios básicos para asegurar una vida digna. No son estos males inherentes al pueblo montañés, son consecuencia de la tremenda marginación social a la que está sometido.

Con este nuestro pueblo así marginado, los GAP intentamos identificarnos. Salvando contradicciones, desengaños e incomprendiones que nos atormentamos en asumir. La tentación de abandonar, como el mismo aire que respiramos, es también nuestra. Presiones no faltan (aunque a veces ayuden a proseguir el combate), a cada paso. Y, en definitiva, el muro más pesado a abatir, el de la desconfianza ante la triste evidencia de que nunca nadie consiguió nada sustancial para sacar de la situación mala a estas comarcas. La predestinación hace mella hasta en los más fuertes. Los pueblos continúan con el imperfecto derecho a no participar... El gravísimo error de nuestras gentes. Hoy y siempre, la poca participación,

(2) «Per una Llei de Muntanya». CAP (junio 1979). Pág. 8.



es causa y efecto del círculo vicioso en el que el subdesarrollo propio se halla inscrito.

1.3. Una opción clara de futuro de y para todos

Necesitamos con urgencia signos evidentes de recuperación. Estamos convencidos de que no sirven medidas convencionales de desarrollo, que planes a medio y largo plazo — si bien necesitamos — no alcanzarán por sí mismos a salir nunca de la etapa actual. Faltan decisiones enérgicas, no exentas de riesgo y eficaces ya a cortísimo plazo. Sobran criterios economicistas cargados de razones (excusas) relacionadas *exclusivamente* con el potencial humano de ahora o de ayer. Hay que empezar a valorar responsablemente los costes sociales que situaciones de desequilibrio como la nuestra representan y atacarlas con toda la fuerza precisa.

Es necesario contar con el capital humano que *mañana* esté en condiciones de autojustificar servicios suficientes en la montaña, ya para los que vivimos hoy en ella. El *cómo* emprender a partir de ahora este camino, no va ligado a ningún clamor popular a satisfacer por cuestiones meramente electorales. Podría ser más bien fruto de una nueva postura solidaria, con miras a un futuro libre, justo e igual, tal y como reza el Artículo 1, Apartado 1 de la Constitución española y el Preámbulo de nuestro Estatut d'Autonomia.

Una y otro (3), consideran el tratamiento especial que requieren nuestras zonas de montaña. Políticas imprescindibles que observamos en legislaciones de los países europeos con áreas de montaña similares. Economías que funcionan normalmente, respetuosas con las formas de vida rural en la montaña. Obras, si son razones.

Si esto lo vamos consiguiendo, y no sólo sobre papeles, nosotros como colectivo comprometido en lograr un futuro de progreso para nuestras tierras del Alto Pirineo, nos identificamos con el mismo y seguiremos trabajando para ganar terreno paso a paso a la *desesperanza*, a la *apatía*, a la *desconfianza*, al *desánimo*, a la *indiferencia*, a la agonía de nuestro cuerpo social.

2. PRECEDENTES

El Valle de Boí, Montferrer-Castellbó, Espot, Xerallo, Tosses, etc., constatan de una u otra forma el paso de críticas con mayor o menor profundidad, que hasta hace tres años no solían salir del recinto de un café de pueblo. a los todavía escasos debates, reuniones de trabajo, conferencias y mesas redondas informativas encaminados a hacer participar a la gente afectada, a partir de:

1.º Definir una situación concreta de crisis, aislando escrupulosamente sus condicionantes y resultados.

2.º Observación prospectiva de las consecuencias de las acciones que se discuten.

3.º Encuentro de una alternativa válida a las mismas y nuevas condiciones para llevarla a cabo democráticamente.

(3) Artículo 130.2 de la Constitución española (6.12.78) y artículo 9.10 del Estatut de Catalunya (a referéndum nacional el 25-10-79).



«... una forma de marchar o, mejor dicho, de no marchar las cosas en nuestra casa, que nos ha emparentado.»

Estos indicios de cambios (aún aislados y no definitivos) de actitud que ahora comprobamos. pueden ser debidos a:

a) La nueva situación política actual en el Estado: hoy, por ejemplo, se toleran reuniones y antes no. Ahora —cualquier **alcalde**— se lo pensaría unas cuantas veces antes de avisar a las fuerzas del «orden», ante una oposición pública y abierta. En los momentos actuales, aunque en muchos pueblos el cambio deniocrático no haya alcanzado a los ayuntamientos (a pesar de gozar sus mayorías con la porción más alta de votos eniitados el pasado 3 de abril), las cosas ya no están tan claras y cuando menos no pueden pemiitirse las sctitudes disolventes del pasado.

b) Ha habido una toma de conciencia frente a las actividades especulativas de ciertos grupos financieros, que pretenden invertir en el Pirineo. En un determinado momento, incluso parecieron acelerarse las inversiones en el Alto Pirineo (sector turístico), ante la posible sospecha de que en adelante se impusiera un niayor control hacia las mismas y así la especulación fuera limitada. Aunque con escasa información acerca de las intenciones reales de los proyectos del capital ya establecido o a establecerse, las sospechas de hoy por parte de los habitantes afectados, se hacen más patentes.

c) Las faltas de información y participación han sido y son mantenidas por los que deberían propiciarlas. Los que llevan el timón de nuestro gran barco a la deriva, siguen siendo los mismos de siempre y continúan alejados del trato con el verdadero pueblo.

Los intereses forasteros, por necesidad, porque a menudo juegan sucio, no suelen tratar de un modo directo, conjunto y abierto con la gente. Envían a veces a «representantes*» y «asesores» que no pueden convencer mucho, o todavía se mueven detrás de alcaldes títeres o caciques a su vez.

En raras ocasiones han intentado tratar con gente afectada en grupos numerosos. Más bien les va con pequeños grupos o aún mejor individualmente. De esta forma engañan, prometen y no cumplen, consiguen situaciones de monopolio. Han podido así adquirir terrenos a bajísimos precios, sin hacer considerar a los vendedores los efectos reales de una ordenación territorial posterior manipulada por ellos mismos, convertidos en dueños ricos y exclusivos de la explotación especulativa de la niontaña.

Cada vez más se ven sorprendidos por la oposición que menos desean, la del pueblo burlado, con la fuerza moral que su condición de perdedor comporta. Entonces, el poder y los intereses establecidos subestiman o sobrevaloran la magnitud del movimiento popular que quizá está ya sólidamente estructurado o aún es incipiente y demasiado sensible a nuevas manipulaciones.

Y, finalmente, en demasiados casos, se salen con la suya y consiguen un progreso exclusivo de sus bolsillos o simplemente una recesión brusca, clara y generalizada (ejemplos de Xerallo-Malpás, con enajenamiento de producciones industriales de cemento y carbón respectivamente).

Estas movilizaciones surgidas en definitiva por las anteriores causas, se mantienen en tanto dura la presión invcrsora exterior. Sin embargo, decaen al cesar Esta, por cansancio. Notcnios adcníás que si bien resulta sencilla

liasta cierto punto una labor de oposición (punto 1.º y 2.º mencionados), viene más cuesta arriba el llevar a cabo una alternativa completamente democrática (punto 3.º). En cualquier caso, las trabas burocrático-políticas y la falta de apoyo decidido por parte de la Administración (central, principalmente) han llegado a liacersc inaguantables.

Alguien siempre consigue adornicccr las cosas. Suele suceder cii le montaña... el tiempo a veces parccc detenerse. Y siempre en perjuicio de los mismos, la mayor parte de sus liabitantes.

En este contexto de lieclios, algunos, pensamos en la necesidad de agruparnos fuertemente en torno a formaciones de mayor amplitud. Para intercambiar experiencias, para conseguir niás apoyo y continuidad a reivindicaciones presentes o futuras, coincidentes en el fondo, para encontrar y discutir alternativas válidas para el desarrollo de la montaña catalana (tareas que hoy —en nuestra organización— solemos llamar «de superestructura»). Conservando sin embargo la autononiía de cada grupo de origen, sin ánimo de suplir nada de lo que ya funciona, sino muy al contrario, de apoyar y reforzar cualquier acción encaminada a propiciar la participación popular, por modesta, simple y efímera que pudiera parecer. Respetuosos de otras opciones, que —aunque no totalmente coincidentes con nuestros puntos de vista— no podemos permitirnos ignorar o menospreciar y hacer que desaparezca lo poco que en la montaña todavía se mueve.

Gente que procedía de distintas actuaciones, dentro del Congreso de Cultura Catalana, pueden tanibién considerarse como gestadores de los GAP actuales. Algunos de ellos, presentan un dilatado historial de participación en reivindicaciones ya viejas y en intentos todavía vivos de dinamización cultural en el Alto Pirineo (4).

Sería muy interesante un análisis particularizado de los diversos ensayos de movilización popular que han ido surgiendo y muriendo en los Pirineos: sus motivos, estrategias, objetivos, relaciones, estructuras, poderes de convocatoria, etc. Un sinfin de ilusiones quebrantadas las más de las veces por la tozudez de un entorno al que no lograron despertar. Tal y como a nosotros mismos todavía nos ocurre. Al menos así a menudo nos lo parece.

A pesar de ello, los GAP, con todos nuestros defectos y cualidades, como grupo de grupos llevamos suerte. Quizá por ser pocos (medio centenar escaso, podemos considerarnos como miembros activos; aunque algunos de los grupos con los que estamos cordinados —por ejemplo, «Es Tersús» del Arán— hayan podido contar con cinco mil adhesiones) hasta la fclcia conseguimos con contadas excepciones, encontrar un lugar para la acción de cada uno y de todos en general. Con nuestros más y menos continuamos en definitiva adelante.

Y de esto podemos dar las gracias incluso a los que nos consideran sus enemigos. Tantos intereses opuestos y contrapuestos, que de alguna manera justifican —principalmente por sus acciones, contra las que con energía luchamos— respuestas como las que intentamos.

(4) Particularmente localizados en las principales ciudades del Alto Pirineo: La Seo de Urgell, Tremp, Sort, etc.



3. SENTIDO DE LA MOVILIZACIÓN POPULAR QUE SE PRETENDE

La participación en general debiera entenderse como deber y derecho. Más si se trata de una situación de crisis real, con posibilidad única de salida: si todo el mundo es consciente de la necesidad y trascendencia de la propia aportación, por pequeña que de entrada pueda parecer.

No valen posiciones negativas de seguir criticando y no hacer nada para que varíe una situación mala. Sobre todo cuando ejercer el derecho a participar es hoy cada vez más real.

Y si el derecho a participar no es reconocido (como en no pocas ocasiones todavía nos ocurre), entonces hay que exigirlo. La inoperancia de algunos patronatos, ayuntamientos, juntas de pueblos, etc. debe ser combatida no sólo por la crítica, sino además por la participación correcta y/o alternativa. La falta de información generalizada, suele ser el motivo de persistencia de procedimientos anómalos y de tantas incompetencias.

Un ejemplo: la falta de información (ver apartado 2-c) en torno a determinados proyectos del capital privado, empieza con reuniones de accionistas cerradas y, en general, celebradas en lujosos hoteles de la ciudad. Los pactos officiosos, aunque efectivos, entre la Administración y los intereses privados, se han elaborado y mantenido en secreto (5). La gente, sin embargo, nos vemos obligados posteriormente a padecer los resultados. Eso, si no se descubre a última hora, con escasas posibilidades de ganar la jugada.

Demasiadas veces los planeamientos colaboran sin que los habitantes de la zona tratada se apercibieran ni del periodo de información pública. Otras, gracias a la pura casualidad o a impugnaciones de instituciones científicas o profesionales, nos hemos enterado de excesos al final. Escándalos como los del Parque Nacional de Aigüestortes y Sant Maurici (sobre el que reclamamos precisamente ahora una ordenación y gestión catalana y próxima a los más directamente afectados), pudieron ser impedidos de prosperar, gracias a la actuación del Colegio de Arquitectos de Cataluña y Baleares, al citado Congreso de Cultura Catalana, a la Institución Catalana de Historia Natural (Instituto de Estudios Catalanes), entre otros.

La participación es indispensable iniciarla desde el mismo momento en que se constata la propia situación de crisis. Definir esta crisis, qué problemas genera y qué hace falta para resolverlos, es ya tarea del mismo pueblo, de sus habitantes.

Buscar asesoramiento, controlar a la administración, comprometer a los intereses presentes, hallar apoyos adecuados, intentar una información y una participación mayoritarias, etc., etc. son asimismo tareas que nos corresponden a todos.

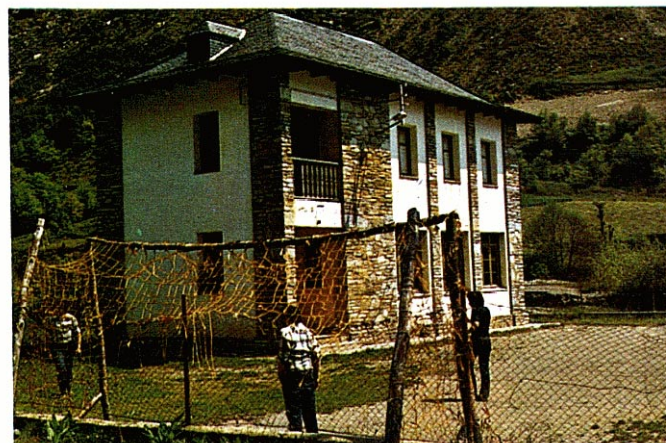
Nadie puede vivir en una sociedad como la nuestra aislado y las posiciones de acción individuales, fruto en general de un voluntarismo positivo, no tienen la fuerza de las de tipo colectivo. Por esto dan más resultado las



«Un tratamiento equilibrado de los sectores productivos en beneficio de la población montañesa...»



«... no hemos de poner todas las esperanzas en el turismo y creer que resolverá nuestros problemas, porque algún día nos podríamos hollar con que somos los criados en nuestra casa.»



«... problemática parecida, .. soluciones comunes...»
(Este texto y los demás que figuran al pie de las ilustraciones, corresponden a diapositivas de un Audiovisual de los GAP, realizado en equipo.)

(5) A modo de ejemplo, ver «Zain dezagun (salvemos) Belagua». Informe sobre Belagua, coordinado por Jesús Bueno (1976). Página 11.

acciones de los grupos. De otra parte, los que explotan los recursos naturales de la montaña (agua, nieve, bosques, etcétera), por ejemplo, cuando les conviene se asocian.

Parece pues, que a buenos resultados para la comunidad, se llega participando desde un principio. En el Pirineo catalán, tan sólo hemos tenido algunos intentos de participación y nuestro movimiento de los GAP, es con bastante aproximación el marco que ha unido a algunos. Unir es precisamente el sentido de nuestra presencia como colectivo. Sumar todo lo sumable y multiplicar así los efectos de nuestras variadas (por motivos e ideologías concretos, por formas de actuación diferentes) participaciones.

Hay que reforzar partidos políticos, organizaciones sindicales, asociaciones de vecinos, culturales y recreativas, fundaciones, instituciones, grupos y grupúsculos de todo tipo. Todo ello falta en la montaña. Tan sólo en las principales ciudades de nuestro Alto Pirineo, contamos con agrupaciones políticas con un mínimo de militantes activos organizados. En el resto, nada de nada o casi nadie.

La participación que tan reiteradamente propugnamos, no es privativa de ninguna ideología política concreta, aunque en la práctica con nuestros Grupos se identifican partidos políticos convencionalmente considerados como progresistas. Si bien esta realidad - en ocasiones utilizada con exageración simplista y acusatoria — podría ayudar a conceptuarnos, más como resultado de nuestras acciones que no como condicionantes previos a las mismas. a nosotros desde dentro no nos parece totalmente exacta ni generalizable.

Advierto de todas formas que ésta, como las del resto del presente artículo son opiniones bien mías y que, aunque presiento corresponden asimismo a la mayoría de mis compañeros, no puedo ni debo suscribir por ellos. Incluso en este punto, como en tantos otros, convergen y caben posiciones más o menos compartidas pero distintas al fin y al cabo.

En el campo de los hechos podemos afirmar que si tomamos a uno cualquiera de los partidos políticos con militantes a su vez en los GAP, vemos cómo en su seno hay también otros de sus correligionarios que no comprenden o no desean seguir la vía unitaria que presentamos.

Y, en definitiva, es cierto asimismo que la mayoría de nosotros mantenemos (sin que ello pueda considerarse ni mejor, ni peor) una independencia de filiación política, por razones seguramente muy diversas.

4. ENTORNO

A continuación pretendo una aproximación a las circunstancias que impregnan el ambiente en el cual los GAP nos desenvolvemos. No es tanto una mirada alrededor, sino mejor una prueba de perspectiva que nos incluye y condiciona, particularmente en la estrategia. Este análisis no es nuevo (6) y sus conclusiones sucesivas no son exclusivas para nosotros. Considero a: políticos, capitalistas, funcionarios, técnicos, instituciones, otros grupos y medios de comunicación.

(6) En parte incluido en ponencia del mismo autor, «Breu anàlisi de l'actual moviment popular a l'Alt Pirineu», dada en Sort (Pallars Sobirà) el 27-5-78, en un ciclo organizado por los GAP y la SCOT.

4.1. Políticos y política

Los representantes del pueblo se llaman políticos. Precisamente no todos los que hoy ostentan el poder administrativo, lo son auténticamente. Tampoco los técnicos son (deben ser) políticos. Del papel de estos últimos, hablaremos más adelante.

Hay lugares en el Alto Pirineo, donde los políticos parece que todavía no hayan nacido. Y hacen mucha falta. Nos faltan políticos estrechamente ligados a la vida de nuestros pueblos.

En escasas zonas, como la Seo de Urgel por ejemplo, dada quizá su posición de relativo privilegio en este sentido respecto a otras zonas desertizadas, encontramos partidos políticos bastante bien organizados. En no pocas ocasiones su influencia trasciende incluso los límites de la propia comarca.

La recuperación política deberá gestarse lentamente a partir de la recuperación cívica. La coalición unitaria «Entesa dels Catalans» (ya desaparecida, desde los comienzos del 1 de marzo pasado) se identificó completamente con los GAP, a partir de una visita en masa al Alto Pirineo efectuada a mediados de febrero del 1978. Con posterioridad hemos tenido a nuestro lado a senadores de la misma, que no han ahorrado esfuerzos para defender causas afines a la montaña, asistiendo a nuestras reuniones de trabajo, incluyéndose como unos más en nuestras acciones. Esto, que puede parecer tan lógico y elemental, asombró a más de un observador no acostumbrado a ver tanta accesibilidad y voluntad de dedicación por parte de quienes, por su misma profesión han de predicar con el ejemplo. Con muchos políticos de la Generalidad de Cataluña, mantenemos —nosotros y otros— relaciones de mutuo apoyo y colaboración. Como puede y debiera más a menudo, en todas partes, ser. Es bueno que prosiga esta integración de los políticos en el pueblo. Así podrán en adelante surgir de nuestros mismos pueblos, de entre nosotros, para estar más a nuestro lado.

Ellos son —los políticos— los que tienen la tarea de defender la voluntad popular estratégicamente, ante los intereses que a la vez son contrapuestos y necesarios.

La gente, tendremos que entender mejor la Política. Como actitud normal y propia, como la participación de todos en los asuntos que directa o indirectamente nos atañen. Y no pensar que son arreglos de unos cuantos, que mal entienden de gobernar y administrar, que del poder se sacian, que tanto gastan, bien viven, etc.

En las zonas rurales de montaña, la gente acude normalmente poco a las urnas electorales. De los que votamos, muchos son votos vacíos (que no tienen nada que ver con los «blancos»), sin ninguna intención de acción posterior de apoyo, con la falta que nos hace a todos participar abierta y colectivamente desde ahora. Eso sería Política, con mayúscula...

4.2. Capitalistas y capital

Interesaría una relación de intereses y agrupaciones de intereses implicados en inversiones en el Alto Pirineo. Conocerlos es básico y podemos afirmar que todos sabemos bien poco de ellos. Lo poco que se conoce es urgente sin embargo hacerlo público.



Los grandes intereses pretenden a menudo hacerse pasar por benefactores de la zona-objeto-del-negocio. En el Pirineo, en general, se identifican con los monopolios y se convierten en sus facetas de actuación en monopolizadores: de lugares de trabajo, de la explotación de los recursos naturales, de la industria, del comercio, de los cargos en la administración, etc. Ejemplos, muchos: la firma Taurus en Oliana. Organyá y Solsona, uno de los más gráficos, corresponde al sector industrial. Otros son compañías hidroeléctricas, innobiliarias, maderas, turísticas, intermediarios, etc.

Los intereses a menudo se unen y/o se encuentran estrechamente relacionados. Su posición en general es muy fuerte. Juegan con la gente. Abusan de la falta de información (ignorancia) que procuran. Compran demasiado barato, manipulan y realizan jugosos negocios a cuenta del país. Las presiones que ejercen pueden llegar muy arriba, cuando les conviene.

En ocasiones, los grandes capitales privados buscan la forma de asociarse, siempre en condiciones de ventaja —al menos hasta la fecha (7)—, con entidades públicas (ayuntamientos y diputaciones, principalmente). Así resaltan lo que pueda tener de interés público la empresa en cuestión, contando con facilidades fiscales y crediticias para llevarla a cabo. En contrapartida además los organismos oficiales encartados *adquieren compromisos* muchas veces insuficientemente valorados.

A pesar de ello, mientras no se inviertan fondos públicos para la generación de riqueza en el Alto Pirineo, es cierto queramos o no que la inversión privada se precisa. No sin condiciones, de forma desordenada —como mejor les iría para optimar en poco tiempo suculentos beneficios—, sino reglamentada fuertemente, con garantías adecuadas al medio en el que se efectúan.

Estas garantías son las que debieran comprometerse por medio de pactos, convenidos abiertamente, participados e informados a los afectados, vigilados por las autoridades competentes. En todo caso necesarios para seguir adelante sin violencias. Y siempre deben hacerse cumplir.

Los GAP hemos mantenido ya conversaciones directas y conjuntas con empresarios de la iicvc, por ejemplo. Los niveles de acuerdo son todavía vagos e incipientes. Algunos compañeros incluso no ven en ellas más que peligros de posibles manipulaciones y resultados nulos, cuando no negativos. Algunos empresarios apiovechan para mejorar su imagen y poco más. De hecho estas posiciones de recelo y oportunismo, deberíamos intentar superarlas. Con objetivos claros y decididos. Con la fuerza que nos da el sabernos al lado de los intereses

(7) Sirve también la ref. (5). «El negocio inmobiliario Belaguan, de Tomóas Urzainqui; también publicado en «Punto y Hora de Euskal Herriar», núm. 3, 1-15 mayo 1976.

(8) Por ejemplo, el de 3-12-77 entre el anterior Ayuntamiento de Barruera (Valle de Boí), representantes de los pueblos afectados por el 2.º proyecto de Plan de Ordenación municipal, técnicos municipales y técnicos del «Grup de Gent de la Vall de Boí» (uno de los precedentes de los GAP actuales). Por este pacto se retiraba el Plan y se dio paso a la elaboración democrática de unas Normas Subsidiarias. Ver artículo en revista «Alt Pirineu», núm. 1, pag. 16 a 19, firmado por el «Grup d'Estudis de la Vall de Boí».



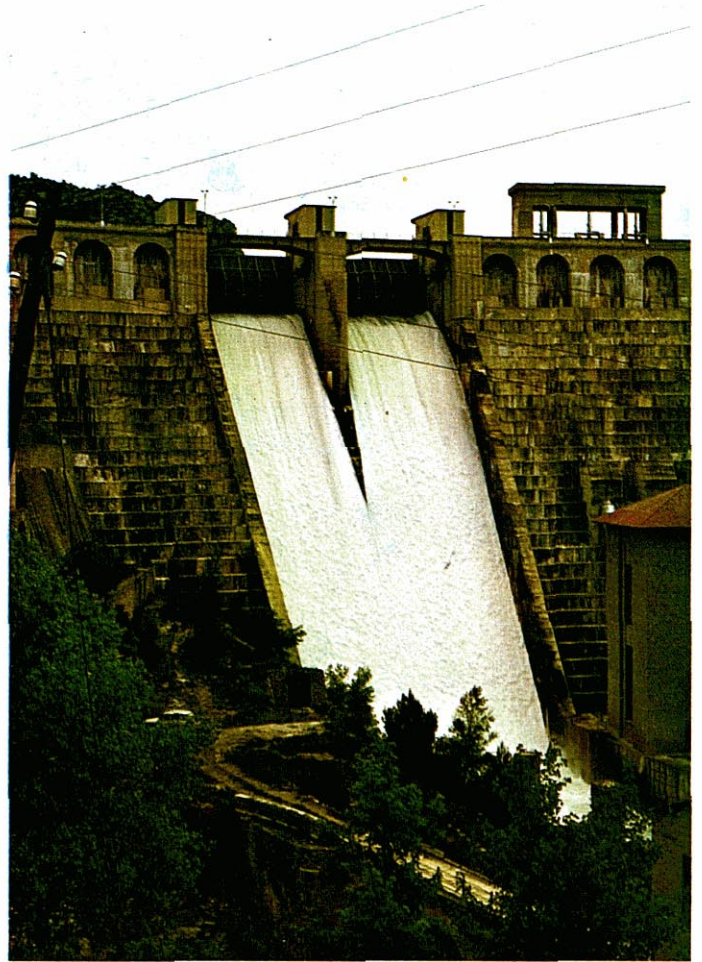
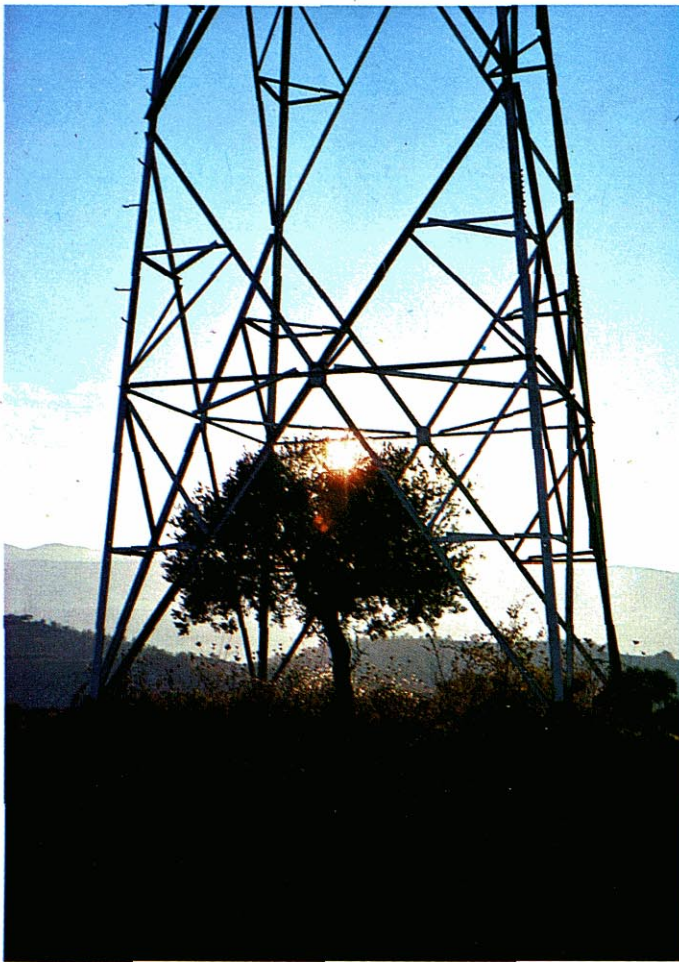
«El hecho diferencial llano-montaña se hace evidente; a la especificidad de la montaña hay que dar un tratamiento global y conjunto de todas las actividades.»

populares y no de los de una minoría de clase que —re-pito—, queramos o no, de momento necesitamos.

Experiencias en pactos también conocemos (8) y como conclusión podríamos afirmar que, si bien ayudan a salir de una situación de estancamiento, tienen el peligro de hacer pensar que con formalidades al uso (acuerdos, votaciones), podemos descansar tranquilos. De esto nada. Entonces es cuando comienza la construcción. Hasta cierto punto, reivindicar es fácil cuando se alzan como bandera fines nobles comunitarios. Sin embargo, mucho más mérito hay que conceder a la decisiva etapa de puesta en práctica de alternativas democráticas. Ahí están los verdaderos huesos a quebrar: en la construcción de lo bueno, no sólo en la destrucción de lo peor.

4.3. Funcionarios y administración

Buena parte del poder político del que adolecen cargos hoy electos de la Administración (políticos algunos sólo de nombre), radica en simples burocratas de turno: cierta casta de secretarios de ayuntamientos, principal-



«Los pirenaicos nos nos beneficiamos bastante de esto riqueza que se crea en nuestra casa...»

mente. Los técnicos del papeleo filtran y tonalizan gestiones, condicionando en la práctica decisiones sobre las mismas.

Habría también que empezar a exigir profesionalidad y competencia a quienes disponen de los conocimientos para asesorar y canalizar sin tergiversaciones los mandatos de los depositarios legales del poder político ejecutivo, en nombre del pueblo.

4.4. Técnicos y técnica

En la montaña, como en otras zonas humildes, la imagen que se tiene de los técnicos, suele ser desmesurada. El bajo nivel cultural existente, ayuda a crear tópicos que aprovechan algunos legales cuya situación de privilegio relativo, casi siempre su procedencia, les ha facilitado.

Tópicos que se empiezan a demostrar falsos y que generan posiciones de signo contradictorio: «Los técnicos lo saben todo» o «sólo sirven para enredarnos*».

También aquí hay que fijarse mucho más en la profesionalidad de los técnicos, que en el reflejo de su ideología concreta (ninguna opción política puede ser garantía por sí misma de una técnica competente).

Con ello no quiero decir que su escala de valores sociales no deba contar. Para ir bien, ha de coincidir básicamente con el pensamiento de la mayoría de la gente. Por esto la selección de los técnicos es mejor que la encabezan los representantes del pueblo, los políticos, y los decida el mismo pueblo. Sistemas abiertos (concursos) o cerrados (elección restringida) han sido utilizados con más éxito que el encargo directo sin intervención popular. Hace falta, sin embargo, asegurar que a los procesos de selección se presenten ya de entrada técnicos que vayan

con el pensamiento de la gente. Y esto, los que mejor pueden saberlo son los políticos.

Los técnicos suelen servir también para otros asesoramiento más esporádicos, aunque frecuentes. Situaciones que han afectado la planificación urbanística, la ordenación del patrimonio natural y artístico, la cuestión sanitaria, la problemática escolar, el aprovechamiento forestal, etc., en todo el Alto Pirineo, se intentan resolver con la colaboración valiosa de técnicos que están incondicionalmente al servicio del pueblo y no de intereses particulares y forasteros.

Estos tienen por misión interpretar y traducir en términos operativos el lenguaje, la voluntad y las soluciones cercanas a los intereses de todos los ciudadanos, los únicos válidos.

4.5. Instituciones

Por ellas entendemos a sindicatos, partidos políticos, entidades profesionales, sociedades, agrupaciones y asociaciones cívicas, culturales y recreativas como la Sociedad Catalana de Ordenación del Territorio (SCOT), el Instituto de Estudios Catalanes (IEC) y filiales, la Liga para la Defensa del Patrimonio Natural (DEPANA), el Colegio de Aparejadores, la Unión de Payeses (UP), el Partido de los Socialistas de Cataluña (PSC), las Comisiones Obreras (CCOO), Amnistía Internacional (AI), etc., o hasta la misma Iglesia que tiene una influencia notable en amplias zonas rurales y de montaña.

Han sido básicos los contactos establecidos con ellas y no sólo por la importancia de la información a utilizar de que son depositarios, sino además por el apoyo que en momentos clave pueden llegar a conceder.



Es interesante, asimismo, establecer en muchos casos sistemas de colaboración mutua estructurada como mejor forma de conseguir objetivos comunes destinados al bien compartido que se pretende.

4.6. Otros grupos

Un problema es un problema más importante, cuando afecta a más personas o a una extensión más grande del territorio. Entonces suele merecer una mayor atención por parte de los que disponen de las soluciones.

Por otra parte, la óptica reivindicativa de una pequeña zona puede volverse más fácilmente localista y ser manejada por intereses particulares, que no si se considera a nivel global.

También las experiencias vividas en un lugar, pueden aplicarse frecuentemente en otros y evitar tropezar dos veces con los mismos obstáculos. Tampoco puede olvidarse una estrategia conjunta, como mejor solución para contener intereses únicos: los íntimamente ligados o emparentados con el sistema de signo falsificador a gran escala.

La reclamación y consecución de autonomías, tan necesaria y actual, no puede distraer un solo momento esta necesidad de entendimiento y ayuda recíproca entre grupos, incluso de diferentes áreas socio-políticas: del resto de comarcas de toda Cataluña, del Estado español, de los otros estados europeos, etc. Los ejemplos de Belagua, Doñana o los Alpes nos son parcial o totalmente válidos. De ahí la importancia del movimiento de grupos de zonas de montaña en los sucesivos escalones de comarcas, Alto Pirineo, Pirineos, macizos continentales que nos llevan incluso fuera de fronteras y divisiones más o menos convencionales.

La consecución de una Ley de Montaña, marco para las Leyes autonómicas de Montaña, que proponemos, es impensable sin la concurrencia de esfuerzos en su sentido desde las otras áreas de montaña de nuestro Estado.

Hemos de ser capaces de mantener una visión comprensiva de los problemas y capacidades de resolución de los mismos, que trascienda cualquier delimitación local, ideológica o coyuntural existente. No se trata de negar nada, más bien de aprovechar las escasas posibilidades de relanzamiento presentes.

Con todo, pueden haber excepciones. Intentos de manipulación pueden afectar hasta tal punto a un determinado grupo, que lo sitúen enfrentado a otro, de tal forma que los objetivos del primero sean exclusivamente los de contrarrestar al segundo. Hay ejemplos en algunos sindicatos que debido a esto llamamos amarillos. Y en estos casos la prudencia y la prevención son las mejores armas para mantenerlos a distancia, en el justo lugar que les corresponde. Así, normalmente, entre grandes dosis de indiferencia acaban por desaparecer.

4.7. Medios de comunicación

La información es un elemento imprescindible para la consolidación y el mantenimiento de una Democracia. Los medios de comunicación social juegan o deberían jugar un papel fundamental en la transmisión de una

información objetiva, clara y sistemática sobre cuanto ocurra, se opine, se discuta.

Quiero diferenciar entre órganos externos de comunicación, como son para el Alto Pirineo una parte de la prensa catalana, radio y televisión (la que nos llega) y los que han surgido y nacen desde dentro (9).

El efecto de un tratamiento serio y constante de los primeros, es muy importante para la concienciación colectiva de la opinión pública en general. Más indirecto, pues, que directo para la propia gente afectada (que lee poco y no puede oír la radio ni la televisión). Sin embargo, quienes nos mandan y deciden sobre nuestras cuestiones hoy, sí les preocupa enormemente conservar una buena opinión hacia sus mismas gestiones, que pueden ver criticadas o apoyadas según el nivel de información periodística que se consiga.

De periódicos buenos no abundan y se hace difícil generalizar valoraciones. Sí hay periodistas en la mayoría de ellos con elevada profesionalidad, a los que se pueden confiar noticias de necesaria y conveniente divulgación. Aunque a veces estén sometidos a presiones, que con sagacidad sortean.

Mi corta experiencia en la Comisión de Prensa de los GAP, me ha confirmado que los resultados de informaciones serias, discretas, objetivas y periódicas sobre la mayoría de temas son más positivos y permanentes, al menos a medio plazo, que los de un determinado tipo de información (desinformación, las más de las veces) sensacionalista, difícilmente probable, aunque muy rentable para los que la utilizan y efímera por la falta de base que la suele acompañar.

La conveniencia de revistas e incluso periódicos (10) a nivel local o regional es evidente. A la gente hay que llegar con palabras, expresiones y mentalidad familiares.

Con la venida de consistorios democráticos, ha mejorado un tanto la situación en algún caso todavía aislado. De hecho, hasta la fecha sólo ha salido a la luz un boletín municipal en todo el Alto Pirineo (11), hecho que hemos de aplaudir e intentar propagar. No todos los consistorios, ni mucho menos, se encuentran en condiciones de hacer lo propio, sin embargo, a nivel comarcal sí es posible al menos la publicación de un boletín con una cierta periodicidad.

Pensar en cada ayuntamiento en un concejal responsable de la información es todavía más factible y necesario. Que no se trata sólo de contribuir a las buenas relaciones públicas, aunque ello pueda ayudar con toda se-

(9) «Escudella» (revista cuatrimestral de la Puebla de Segur, Pallarès Jussà), «Rufaca» (revista de los «Amics de la Cerdanya», en Puigcerdà), «Vent de Port» (boletín de la «Associació Cultural y Recreativa» de Vilaller, Ribagorza), «Església d'Urgell» (revista mensual del Obispado de Urgel, en la Seo de Urgel, Alto Urgel), un boletín del Museo Etnológico del Valle de Arán y poco más en todo el Alto Pirineo.

(10) Los GAP queremos desde hace tiempo editar un boletín de ámbito el Alto Pirineo. El primer número saldrá posiblemente antes de terminar 1979, con el nombre de «Redreçament».

(11) Número 1 del «Butlletí Municipal» de la Seo de Urgel, salido el mes de Septiembre de 1979. Los GAP hemos pedido que al menos a nivel de los «Consells Comarcals», se editen boletines de información local y comarcal.

guridad. El caso es de responder a una obligación contraída por los elegidos y ejercer la democracia a partir de un conocimiento general de la gestión comunal.

Las agencias de información constituyen un elemento de primera línea para acceder con rapidez y efectividad a los distintos medios de comunicación social. La idea de canalizar a través de una dc nueva creación, las noticias de la montaña, podría parecer descabellada en términos de rentabilidad monetaria, pero de una gran utilidad si quedaran aseguradas las condiciones que garantizan una información con las mencionadas cualidades.

5. NUESTROS OBJETIVOS

En su actual estadio de maduración, el movimiento de los GAP, presenta precisamente un amplio debate interno que pretende profundizar al máximo en este campo de los caminos a seguir y metas sucesivas a alcanzar.

Para casi todos está claro el fin global de nuestras acciones. Opino que éste ha quedado suficientemente explícito desde el comienzo del presente escrito: conseguir la revitalización del Alto Pirineo. A tan importante objetivo, global y claro, no se llega de un plumazo, ni estancieros dispuestos —los GAP— a conseguirlo a cualquier precio. Los medios a utilizar nos importan tanto, que muchas veces, constituyen por sí mismos objetivos de etapa a considerar.

La participación democrática, la cooperación, la abolición del caciquismo, la información, la cultura, etc., son armas tan básicas para combatir al subdesarrollo de nuestra tierra, que no podemos relegarlas a una mera condición de herramientas. Entre otras cosas, porque en el Alto Pirineo de 1980 vivimos —aunque mal, todavía— gente, seres humanos que no queremos por más tiempo ser instrumentalizados.

El mantenimiento de la población actual en condiciones de vida dignas, es pues, objetivo primero e inexcusable sobre cualquier estrategia que pretenda el relanzamiento de nuestras comarcas deprimidas. Podríamos argumentar además que ésta es la única vía, que dicho primer objetivo marcará de hecho el punto de inflexión hacia cotas más altas de progreso real, etc., pero nos sobran razones cuando hablamos de derechos del hombre, de justicia social.

Junto con objetivos generales como los apuntados, tenemos, pues, otros más concretos e inmediatos, que hacen referencia a cuestiones de ámbito local, intermedio o estructural. Beret, el Valle de Roi, Maranges, Alins, etc. son de carácter puntual, en tanto Aiguestortes y Sant Maurici, Aran, el Segre, la sequía de 1978, etc., tienen connotaciones más amplias y, finalmente, la Ley de Montaña, la alternativa sanitaria (el Mapa Sanitario que se está realizando para Cataluña), la planificación escolar (nueva concepción frente a las concentraciones padecidas), la política forestal autónoma, el Libro Blanco del Alto Pirineo, etc., afectan e interrelacionan áreas complejas de actuación.

Algunos de estos objetivos, entre otros, han sido cumplidos, o lo serán seguramente. Los más, siguen pendientes del apoyo decidido de más gente, instituciones y Administración. A pesar de haber sido reconocido en la Constitución española el tratamiento especial para las



«Volem viure a l'Alt Pirineu», («Queremos vivir en el Alto Pirineo»).

zonas de montaña, todavía no se ha dado un paso oficial serio para considerarlo; al contrario, se intentan sucedáneos mal llevados desde el principio, como la Ley de Agricultura de Montaña (12), proyecto de estudio apenas iniciado por el ICONA, necesario en el mejor de los casos, pero insuficiente si lo consideramos aislado e incluso inconveniente si se sigue desarrollando desde un despacho en la Capital. Los GAP, la Unión de Agricultores y Ganaderos de Aragón (UAGA), la Unión de Payeses (UP), Unión de Agricultores y Ganaderos de Navarra (UAGNA), etcétera, intentamos en este punto insistir en el camino democrático y participativo que consideramos esencial.

(12) Anuncio del Ministerio di Agricultura, Lamo de Espinosa, el pasado 6-7-79.



«La agricultura ha sido siempre la hermana pobre de la economía.»



«Y, sobre todo, estamos nosotros: aruneses, pallereses, ribargorzanos, urgeleses y cerdanos, que hemos de ser capaces de sacar al Pirineo de la actual situación.»

Repito lo dicho en 1.3: urgen indicios patentes de recuperación. La desconfianza acumulada desde siempre, nos impide ahora hacer la vista gorda, ser tolerantes y esperar buenas intenciones donde nunca las hubo. Los objetivos tienen todos ellos plazo fijo, aunque no se los concedamos expresamente. No podremos, entre otras cosas, seguir hablando de la necesidad de una Ley de Montaña dentro de cinco años (o menos). Aparte de que puede ser que ya no haga falta (podríamos encontrarnos al término de los mismos con que la degradación de los medios de subsistencia sea irreversible), la escasa credibilidad que débilmente permanece en algún sector de la población habrá desaparecido completamente.

6. ORGANIZACION Y ESTRATEGIA DE LOS GAP

A pesar de que la gente que desde un principio trabajamos en los GAP, hemos estado preocupados por hallar una forma de organización algo más sólida que la que ahora débilmente coordina nuestras acciones, no conseguimos salir del voluntarismo sin regateos de unos pocos que por lo mismo condiciona una mayor penetración de las acciones en la población.

Esta apreciación mía, puedo permitírmela por contarme entre los que con esfuerzos continuamos por esta vía de unidad popular y solidaridad. No se trata, pues, en mi caso de una crítica buena o mala, sino de la constatación de un fenómeno que no nos diferencia de otros grupos en el Alto Pirineo y fuera de él.

Nos ha dado pocos quebraderos de cabeza el hecho de no estar totalmente legalizados (hace menos de 6 meses presentamos unos estatutos, que esperamos en breve tener aprobados) y hay que convenir que en realidad ello no es lo más importante. Mayor interés poseen unos estatutos de régimen interno que hagan funcionar articuladamente a un grupo. Y, esencial del todo, es que la gente consiga su lugar óptimo en la estructuración que entre todos se le dé.

Desde un reparto inicial de tareas por sectores, en comisiones de trabajo varias (Agricultura, Turismo, Servicios Sociales, Enseñanza, Comunicaciones, Prensa, Industria y Comercio, Urbanismo, etc.) y generales (cuando precisamente nuestra capacidad de afrontar problemas ha sido siempre limitada) hemos pasado a contar con equipos flexibles, para cuestiones concretas: Ley de Montaña, Prensa y Boletín, Audiovisual, Comisión Gestora; y a intervenir en asuntos de ámbito comarcal con plena autonomía y posibilidad de utilizar o no las siglas de los GAP. Los nombres sí son a fin de cuentas, medios y no fines.

Procuramos, de todos modos, llegar hasta el mismo corazón de cada problema, el de la gente que lo padecemos. Y esto se consigue menos si alguien puede sospechar personalismos (aunque no existan) individuales o de grupo.

La tendencia ahora es la de potenciar grupos comarcales, a partir de Coordinadores Comarcales. En un determinado momento nos dimos cuenta que a fuerza de tratar temas genéricos, corríamos el peligro de olvidarnos de otros más específicos, más insertos en la problemática de la vida cotidiana en el Alto Pirineo. Con ello nos distanciábamos, sin proponérselo, de la realidad más cercana a nuestra gente, a nosotros mismos.

La Gestora funciona provisionalmente como comisión responsable de la coordinación entre el resto de equipos de trabajo. Convoca reuniones generales, que se vienen celebrando con frecuencia cuatrimestral, cada vez en un lugar distinto de nuestras comarcas. Cuida la economía de los GAP, que se nutre de humildes aportaciones voluntarias de adhesiones conseguidas y de eventuales subvenciones de entidades públicas. Aprueba comunicados de prensa en nombre de los GAP, distribuye circulares y otras informaciones escritas entre sus miembros y personas interesadas, mantiene contactos de todo tipo, etc. Se preocupa, en definitiva, por llevar adelante una estrategia de acción que cumpla los objetivos y las formas de alcanzarlos, que se acuerdan por asamblea.



Los GAP participamos, asimismo, con más o menos fuerza en iniciativas, muchas de ellas nacidas en nuestro seno, donde no pretendemos actuar exclusivamente. Proyectos —ambiciosos en su mayor parte— como el Libro Blanco del Alto Pirineo (un volumen por comarca, que contendrá un análisis socioeconómico y una propuesta de alternativas concretas a su problemática actual), la Escuela Universitaria de Verano (a celebrar a partir del próximo curso, especializada en temas pirenaicos), las Jornadas de la Alta Montaña Catalana (primera edición transcurrida el pasado mes de junio), las Jornadas de Agricultura de Montaña (preparadas para finales de noviembre), cuentan entre otros con nuestra entusiasta aportación junto con la de especialistas e instituciones varias interesadas. Existe, pues, no sólo un seguimiento de estas acciones de carácter aglutinador, sino además una **corresponsabilización** y una estrategia para incluir a todos en lo que todos hemos de tener como nuestro: los débiles signos de la propia recuperación montañesa.

7. ENSAYO PARA UNA CRÍTICA DESDE DENTRO

El punto al que he llegado en mi análisis, me obliga a profundizar un tanto más en la situación real de nuestro movimiento en el Alto Pirineo. No fuera que el lector, animado por un triunfalismo que —sinceramente— no he pretendido, le entraran ganas de lanzarse a la aventura sin ponderar muy bien todos y cada uno de los inconvenientes con los que constantemente tropezamos.

Ni yo, ni mis compañeros de grupo, precisamos de más lamentaciones. Bastantes hemos hecho, entre las muchas que hemos callado. Al fin y al cabo, tampoco con ellas se consigue nada. Sí en cambio nos puede venir bien la reflexión sobre nuestras propias acciones, que la misma dinámica originada nos impide a menudo efectuar. Una meditación autocrítica puede equilibrar los extremos expuestos hasta aquí, aparte de invitar a otros a completarla. Necesitamos críticas constructivas, que sirvan para digerir (no para indigestar).

Intentaré claridad a continuación:

a) En realidad parece que no consigamos (al igual que otros) movilizar y hacer participar a la gente, al menos a corto y medio plazo. Sólo hemos conseguido sensibilizaciones en casos aislados con afectaciones directas y muy concretas; cuando ello ha ocurrido, podemos afirmar que no ha sido por mucho tiempo.

La gente quiere, por lo general, respuestas particulares e inmediatas a los problemas que padece. La solución de los mismos está en actuaciones sociales, políticas y económicas. Los GAP sólo contamos con propuestas en estos órdenes. Buenos propósitos (nadie lo niega), pero no poder ejecutivo. Ni los políticos con los que más o menos nos relacionamos, lo tienen suficiente (hoy por hoy).

b) La verdad es que participar en las actuales circunstancias no es fácil. Sobre todo a partir de determinado grado de responsabilidad, como requiere la alternativa de movilización que propugnamos en los GAP. Somos pocos los comprometidos dentro, aunque nuestra trayectoria la sigan bastantes más a relativa distancia.

Se precisa una gran voluntad, ganas de trabajar y espí-

ritu de renuncia para conseguir un nivel suficiente de **mitigancia**. Porque a un más bajo nivel de actuación, las satisfacciones son muy escasas. Al contrario, incluso a veces salen al paso dificultades para muchos insalvables, entre las que destaco y denuncio —sin ningún interés ni ánimo de exagerar o generalizar por mi parte— extorsiones bajo amenazas encubiertas de despido o marginación de puestos de trabajo, intimidaciones, enemistades manifiestas (muy a tener en cuenta en los pequeños pueblos de montaña).

En este contexto, tampoco hay cabida para personalismos. Los nombres son responsabilidades y no protagonismo. En una tarea de reconstrucción colectiva, no se admiten posturas individualistas, ni partidistas. La opción es unitaria y de progreso, sin más adjetivos.

Quizás por esto también somos pocos, denasido pocos los convencidos. Ello origina problemas de forma (entre los cuales, la débil organización) y, asimismo, de fondo, pues, perseguimos una revitalización participativa y por esto democrática. Ninguno estamos dispuestos a salvar el país, sin la concurrencia de más gente. De ahí que el crecimiento, la extensión de los GAP, se nos convierta en condición «sine qua non».

d) Hay salidas, sin embargo, con puertas bien abiertas. Que no soluciones, a mi modo de ver. Acciones necesarias (siempre que no caigan en el círculo vicioso referido en 1.2), pero por sí solas completamente insuficientes.

Los GAP podrían fácilmente mantenerse e integrarse en la situación involutiva general y permanente en la montaña. Como ya ha ocurrido con alguna otra formación, dando paso a uno o varios equipos de trabajo, exclusivamente dedicados a la confección de estudios sobre el Alto Pirineo o lo que sea. Deseo insistir en que ello no sería ni malo, ni bueno, ni nuevo. A lo largo de estos últimos y tópicos 40 años, antes y aún hoy, nos han sobrado planes, leyes, estudios y proyectos sin aplicación. Pero sin una voluntad decidida de participación de los afectados desde un principio hasta sus puestas en práctica, nos nos sirven en absoluto.

Este mismo artículo, y como presiento los restantes que lo acompañarán, no puede cambiar en nada la situación de nuestras montañas. A no ser que, con o sin los mismos, logremos entre todos su despertar: la fuerza que nos permita hacer practicable nuestro alijo de buenas teorías y el de los demás.

Hay también que saber renunciar a posiciones únicamente intelectuales, científicas puras, que no lleguen a más, que por sí mismas nada o bien poco consigan. Necesitamos estudios, sí, pero no sólo eso. Ni muchísimo menos. Los técnicos, los intelectuales, los científicos hemos de aprender a situarnos del lado del pueblo. No al otro lado, ni encima de las nubes. Sólo así conseguiremos el cambio necesario en la montaña, que desde luego va, y parejo al que precisa el resto de nuestra sociedad.

Adrede, mis críticas incluyen elementos de construcción. Invito a retornar al comienzo de lo escrito: dentro y fuera de los GAP, con o sin nuestro nombre, avancemos en la triple identificación expuesta.

Un territorio concreto, sus gentes y una opción clara de futuro de y para todos. Por todos ellos —nosotros, incluidos—, es por quienes jamás deberíamos desertar.



LA PLANIFICACION FISICA

* por Germán Glaría y Angel Ramos

INTRODUCCION

Durante los dos últimos siglos el hombre ha avanzado profundamente en conocimientos técnicos y de organización. La influencia de la técnica en el crecimiento económico supera con mucho a la de cualquier otro factor. Pero precisamente ahora, cuando se han alcanzado indudables beneficios materiales, éstos comienzan a ponerse en entredicho, a verse con prevención. Esta paradójica situación se sigue de la capacidad, sin precedentes, que el progreso técnico ha dado al hombre para alterar el curso de los acontecimientos naturales, para modificar su medio ambiente: la actuación humana se ha traducido en progreso material y ha originado, al mismo tiempo, una serie de problemas graves en relación con el medio ambiente natural, problemas cuyas consecuencias son, muchas veces, imprevisibles y no pocas capaces de auto-aceleración, de inducir un feed-back positivo (1).

En una perspectiva histórica podría seguirse claramente la evolución de la actitud humana ante los recursos naturales. Si en anteriores tiempos primaron las necesidades inmediatas, obviamente por razones de subsistencia y de la mínima actuación relativa sobre el medio, hoy el esquema ha variado de forma concluyente: los recursos son limitados, el control no es suficiente ante la magnitud

de las fuerzas actuantes; puede, morir, sobre todo ante el futuro, la «gallina de los huevos de oro».

La etapa de racionalización motivada por tan graves problemas sugiere, en el aspecto positivo, un reparto de utilidades de los recursos naturales capaz de asegurar un óptimo aprovechamiento, y en su fase restrictiva, la prevención frente a los usos que impliquen su destrucción, su esquilmado o su deterioro irreversible.

EL PLANTEAMIENTO SISTEMICO

Esta situación lleva a cuestionar el planteamiento aislado de las acciones sin considerar sus posibles efectos laterales, la ausencia de colaboración interdisciplinar, los modelos de factor único. Para gran número de los que han abordado el estudio de esta temática, la solución está en el enfoque sistémico, en el punto de vista ecológico. Y lo está en particular, cuando se trata de situar espacialmente las actividades humanas: los conceptos de planificación física, planificación ecológica y otros términos análogos, entroncan directamente con la gestión de los recursos naturales.

Inicialmente la planificación se encaminaba a la resolución de problemas de localización industrial o urbana, estudiando los mejores asentamientos desde un punto de vista casi exclusivamente técnico y socioeconómico. La irrupción de la consideración medio-ambiente desvió la investigación hacia el desarrollo de modelos de localización basados no sólo en el óptimo técnico y económico,

(1) RAMOS, A., GLARIA, G. et al, 1979. *Planificación física y ecología. Modelos y métodos*. E.M.E.S.A., Madrid, pp. 13-19.

* Cátedra de Planificación. E.T.S. de Ingenieros de Montes.

sino también en la minimización de los impactos o efectos producidos en el entorno natural.

La extensión de la problemática hacia las zonas no urbanas ni industriales, con una fuerte componente natural, o de utilidades agro-silvo-pastorales, justificó el advenimiento de la llamada planificación física o territorial, que en esencia consiste en el estudio de una región o de un territorio, orientado a conseguir una mejor utilización de los recursos.

Con demasiada frecuencia aún se aplica el término ordenación del territorio a lo que es propiamente urbanismo olvidando las áreas rurales y, en particular, las de montaña. No se da la importancia adecuada al papel fundamental que el medio físico desempeña, papel que en las áreas de montaña se realiza aún más dentro del problema general de la planificación física con base ecológica.

Hoy día vocablos como ecología, ecosistema, medio ambiente, ordenación del territorio, etc., son utilizados constantemente. Se leen en revistas no especializadas, en periódicos, se oyen en televisión, pero no siempre se emplean correctamente de forma tal que algunas veces se pretenden expresar conceptos cuyo significado no concuerda en absoluto con el de estas palabras. Como se acaba de decir vamos a tratar de planificación física con base ecológica. Previamente y para evitar alguna posible confusión se va a justificar que significan estos conceptos, y posteriormente el por qué de su necesidad.

«Planificación» porque se trata de llevar a cabo un estudio racional de diagnóstico, predicción, evaluación y definición de soluciones. «Física», porque se aplica a recursos territoriales con expresión espacial, y con «base ecológica» porque el material que utiliza lleva consigo toda la problemática de sistemas organizados a través de relaciones bióticas y abióticas. Y, por último, entendemos por sistema no a una simple agregación de elementos, sino una estructura en la que se insertan los componentes, estando más relacionados con el conjunto que entre sí (2).

LAS DIFICULTADES DEL PLANTEAMIENTO SISTEMICO

Las objeciones al planteamiento sistémico han de situarse necesariamente en el plano de su aplicación; no es fácil, en efecto, encontrar inconvenientes en el plano teórico a la propuesta de tener en cuenta tantos factores como sea posible, de respetar todos los enfoques, de buscar el *óptimo real*.

Pero hay que admitir sin ambages que su aplicación no está exenta de obstáculos, tanto internos como externos. En la misma esencia de la planificación física está el conflicto entre desarrollo y conservación de los recursos naturales, conflicto que en las áreas de montaña adquiere perfiles muy agudos: un medio físico de gran «fragilidad» y de alta «calidad». En términos generales, desde el punto de vista de la conservación, y un conjunto de actividades posibles en que viabilidad e incidencia negativa sobre el medio marchan paralelamente en el mismo sentido. Más adelante volveremos sobre este punto.

Por otra parte, la introducción de nuevos factores trae consigo la necesidad de lorniar equipos interdisciplinarios y de contar con un plazo de realización tanto más largo cuantos más factores se consideren. Una y otra circunstancia son líneas de rozamiento que hacen poco atractivo el planteamiento en la práctica.

La dificultad más importante estriba, sin embargo, en la propia condición de los recursos naturales. La planificación física, como la conservación de la naturaleza, concede un valor al paisaje, a una especie animal cuya supervivencia está en peligro, a un espacio que constituye el límite meridional del área de cierta formación arbórea, y entiende que son recursos naturales porque poseen los requisitos para serlo: hay demanda de ellos —una demanda creciente— y son escasos —crecientemente escasos, por lo general—. Aunque ya esta misma inclusión junto a los recursos minerales o a los vegetales se cuestiona con frecuencia, los planteamientos que no la admiten son, por ello precisamente, no integrados, modelos de factor único, parciales, y no merecen aquí mayor atención. El quicio de la cuestión está en la ardua tarea de *medir* y de *valorar* los nuevos recursos naturales: podemos medir la escasez de una especie o el grado de contaminación de un curso de agua, pero no podemos medir la belleza de un paisaje o la singularidad de una especie; y aún lo que es mensurable, no se puede valorar. ¿Cuánto valen las docenas de osos que aún se encuentran en nuestra geografía? ¿Cuánto vale un río no contaminado? ¿Cómo conciliar unas mediciones imprecisas y unos valores desconocidos con las mediciones exactas y las valoraciones al céntimo de los otros recursos naturales, de los proyectos? ¿Pueden competir las ciencias blandas, inexactas, que maneja la planificación física con el rigor, dureza y exactitud de la ingeniería y de la economía?

La respuesta a todos estos interrogantes es afirmativa: sí pueden competir, sí puede saberse cuánto valen el oso y el río no contaminado. Al fin y al cabo, los valores universalmente admitidos no son intrínsecos, sino *atribuidos*, y cabe simplemente hacer una nueva atribución. En todo caso, estamos en una nueva línea de trabajo y de investigación, que ocupa ya a millares de personas en todo el mundo, que ha comenzado a dar sus frutos y que se traducirá, muy probablemente, en nuevos saberes, nuevas técnicas y nuevos métodos que se irán incorporando al acervo de lo comúnmente aceptado.

LAS UNIDADES TERRITORIALES

Se plantea en seguida un interrogante sobre cuál sea la expresión o alcance territorial del sistema que ha de estudiar la planificación física. Comencemos primeramente por la unidad funcional de la ecología, del ecosistema.

En las distintas definiciones de ecosistema pueden encontrarse matices y hasta divergencias importantes, aunque siempre giren alrededor de la visión global e integradora del análisis de un sistema. Dos son los enfoques básicos, paralelos a los dos conceptos de sistema antes apuntados: énfasis en los componentes bióticos —ecosistema igual a la suma de sus partes—, mayor relieve al conjunto —ecosistema mayor que la suma de sus partes, atención al todo como tal.— Es el segundo enfoque el que aquí nos interesa.

(2) Ibid. pp. 17-18 y 21.



«Por ecosistema se entiende un sistema formado por componentes biológicos —organismos, materia orgánica— e inertes —energía, sustancias inorgánicas— que coexisten en un lugar cualquiera, manteniendo relaciones recíprocas» (3).

«El ecosistema, unidad estructural elemental de la biosfera, es una parte del territorio emergido o acuático, que presenta carácter homogéneo desde el punto de vista topográfico, microclimático, botánico, zoológico, geomorfológico, hidráulico y geoquímico» (4).

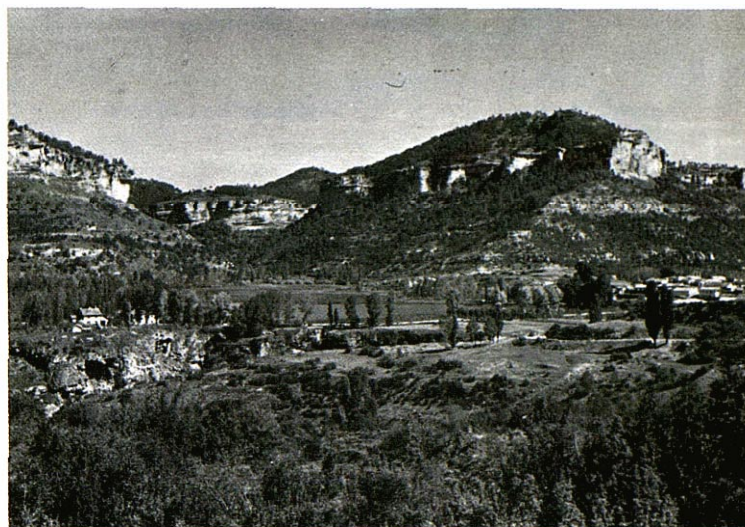
«Casi todos los estudios ecológicos han sido realizados, en principio, sobre sistemas naturales de los que el hombre estaba más o menos excluido. Sin embargo, el hombre ha formado parte de los ecosistemas desde su aparición sobre la tierra, actuando al principio como uno de los muchos organismos consumidores... En la actualidad, con su tecnología y sus masivas concentraciones urbanas, el hombre ha asumido un nuevo papel en el planeta, agrupando a todos los sistemas en un nivel de organización que comprende toda la biosfera» (5).

La primera cita menciona «un lugar cualquiera»; la segunda se refiere a la homogeneidad, y la tercera introduce la influencia del hombre, dando paso de esta manera a la consideración de las respuestas de los ecosistemas ante las posibles actividades humanas.

La mención del carácter homogéneo del territorio aproxima las definiciones de ecosistema y de unidad ambiental de la planificación física con base ecológica, porción del territorio que responde uniformemente al desarrollo de una actividad humana. La unidad ambiental es un concepto más amplio, que incluye el de ecosistema. Mientras éste reúne la homogeneidad intrínseca y extrínseca, aquélla no tiene necesariamente que ser intrínsecamente homogénea: basta que lo sea hacia afuera, en su forma de reaccionar frente a las acciones exteriores.

Esta aproximación de conceptos cuestionaría el debate, a veces agriamente planteado, de si es útil a la ciencia ecológica continuar en su «torre de marfil», y realizar sus estudios de las interacciones entre el medio y los seres vivos dejando fuera al hombre, cuya acción ha llegado en muchos casos a ser determinante. Se ha dicho, con humor, que «Ciertamente, en Europa muchos ecólogos consideran todavía a su ciencia como una ciencia natural o una ciencia de la naturaleza*» (6).

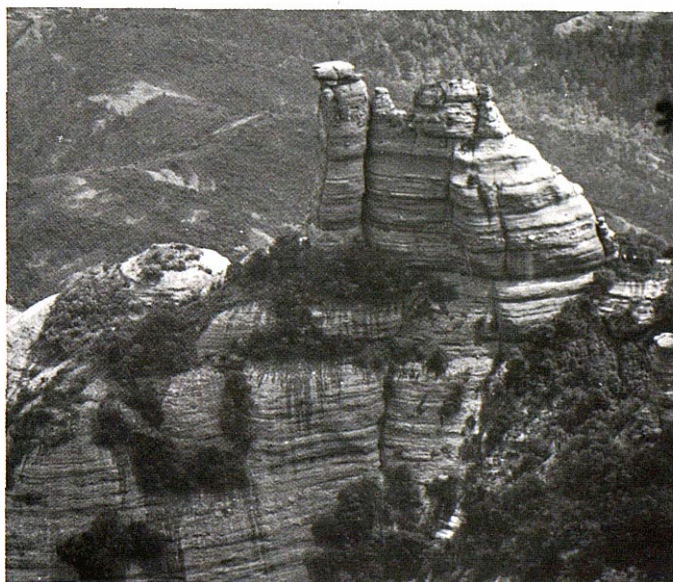
La ecología no tiene por qué limitarse a estudiar los ecosistemas naturales, que, por otra parte, y en rigor, no están precisamente al alcance de la mano. En España, como en toda Europa, la mayor parte de los espacios naturales han sido modificados en su estructura por el hombre, bien a través de la explotación, bien indirectamente con sus acciones de otro tipo. Esta consideración alcanza especial relieve cuando se trata de aplicar la ciencia ecológica a la planificación; los territorios sobre los que el hombre actúa o pretende actuar, y en particular



Las Hurdes. Asentamientos y cultivos tradicionales.



Cuenca. Laguna y Rincón de Uña.



Rasgos geológicos sobresalientes. Sant Llorenç de Munt.

(3) GONZÁLEZ BERNALDEZ, F., 1970. *Ecología Graellsia* 25: 339-42.

(4) UNESCO, 1968. In: *Le paysage rural et régional*. Ministère de la Qualité de la vie et Environnement, París, p. 39.

(5) FRASER DARLING, F. y DASSMANN, R. F., 1969. La sociedad humana considerada como ecosistema. *Impacto XIX*, 2: 100.

(6) AGUESSE, P., 1972. L'enseignement de l'environnement. *Colloque Inter. d'Aix en Provence*. p. 9.

los designados como seminaturales. se sitúan entonces en un lugar central.

En suma, los conceptos de ecosistema y de unidad ambiental, por su misma definición no admiten referencia geográfica general y pueden comprender conjuntos bióticos de cualquier entidad, hasta alcanzar la totalidad de la biosfera (ecosfera o ecosistema mundial). Si se quieren incluir las zonas en que la vida no existe o no se manifiesta, se recurre al término geosfera, y si se desea dar entrada al hombre y a sus actividades, también se han acuñado términos para hacerlo. La esfera del hombre es la noosfera, compuesta de la tecnosfera, conjunto de carácter concreto, de los elementos de la geosfera alterados por el hombre, de la siciósfera, conjuntos, de índole abstracta, de las relaciones entre los seres humanos, y de la antroposfera o población humana.

En cualquier caso, hay que admitir la operatividad de aquellos conceptos como unidades funcionales y la unidad de sus propiedades y comportamientos en cada nivel espacial o de organización.

LA BASE ECOLÓGICA

Todo aquello que venga adjetivado como ecológico exige hoy día una justificación dado el uso «inflacionario» que de este término se ha hecho. Cuando se consideran los múltiples elementos del medio natural y del medio humano que debieran intervenir en la toma de decisiones, es claro que la tarea resulta altamente compleja. El análisis de sistemas es quizás la única forma operativa de emprenderla; es tanto un planteamiento que pretende no dejar fuera nada que sea significativo, como una técnica para resolver el problema. La ecología se inserta en el planteamiento, con rango de protagonista, al proporcionar su propia perspectiva: el enfoque ecológico. Y es que, efectivamente, la ecología maneja conceptos propios de la visión sistémica que la sitúan en el marco de la transdisciplinaridad (7).

La búsqueda de relaciones, de dependencias, está en la base de la actitud ecológica; y esta idea es fundamental cuando se trata, como en la planificación física, de conocer de qué manera los cambios en un lugar afectan a otros lugares y al conjunto, y se pretende detectar las regularidades, pautas o patterns que definen al sistema.

CONSERVACION, DESARROLLO, PLANIFICACION

Pero no hay que confundir enfoque ecológico con el extremismo naturalista o conservacionismo a ultranza y que tiene su origen en un movimiento pendular inducido por una reacción frente a desafortunados modelos socioeconómicos desarrollistas en los que la previsión del futuro ha sido nula y cuyos resultados ya se padecen. Pero el determinismo ecológico no es neutral, tiende a insistir en que todas las cuestiones de uso de suelo pueden resolverse si se comprenden las relaciones biológicas y no siempre tiene en cuenta que el elemento fundamental a considerar es el hombre que vive en el área de estudio y que en el caso concreto de zonas de montaña vive en condiciones precarias. En efecto, es conocida por todos la situación de depresión en que se encuentran las áreas de



Los Picos de Europa y el Valle de Liébana, vistos desde el Puerto de Piedrasluengas.



Alta montaña. Pedraforca, Barcelona.

(7) Ibid. pp. 17-18 y 21.



En las cumbres de Credos florecen el piorno y el brezo.

montaña tanto por sus características físicas, de infraestructura, aislamiento condicionado por lo anterior, etc., que se traducen entre otros muchos problemas, en emigración progresiva de la población las posturas radicalmente obstruccionistas ante cualquier tipo de actuación, no ayudan en nada a solucionar el problema. Claro está que las actuaciones deberán ser tales que no supongan un flujo de recursos económicos del que el personal autóctono no se beneficie. Planteamientos de este tipo, que son los que generalmente se han dado, sólo favorecen al capital exógeno. Evidentemente no es nuestro objetivo realizar análisis económicos pero sí resaltar que hay que tener presente lo dicho en el momento de decidir las actuaciones posibles y analizar la capacidad de acogida que posee el territorio para cada una de ellas.

Ciñéndonos a la problemática específica de las áreas de montaña, aunque cualquier estudio de ordenación del territorio tiene como objetivo sentar las bases sobre las que se puedan elaborar distintas alternativas que contemplen un aprovechamiento integral de los recursos naturales en beneficio de las comunidades instaladas en la zona, de forma conjunta con la conservación de los sistemas ecológicos de mayor interés científico y calidad paisajista, es evidente que el tratamiento no puede ser el mismo para áreas con fuerte implantación urbana o industrial que en áreas rurales o de montaña. Pero tampoco se puede hablar de modelos generales de aplicación en áreas de



Cabra montés, Credos

montaña. No es comparable, como es sabido por todos, la problemática de la Montaña Cantábrica, a la de los Pirineos o a la del Sistema Central, por citar tres ejemplos. El medio físico es muy diverso y por tanto condiciona de distinta manera a las poblaciones allí existentes. Al mismo tiempo la presencia o ausencia de grandes núcleos urbanos en las proximidades del área de estudio será otro condicionante nada despreciable a la hora de plantearse posibles alternativas. Habrá pues que desarrollar modelos y métodos *ad hoc* para cada área con características propias.

Al plantearse las actuaciones adecuadas aparte de las productivas, habrá que tener muy en cuenta las funciones proyectoras y de conservación dado el carácter de ecosistema menos alterado, por comparación, que en general estas áreas tienen. Parece superfluo comentar la necesidad de controlar la erosión en estas zonas, cabeceras hidrográficas, para conservar el suelo en ellas, evitar avalanchas, aterramientos, aguas abajo, etc.; peligros que pueden agravarse con tratamientos inadecuados de los recursos forestales que pueden inducir un desequilibrio ecológico cuyas consecuencias parecen no tenerse en cuenta casi nunca, o por el gravísimo problema que puede suponer contaminar los cursos de agua desde su comienzo, y esto sólo son dos ejemplos de los más evidentes.

El cómo compensar el handicap que supone un medio hostil para una producción en competencia con la de



otras áreas más favorecidas, así como la aparente falta de rentabilidad de actuaciones protectoras para las comunidades allí instaladas no es misión propia de la planificación física; sin embargo, esta misma dificultad urge la existencia de un marco funcional para realizar una Ordenación del Territorio coherente y válida. La planificación física constituye este marco: ya debería haber llegado el momento de plasmar los estudios en realidades.

Pero, además, no es sólo el problema de la erosión, del aterramiento de embalses o de la contaminación lo que hay que resolver, es éste un problema que nace en las áreas de **montaña**, pero que se padece fuera de ellas. Hay que atender también a los problemas estrictamente locales.

LA VALORACION

En las áreas de montaña suelen darse, en efecto, muchos representantes de los que antes hemos llamado nuevos recursos naturales: muchas especies animales tienen en ellas su hábitat o a ellas se acogen para evitar la proximidad del hombre; asociaciones vegetales propias de las cumbres o de los grandes roquedos, los límites **altitudinales** superiores de la vegetación arbórea, las grandes formaciones boscosas, las extensas áreas de matorral, los cervunales; los glaciares; completando la relación como completaba Manuel Machado la descripción de las provincias andaluzas «Y Sevilla», podríamos terminar diciendo «y el paisaje», sin pararnos a hacer el resumen imposible del atractivo del paisaje de la montaña, el más indefenso de sus recursos.

En una breve descripción de los enfoques generales que suelen adoptarse para la valoración de estos recursos, descartaremos de entrada las dos posturas extremas: aquella que no les concede **valor** alguno y los sitúa, ciertamente tras no mucha reflexión, en el ámbito de los idealismos rechazables o de un blando romanticismo; y aquella otra que les otorga a priori valor absoluto, superior al de cualquier acción que pudiera afectarlos. No es posible 'incluir ninguno de estos planteamientos dentro de la planificación integrada, lo que no quiere decir que en alguna ocasión el acercamiento sistémico no dé como resultado una solución extrema.

Entre los enfoques intermedios cabe mencionar la valoración a través de la objetivación de las preferencias personales. Este método se emplea en especial para la valoración del paisaje. La objetivación de las preferencias gira en torno a la **búsqueda** de constantes, de pautas, en tales preferencias, y en torno al supuesto de que el valor de un paisaje es función del número de personas que lo prefieren: un paisaje de alta calidad —quizá, mejor, de elevado atractivo— es aquel preferido por gran cantidad de personas. La estructura de las preferencias proporciona, además, una información importante a la hora de proyectar. Es esta una línea de gran interés, frecuentada con asiduidad por los investigadores de la percepción y del paisaje, que ha producido ya en nuestro **país** resultados importantes, alguno de los cuales se ha dado a conocer **aquí**. Las objeciones más corrientes a este enfoque, que profundiza en el análisis de las reacciones individuales para intentar descubrir formas de percepción colectiva, suelen venir, curiosamente, de los partidarios de la subjetividad individual. Las objeciones más consistentes

y constructivas señalan la dificultad de traducir las clasificaciones de preferencias en normas de actuación; admiten la validez del estudio básico, **pero** desearían que no se detuviese en las personas, en la percepción, en el paisaje percibido, y que procurase acercarse en lo posible al **paisaje real**.

Por otra parte, la identificación calidad-preferencias no **puede** extenderse con la misma soltura a la fragilidad, Carácter cuya dependencia de opiniones es mucho—menos fácil de establecer.

Otro enfoque, al que se ha prestado ya mucha atención y que recientemente se está empleando mucho con algunas variantes, es el de la objetivación de las valoraciones subjetivas llevada a cabo por un grupo de personas calificadas y conocedoras del problema en general o especialistas en alguna de sus facetas. Consiste en promediar, de alguna manera, los valores otorgados por estas personas. Son muy conocidos el método Delphi y el desarrollado por el Instituto Battelle. En España se han aplicado en el ámbito académico y en estudios encargados por algunos organismos oficiales. Las variantes antes aludidas se centran en la «**Public Participation**», en la incorporación a los procesos de valoración de numerosos representantes de los intereses públicos y privados. Son del mayor interés los trabajos realizados por el profesor Carl Steinitz (9), de la Universidad de Harvard, y por el profesor Donald Appleyard, de la Universidad de Berkeley; este último ha montado un laboratorio de simulación que permite mostrar visualmente cuales serían los resultados de una determinada acción (10).

Por último, otros enfoques, menos desarrollados hasta el momento presente, buscan disminuir la imprecisión de las valoraciones cualitativas y tratan de explorar cuanta información se encuentra contenida en ellas, así como de buscar métodos que disminuyan las posibilidades de error. La optimización de funciones objetivo múltiple, que es siempre el caso en la planificación física, es un proceso que pasa necesariamente por una etapa de decisión cualitativa, preferencial, aun cuando se hubiera conseguido formular matemáticamente funciones y condicionantes. Acortar el intervalo de decisiones posibles, disminuir el número de soluciones entre las que escoger, es algo que puede hacerse con relativa facilidad; cuando esta prometedora línea de investigación esté más avanzada, contribuirá de modo relevante a acercar la valoración de la naturaleza a la valoración convencional, a definir métodos para resolver los conflictos entre objetivos contrapuestos y definidos por añadidura en términos distintos.

La planificación física no es el ungüento amarillo, la solución a todos los problemas. Si queremos ser congruentes con lo que venimos exponiendo, habrá que decir además que no soluciona por completo ningún problema. Pero también puede afirmarse que proporciona una información necesaria, un marco de decisiones sin el cual difícilmente podrá alcanzarse la solución óptima.

(8) RAMOS, A., Valoración del paisaje. *Curso de Ordenación del Paisaje*, Univ. Politécnica, Madrid. (En prensa).

(9) STEINITZ, C. et al, 1978. *The interaction between urbanization and land: quality and quantity in environmental planning and design*, Harvard University, Cambridge.

(10) APPELYARD, D. *The environmental simulation laboratory*. Univ. of California, Berkeley.



FRANCIA

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Decret n.° 77-1281 du novembre 1977
approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement de la montagne.*

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre de l'intérieur, du ministre de la culture et de l'environnement, du ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire et du ministre de l'agriculture,

Vu le code de l'urbanisme, notamment ses articles L. 111-1, L. 122-1, L. 123-1, L. 142-1 et R. 111-15;

Vu les décrets n.° 61-650 du 23 juin 1961, notamment son article 2, et n.° 76-395 du 28 avril 1976 sur la délimitation des zones agricoles défavorisées;

Vu la délibération du conseil des ministres en date du 24 août 1977.

Décree:

Art. 1.°.—Est approuvée la directive d'aménagement national et annexée relative à l'aménagement de la montagne.

Art. 2.°.—Le ministre de l'intérieur, le ministre de la culture et de l'environnement, le ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire, le ministre de l'agriculture et le secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire (Transports) sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'application du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 22 novembre 1977.

RAYMOND BARRE.

Par le Premier ministre:

Le ministre de l'équipement
et de l'aménagement du territoire,
FERNAND ICART.

Le ministre de l'intérieur,
CHRISTIAN BONNET.

Le ministre de la culture et de
l'environnement.

MICKEL D'ORNANO.

Le ministre de l'agriculture,
PIERRE MÉHAIGNERIE.

Le secrétaire d'Etat auprès du ministre de
l'équipement et de l'aménagement du
territoire (Transports),
MARCEL CAVAILLÉ

DIRECTIVE

SUR LA PROTECTION ET L'AMÉNAGEMENT DE LA MONTAGNE

L'agriculture et la forêt jouent un rôle fondamental en montagne. Elles façonnent les paysages, maintiennent les équilibres écologiques, tout en assurant l'essentiel de l'activité économique. Aussi faut-il éviter qu'aux

difficultés auxquelles des conditions physiques et écologiques sévères exposent l'activité agricole s'ajoute une concurrence foncière privant peu à peu cette dernière de ses inoyens essentiels de productions et empêchant la constitution ou le maintien d'exploitations familiales viables. Il convient de laisser à l'activité agricole les terres les plus utilisables par elle, c'est-à-dire celles qui permettent d'utiliser dans de bonnes conditions les engins mécaniques.

La seconde grande ressource de la montagne est le tourisme. Il est nécessaire au maintien de la vie montagnarde qu'il puisse se répandre le plus largement possible, qu'il soit le plus possible intégré à la vie locale ou aux autres activités et que soit évitée aussi bien son excessive concentration que l'insuffisante mise en valeur des zones où sa diffusion peut présenter un intérêt particulier pour la population locale. L'aménagement touristique d'un massif doit pouvoir être défini et suivi en liaison étroite avec tous ceux qui y participent. La maîtrise d'ouvrage de l'aménagement touristique, notamment, doit être, dans toute la mesure du possible, confiée à des collectivités locales regroupées à l'échelle des sites et des projets.

Plus encore qu'en plaine, la trop dispersion des habitats nouveaux, généralement destinés aux loisirs ou au tourisme présente des inconvénients. Elle entraîne des difficultés pour l'agriculture. Elle accroît les coûts d'investissement et de fonctionnement des équipements collectifs et des services publics et crée des servitudes financières inacceptables pour des collectivités locales dont les moyens sont généralement faibles; enfin, elle risque de dégrader la qualité des paysages particulièrement dans les vallées ou sur leurs versants. Il convient donc de grouper les constructions nouvelles, soit en continuité avec les villages existants, soit en hameaux nouveaux de taille adaptée à leur environnement.

La volonté de mieux aménager, à la fois pour protéger les sites et garder intacte la richesse de la montagne, doit s'appliquer plus particulièrement à la haute montagne où, en règle générale, la construction et l'urbanisation doivent être limitées au maximum.

Le champ d'application de la présente directive est délimité par les arrêtés du 20 février 1974 (*Journal officiel* du 21 février 1974), du 18 mars 1975 (*Journal officiel* du 28 mars 1975), du 28 avril 1976 (*Journal officiel* du 4 février 1977) définissant la zone de montagne.

Sa mise en oeuvre sera assurée conjointement par le ministre chargé de l'aménagement

du territoire et le ministre chargé de l'environnement et par chacun des ministres intéressés pour ce qui relève de sa compétence propre. Les préfets les saisiront en tant que de besoin.

PREMIÈRE PARTIE

PRINCIPES GÉNÉRAUX D'AMÉNAGEMENT AGRICOLE, TOURISTIQUE ET FORESTIER EN MONTAGNE

1. Règles d'urbanisme.

1.1. Les plans d'occupation des sols ou les zones d'environnement protégé prescrits mais non encore rendus publics ou approuvés seront élaborés dans les conditions suivantes:

1.1.1. Les constructions nouvelles devront dans toute la mesure du possible être soit prévues en continuité avec les bourgs, les villages et les hameaux existants, soit regroupées en hameaux nouveaux.

1.1.2. A l'exception de celles qui sont incluses dans des zones déjà bâties pour l'essentiel, les parcelles de terres agricoles de faible déclivité seront inscrites dans des secteurs de protection dans lesquels la construction est interdite (par terre agricole il faut entendre les parcelles classées dans les groupes 1 à 6 de la nomenclature des natures de culture ou de propriété pour l'application de la taxe foncière sur les propriétés non bâties).

1.1.3. Les dispositions des alinéas 1.1.1 et 1.1.2 ne sont pas applicables aux bâtiments d'exploitation agricole ou forestière.

1.1.4. Si l'application de l'alinéa 1.1.2 empêche la définition des zones constructibles nécessaires pour la croissance normale de la commune concernée, une faible proportion des terres visées par cet alinéa pourra être incluse dans des zones constructibles respectant par ailleurs les prescriptions de l'alinéa 1.1.1.

1.2. Si aucun document d'urbanisme n'a été prescrit, le règlement national d'urbanisme (et spécialement les articles R. 111-3, R. 111-3.2, R. 111-14.1, R. 111-14.2, R. 111-15 et R. 111-21 du code de l'urbanisme) sera appliqué dans les conditions définies au paragraphe 1.1 ci-dessus, à l'exception de l'alinéa 1.1.4.

En outre, dans ce cas, aucune urbanisation nouvelle pour la création d'unités touristiques ne sera autorisée.

1.3. Lors des réexamens des documents d'urbanisme rendus publics ou approuvés, les prescriptions du paragraphe 1.1 ci-dessus seront appliquées.

2. Unités touristiques nouvelles.

2.1. Les projets d'unités touristiques nouvelles devront faire l'objet d'une étude préalable telle qu'elle a été définie dans la cir-

culaire n.° 77 du 3 mars 1977 du ministre de l'équipement. Ils respecteront les dispositions du premier paragraphe de la présente directive.

2.2. L'engagement de cette étude sera autorisé par les ministres de l'aménagement du territoire, de l'équipement, de l'environnement, de la culture, de l'agriculture, de l'intérieur et du tourisme. L'administration ne pourra prêter son concours direct ou indirect à cette étude que sur la base de cette autorisation. De même le programme d'aménagement de l'unité touristique auquel aboutit l'étude fera l'objet d'une prise en considération par les mêmes ministres. Les autorisations de réalisation pourront alors être délivrées si les communes concernées ont auparavant transcrit en un P. O. S. rendu public ou approuvé le programme pris en considération.

2.3. Les unités touristiques seront réalisées dans le cadre de l'instruction interministérielle du 4 janvier 1977.

En particulier, la convention de réalisation passée avec l'aménageur devra prévoir plusieurs phases successives. Chaque phase ne pourra être lancée que lorsque l'autorité administrative aura constaté que l'aménageur a satisfait aux engagements pris pour la réalisation de la phase précédente.

3. Protection des plans d'eau.

Les plans d'eau naturels ou artificiels ainsi que leur environnement seront traités avec un soin particulier:

3.1. Afin d'en préserver les abords, les routes nouvelles devront s'écarter, en règle générale, de plus de 300 mètres des rives, aussi bien les routes d'accès que celles de ceinture. Dans tous les cas, l'accès piéton du rivage au public devra être recherché.

3.2. Le long des rives et sur la profondeur de 300 mètres, il convient de préserver l'état naturel. Seront cependant autorisés les refuges et gîtes d'étape ouverts au public, les installations à caractère scientifique si aucune autre implantation n'est possible, et les équipements d'accueil et de sécurité nécessaires à la pratique de la baignade ou des sports nautiques.

Les zones de marais, tourbières ou forêts seront laissées intactes.

4. Equipement, transports et réseaux divers.

Parmi les besoins en équipements restant encore à satisfaire, la priorité doit maintenant être donnée à la réalisation de ceux qui peuvent avoir un effet réel et rapide sur le maintien de la vie permanente et sur le développement des activités de production, plutôt qu'à la réalisation d'équipements considérables qui, entraînant des charges d'investissement et d'entretien élevées, sont souvent incompatibles avec les actions précitées.

4.1. Tout projet d'équipement important pour la zone de montagne comportera un bilan des avantages et inconvénients pour le développement de la vie sociale et des activités; ce bilan sera obligatoirement soumis aux collectivités publiques qui participent à son financement.

De plus, le projet devra faire l'objet, au vu de ce même bilan, de l'avis des différentes administrations concernées —notamment directeurs départementaux de l'équipement et de l'agriculture, directeurs régionaux de l'environnement, commissaires à l'aménagement des massifs.

4.2. Outre les dispositions du paragraphe 3.1 relatif aux plans d'eau, la voirie et les réseaux nouveaux respecteront les prescriptions qui suivent:

4.2.1. Le développement de l'ensemble du réseau routier devra éviter les bouclages générateurs d'un trafic automobile de faible intérêt touristique et économique au regard des nuisances et des coûts d'investissement et d'entretien correspondants.

4.2.2. Les routes nouvelles de vision panoramique et de corniche sont à proscrire formellement, sauf exceptions très justifiées par la topographie.

4.2.3. Les caractéristiques (tracé, largeur, pente, revêtement, équipements et annexes) des voies d'exploitation (alpages, forêts, mines, desserts de fermes) seront proportionnées aux besoins de l'exploitation, sans que soit systématiquement recherchée l'application des normes, sauf exception justifiée, des routes touristiques ouvertes au public. Leur utilisation sera réglementée en conséquence.

Cette disposition s'applique également aux aménagements de routes et pistes réalisés par des établissements publics, quelle que soit l'origine de leur financement.

5. Mesures complémentaires.

1. Les préfets envisageront la création rapide, particulièrement opportune en montagne, de périmètres sensibles, conformément à la loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme.

2. Un programme de forêts de protection, pris en application des articles 187 et suivants du code forestier, sera établi avant le 31 décembre 1978.

3. Dans le même délai, les préfets, sur avis de la commission départementale des sites, établiront un programme indicatif de réserves naturelles au sens de la loi du 2 mai 1930.

4. Les schémas départementaux de randonnées pédestres et équestres prescrits par la circulaire du 7 juillet 1977 seront établis avant le 1^{er} juillet 1978.

DEUXIEME PARTIE

DISPOSITIONS COMPLÉMENTAIRES RELATIVES A LA PROTECTION DE LA HAUTE MONTAGNE

Les dispositions générales applicables à la montagne énoncées dans la première partie de la présente directive doivent être renforcées en haute montagne.

En effet, la haute montagne constitue une partie importante du patrimoine français de sites et de milieux vivants: ce patrimoine ne serait pas reconstituable s'il venait à être par trop dégradé. Il convient donc qu'il en soit fait une utilisation compatible avec la rareté et la fragilité des milieux vivants concernés. A cet effet, la zone située au-dessus de la limite forestière doit être construite ou urbanisée le moins possible et certains hautes vallées doivent rester en l'état.

Cette protection ne doit pas, bien entendu, avoir pour conséquence la fermeture à l'activité humaine. Outre l'artisanat et l'industrie, l'activité agricole et forestière, qui a souvent créé les paysages actuels et qui maintient la vie de tradition en montagne, doit être encouragée. Les loisirs actifs, comme l'alpinisme, la randonnée à pied ou à ski, la découverte du milieu naturel trouvent aussi normalement leur place en montagne. Il en va de même du ski, dans la mesure où les précautions sont prises pour éviter une urbanisation excessive en altitu-

de et faciliter l'insertion correcte de ce sport dans le milieu.

S'il est souhaitable que la majorité des sites encore vierges le demeurent, les villages de communes situées en haute montagne doivent pouvoir se développer normalement.

C'est pourquoi, au-dessus des altitudes suivantes:

Vosges	800 mètres
Jura	1.100 »
Alpes	1.600 »
Pyénées	1.400 »
Massif Central	1.200 »
Corse	1.100 »

des dispositions particulières doivent être appliquées.

6. Règles d'urbanisme.

6.1. Les P.O.S. ou les Z.E.P. de communes situées entièrement au-dessus des altitudes de référence ou les parties de P.O.S. ou Z.E.P. incluant des territoires situés au-dessus de ces mêmes altitudes, prescrits mais non encore rendus publics ou approuvés, seront élaborés dans les conditions suivantes:

6.1.1. Lorsqu'elles sont nécessaires à la vie de la communauté montagnarde permanente, des constructions à usage d'habitation principale ou professionnelle pourront être prévues dans les villages et hameaux existants ou en continuité immédiate avec ceux-ci si ces constructions ne nécessitent que l'utilisation ou l'amélioration des équipements existants.

6.1.2. En continuité avec les villages et hameaux existants pourront éventuellement être prévues des zones constructibles de taille modérée nécessaires au développement normal du village et à l'accueil de nouveaux hébergements touristiques banalisés.

6.1.3. A l'exception des zones définies à l'alinéa 6.1.2. et des unités touristiques étudiées, autorisées et réalisées conformément aux dispositions du paragraphe 2 de la première partie, aucune autre zone constructible ne pourra être prévue.

6.1.4. Afin de permettre l'adaptation des règles définies à l'alinéa 6.1.3. aux diverses particularités locales, les altitudes de référence pourront être modulées dans une limite de 100 mètres.

6.1.5. Les dispositions relatives aux terres agricoles définies par l'alinéa 1.1.2. seront appliquées.

6.1.6. De même seront appliquées, en tant que de besoin, les dispositions de l'alinéa 1.1.4. pour permettre l'application de l'alinéa 6.1.2.

6.1.7. En dehors des villages et hameaux existants, pourront en outre être prévus ou réalisés les constructions et ouvrages suivants:

Les refuges, gîtes et campings d'étapes s'ils sont ouverts au public:

Les établissements scientifiques qui ne peuvent être implantés qu'en haute montagne:

Les relais hertziens et de télévision;

Les bâtiments à usage pastoral ou forestier non raccordés à un réseau public de distribution d'eau ou d'électricité:

Les ouvrages d'exploitation hydraulique, minière, agricole, forestière, ainsi que les ouvrages de protection contre les risques naturels ou de services publics.

6.1.8. Toutes les constructions réalisables au-dessus des altitudes de référence en vue des alinéas précédents devront faire l'objet



d'une recherche particulière d'intégration au site et recourir à l'assistance architecturale.

6.2. En l'absence de documents d'urbanisme prescrits, le règlement national d'urbanisme sera appliqué (1) selon les conditions définies par les alinéas 6.1.1., 6.1.5, 6.1.7, 6.1.8, à l'exception des dispositions définies par les autres alinéas.

6.3. Lorsque existent des documents d'urbanisme rendus publics ou approuvés à la date de publication de la présente directive le rythme de réalisation des constructions que permettent d'envisager ces documents et la présente directive devra, au-dessus des altitudes de référence, ménager les équilibres sociologiques et économiques du milieu montagnard. Dans cet esprit les extensions annuelles des villages, hameaux, et unités touristiques intéressés seront limités à une fraction raisonnable des capacités d'hébergement actuellement existantes.

6.4. Lors des réexamen des documents d'urbanisme rendus publics approuvés, les prescriptions du paragraphe 6.1 ci-dessus seront appliquées.

7. Equipements, transports et réseaux divers.

La prise en considération des problèmes de l'économie agricole et forestière de montagne, des besoins spécifiques de la vie locale et des impératifs de sécurité, présidera seule désormais aux règles de création et d'utilisation des engins de transport en haute montagne et guidera les décisions touchant l'extension et le renforcement des réseaux divers. Toutefois:

7.1. Les autorisations existantes de dépôt touristique en altitude à l'aide d'un hélicoptère ou d'un avion pourront être maintenues dans la limite d'une durée de trois ans, en application des pouvoirs que détiennent les préfets au titre de l'arrêté interministériel du 22 février 1971.

7.2. L'usage de la moto tout terrain pourra être autorisé dans certaines zones spécialement affectées à ce sport.

En outre,

7.3. Des systèmes de transport de personnes à l'aide d'engins de remontée mécanique pourront être institués si leur objet ne se limite pas à l'exploitation de points de vue.

S'ils sont conformes à un schéma ayant recueilli l'avis favorable de la commission interministérielle d'aménagement touristique de la montagne, après avis des administrations locales concernées et de la commission départementale des sites, des systèmes faisant appel à d'autres engins pourront également être autorisés.

8. Sécurité en haute montagne.

Si la montagne est un patrimoine précieux, elle est aussi, surtout en haute altitude, une zone où existent souvent des risques naturels importants. L'aménagement doit tenir compte de ces risques et éviter de provoquer des modifications du milieu entraînant l'apparition de nouveaux risques tels que avalanches, glissements de terrain ou formation de torrents, éboulements.

8.1. Les projets d'aménagement entraînant des terrassements par des moyens mécaniques ou l'exécution de revêtements imperméables:

Comprendront une étude technique des concentrations et redistributions des eaux naturelles qui en résultent, de leurs conséquences sur l'érosion et la stabilité des sols, des remèdes techniques à apporter à ces dégâts.

Prévoiront le financement des travaux de correction nécessaires et leur échelonnement dans le temps, le débat des travaux biologiques (reverdissement ou reboisement) devant se situer moins d'un an après l'exécution des terrassements.

8.2. Tout dossier d'aménagement nouveau en montagne comportant la construction de bâtiments comprendra un avis autorisé établissant qu'il n'y a pas à craindre de risques naturels. Si cet avis ne peut être fourni, l'arrêté préfectoral prévu par l'article R. 111-3 du code de l'urbanisme et, s'il y a lieu, le plan des zones exposées aux avalanches précéderont tout début d'exécution de l'aménagement prévu sur le terrain.

8.3. Les versants comportant des pentes supérieures à 60 p. 100 et des altitudes supérieures à 1.600 mètres ne pourront être parcourus par des routes nouvelles destinées à être ouvertes au public en hiver sans avoir fait l'objet au préalable d'une enquête sur la localisation du risque d'avalanches.

8.4. Les plans de sécurité des stations établis par les commissions départementales et locales de sécurité dans les stations de sports d'hiver seront rendus publics.

8.5. Les déclenchements préventifs d'avalanches par explosifs ne seront pas tolérés s'ils n'ont pas fait l'objet, au préalable, d'un plan d'intervention pour le déclenchement préventif des avalanches approuvé par les préfets.

SUIZA

LOI FÉDÉRALE SUR L'AIDE EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENTS DANS LES RÉGIONS DE MONTAGNE (Du 28 juin 1974)

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 22^{quater} et 31^{bis}, 3^e alinéa, lettre c, de la constitution; vu le message du Conseil fédéral du 16 mai 1973¹),

arrête:

CHAPITRE PREMIER: DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Sous-chapitre premier: But

Article premier

La présente loi vise à améliorer les conditions d'existence dans les régions de montagne par l'octroi d'une aide sélective destinée à faciliter les investissements en faveur de projets d'équipement.

Sous-chapitre II: Champ d'application

Art. 2

Selon le lieu

¹ Sont réputées régions de montagne au sens de la présente loi celles dont la majeure partie est située dans le territoire circonscrit par le cadastre de la production animale.

² Ces régions sont délimitées d'après le cadastre de la production animale tel qu'il est établi en vertu de la législation fédérale au moment de l'approbation du programme de développement régional.

Art. 3

Selon la matière

La présente loi s'applique aux investissements propres à développer l'équipement

collectif, surtout l'aménagement des voies de communications, l'approvisionnement, l'évacuation et l'épuration des eaux usées, l'élimination des déchets et des détritus, la formation scolaire et la formation professionnelle ainsi que le repos et les loisirs, l'hygiène publique, la culture et les sports.

Art. 4

Selon les bénéficiaires

L'aide est consentie, sur la proposition et par l'entremise des cantons, aux communes, aux collectivités de droit public ainsi qu'aux particuliers dont l'activité sert les buts de la présente loi.

Sous-chapitre III: Relation avec d'autres lois

Art. 5

Les prestations accordées en vertu d'autres lois relatives à des matières connexes ne doivent être ni réduites ni refusées en raison de l'aide aux investissements.

CHAPITRE DEUXIÈME: MESURES PRÉPARATOIRES

Sous-chapitre premier: Définition de la région

Art. 6

¹ La région au sens de la présente loi est un groupement de communes étroitement unies géographiquement et économiquement, qui se proposent d'exécuter en commun une partie de leurs tâches.

² Les régions doivent autant que possible être délimitées en fonction des affinités culturelles et concorder avec celles qui auront été établies en matière d'aménagement du territoire.

Sous-chapitre II: Formation de régions et détermination des conditions dont dépend l'octroi de l'aide

Sous-chapitre II: Formation de régions et détermination des conditions dont dépend l'octroi de l'aide

Art. 7

Formation de régions

Il appartient aux cantons et aux communes intéressés de former des régions. Le Service central du développement économique régional apprécie si la formation de régions répond au but de la présente loi.

Art. 8

Détermination du besoin d'aide

¹ L'évolution démographique à long terme d'une région, sa capacité économique et son équipement collectif sont les principaux critères qui servent à déterminer si son développement a besoin d'être encouragé.

² L'ordonnance d'exécution établira des indicateurs permettant de mesurer et d'apprécier le besoin d'aide d'une région.

Art. 9

Détermination de la capacité de développement

¹ Une région est considérée comme digne de développement lorsqu'elle a une population suffisante et qu'elle dispose de possibilités économiques susceptibles d'être exploitées.

² L'ordonnance d'exécution établira des indicateurs permettant de mesurer et d'apprécier la capacité de développement d'une région.

Sous-chapitre III: Programme de développement

Art. 10

Définition

¹ Le programme de développement régional spécifie les objectifs que l'aide en matière d'investissements doit permettre d'atteindre et fixe les étapes de l'exécution.

(1) Spécialement les articles R. 111-3, R. 111-3.2, R. 111-13, R. 111-14.1, R. 111-14.2, R. 111-15, R. 111-21 du code de l'urbanisme.

² L'autorité cantonale désignera, dans la région, des localités propres à devenir des pôles de croissance et qui doivent, dans la mesure nécessaire, être développées à cette fin.

³ L'ordonnance d'exécution détermine ce qu'il faut exiger des organes dont relève le développement régional.

Art. 11

Principe d'une saine économie

Le programme de développement vise à utiliser systématiquement et rationnellement toutes les possibilités de développement existant dans une région. Il doit garantir que les objectifs visés peuvent être atteints au prix de dépenses raisonnables et qu'ils répondent à l'intérêt général.

Art. 12

Aménagement du territoire

¹ Il doit ressortir du programme de développement que ses objectifs sont en harmonie avec les plans directeurs généraux ou partiels des cantons qui sont en vigueur et répondent aux exigences de la législation fédérale sur l'aménagement du territoire.

² S'il n'y a pas encore de plans directeurs généraux ou partiels, les programmes de développement approuvés servent de base pour l'élaboration de ces plans.

³ Jusqu'à la mise en vigueur des plans directeurs généraux ou partiels des cantons, le Conseil fédéral fixe les exigences auxquelles le programme de développement doit satisfaire en matière d'aménagement du territoire.

Art. 13

Plan financier

Le programme de développement doit établir la situation financière des communes intéressées et exposer leur planification financière à moyen terme.

Art. 14

Subventions fédérales

¹ La Confédération subventionne à raison de 80 pour cent les frais causés par l'élaboration des programmes de développement (art. 10) et par les travaux préparatoires que requiert leur exécution.

² Ces subventions ne sont accordées que si le besoin d'aide et la capacité de développement de la région sont établis (art. 8 et 9).

CHAPITRE TROISIÈME: AIDE FÉDÉRALE EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENTS

Sous-chapitre premier: Principe

Art. 15

La Confédération peut se charger, selon les dispositions de la présente loi, du financement complémentaire de projets d'équipement au sens de l'article 3, à condition que leur réalisation ne puisse être assurée autrement.

Sous-chapitre II: Nature et ampleur de l'aide

Art. 16

¹ L'aide en matière d'investissements consiste à accorder, à procurer ou à cautionner des prêts à des conditions plus favorables que celles qui sont usuelles sur le marché et, s'il le faut, à assumer des charges d'intérêt.

² Cette aide ne doit pas excéder, en règle générale, un quart de la somme globale que requiert la réalisation d'un projet.

³ Exceptionnellement, un pourcentage plus élevé peut être consenti, en particulier dans les cas où le financement de base ne béné-

ficie d'aucune subvention ou ne bénéficie que de faibles subventions.

⁴ Les cantons et, éventuellement, les bénéficiaires sont tenus de participer dans une mesure équitable, par leurs propres moyens, au financement du projet.

Sous-chapitre III: Conditions et charges générales

Art. 17

Existence d'un programme de développement

¹ L'aide en matière d'investissements suppose l'existence d'un programme de développement régional au sens des articles 10 et suivants et d'un organisme en état de fonctionner dont relève le développement de toute la région.

² L'aide ne peut être accordée que pour des projets dignes d'être encouragés, qui font partie intégrante d'un programme de développement approuvé par le service central et le Département fédéral de l'économie publique.

Art. 18

Manque d'autres moyens de financement

Celui qui sollicite une aide en matière d'investissements doit apporter la preuve que les autres moyens de financement sont épuisés.

Art. 19

Conditions et charges particulières

La Confédération peut, dans chaque cas d'espèce, faire dépendre l'aide en matière d'investissements d'autres conditions et charges en raison des particularités du projet et du but de la présente loi.

Art. 20

Réglementation contractuelle

Les rapports juridiques que le financement complémentaire fait naître entre le requérant et, le cas échéant, des tiers, d'une part, et la Confédération, d'autre part, tels que ceux qui découlent de prêts, de cautionnements, de promesses de garantie, seront réglés par des contrats de droit public.

Sous-chapitre IV: Conditions et charges attachées aux prêts

Art. 21

Intérêts et amortissement

¹ Compte tenu de la situation économique de la région dont le développement doit être encouragé et en particulier de l'importance que l'ouvrage à réaliser revêt pour le développement ainsi que de la capacité financière du bénéficiaire, les prêts seront consentis sans intérêt ou à des taux inférieurs à ceux qui sont usuels sur le marché; ils devront être amortis d'une manière satisfaisante.

² La durée de l'amortissement est généralement de trente ans; elle peut être exceptionnellement étendue dans une mesure équitable. Au besoin, une renonciation à l'amortissement des prêts peut être consentie pendant les cinq premières années.

Art. 22

Responsabilité des cantons

¹ Les cantons répondent pour 50 pour cent des pertes résultant des engagements pris envers la Confédération par les bénéficiaires de prêts qui sont domiciliés sur leur territoire.

² Lorsqu'il faut absolument éviter des rigueurs, le Conseil fédéral peut renoncer à invoquer la responsabilité des cantons.

Art. 23

Remboursement

Lorsqu'un prêt n'est pas affecté aux fins pour lesquelles il a été consenti ou que les conditions et les charges imposées ne sont pas respectées, la Confédération est tenue d'en exiger le remboursement.

CHAPITRE QUATRIÈME: ORGANISATION, COMPÉTENCE ET PROCÉDURE

Sous-chapitre premier: Cantons

Art. 24

Les cantons collaborent à l'exécution de la présente loi. Leur tâche consiste en particulier à

a. Former des régions en collaboration avec les communes;

b. Approuver les projets de développement régional et à soumettre des propositions à la Confédération;

c. Examiner les demandes d'aide en matière d'investissements et à soumettre éventuellement des propositions à la Confédération;

d. Coordonner les plans de développement régional et l'aide aux investissements et les adapter aux planifications cantonales en la matière;

e. Harmoniser les plans de développement régional avec les plans directeurs des cantons.

Sous-chapitre II: Confédération

Art. 25

Compétence

L'application de la présente loi incombe au Département fédéral de l'économie publique et à son Service central du développement économique régional.

Art. 26

Tâches

a. En général

¹ Le Service central suggère l'élaboration de programmes de développement.

² Sur proposition des cantons, il examine les projets qui lui sont soumis et les transmet, après avoir consulté les services fédéraux intéressés, pour décision au Département fédéral de l'économie publique.

³ Il examine les demandes d'aide que les cantons lui soumettent avec leurs propositions et les transmet au Département fédéral de l'économie publique, qui prend ensuite la décision.

⁴ Lorsque sa décision fait droit en tout ou en partie à la demande et qu'elle est passée en force, le Service central, agissant au nom de la Confédération, conclut le contrat prescrit à l'article 20 avec le requérant et, le cas échéant, avec les tiers.

Art. 27

b. Coordination

¹ Le Service central coordonne l'aide en matière d'investissements dans les régions de montagne aux mesures dont ces régions bénéficient en vertu d'autres lois fédérales ou d'autres dispositions.

² Il veille à ce que les mesures spéciales soient conformes aux fins de la présente loi.

³ Pour assurer la coordination, il établira au besoin un plan général des mesures d'encouragement à prendre en faveur d'une région déterminée.

Sous chapitre III: Voies de droit

Art. 28

¹ Les dispositions générales sur la juridiction administrative fédérale s'appliquent aux décisions du Service central et à celles du Département fédéral de l'économie publique.



'Le Tribunal fédéral connaît en instance unique des litiges découlant de contrats de droit public (art. 116, let. k, OJ).

CHAPITRE CINQUIÈME: FINANCEMENT

Art. 29

Mise à disposition des fonds

¹ Afin de financer l'aide aux investissements, la Confédération crée, pendant les six premières années depuis l'entrée en vigueur de la présente loi, un fonds d'investissement de 500 millions de francs.

² Ce fonds sera constitué à raison de six versements annuels. En fixant le montant de ces versements, on tiendra compte des besoins financiers.

³ Suivant les besoins, d'autres versements être décidés par simple arrêté fédéral.

⁴ Suivant les fonds disponibles, la Confédération verse aux bénéficiaires, par l'intermédiaire des cantons, les prestations prévues par la présente loi.

Art. 30

Réutilisation des remboursements de prêts et des intérêts

Les remboursements de prêts et les intérêts encaissés sur les prêts (art. 21, 1^{er} al.) seront mis à disposition du fonds.

CHAPITRE SIXIÈME: OBLIGATION DE RESEIGNER ET SANCTIONS

Art. 31

Obligation de renseigner

Celui qui propose ou requiert l'octroi d'une aide fédérale en vertu de la présente loi est tenu de fournir aux autorités fédérales et cantonales chargées d'exécution de ladite loi tout renseignement en rapport avec l'objet de l'aide fédérale et de leur permettre, à leur demande, de prendre connaissance des livres d'affaires, des comptes et de tout autre document utile.

Art. 32

Infraction à l'obligation de renseigner

¹ Si l'obligation de renseigner est enfreinte, l'organe compétent peut refuser la promesse ou le versement de l'aide fédérale ou exiger la restitution des prestations déjà faites.

² L'article 292 du code pénal est réservé.

Art. 33

Renseignements fallacieux

¹ Lorsque les autorités sont induites en erreur par des affirmations inexacts ou par la dissimulation des faits, ou lorsqu'il y a tentative de les induire en erreur, la promesse ou le versement d'une aide fédérale, sous quelque forme que ce soit, sera refusé; la restitution des prestations déjà faites sera exigée.

² S'ils sont fautifs, les requérants ou les autres intéressés peuvent être exclus de l'aide fédérale instituée par la présente loi ainsi que de l'adjudication de travaux de la Confédération.

³ La poursuite pénale est réservée.

CHAPITRE SEPTIÈME: DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

Art. 34

Retroactivité

La Confédération peut subventionner à raison de 50 pour cent les frais effectifs causés par l'élaboration d'un programme de développement régional et par les travaux préparatoires qu'exige son exécution lorsque les études et travaux ont été entrepris depuis le 1^{er} janvier 1973 avec l'assentiment du Service central

Art. 35

Exécution, référendum et entrée en vigueur

¹ Le Conseil fédéral édicte les dispositions d'exécution.

² La présente loi est soumise au référendum facultatif.

³ Le Conseil fédéral fixera la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Ainsi arrêté par le Conseil des Etats

Berne, le 28 juin 1974

Le président Bachtold

Le secrétaire, Sauvant

Ainsi arrêté par le Conseil national

Berne, le 28 juin 1974

Le président, Muheim

Le secrétaire, Hufschmid

Expiration du délai référendaire et entrée en vigueur

¹ Le délai référendaire s'appliquant à la présente loi a expiré le 6 octobre 1974 sans avoir été utilisé¹⁾

² La présente loi entre en vigueur le 1^{er} mars 1975.

Berne, le 1^{er} février 1975

Par ordre du Conseil fédéral suisse:

Le chancelier de la Confédération,

Huber

ITALIA

LEGGE 3 dicembre 1971, n. 1102.
Nuove norme per lo sviluppo della montagna.

La Camera dei deputati ed il Senato della Repubblica hanno approvato;

IL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA

PROMULGA

la seguente legge:

TITOLO I

ORGANIZZAZIONE E SVILUPPO
DELLA MONTAGNA

Art. 1

(Finalità)

Le disposizioni della presente legge sono rivolte a promuovere, in attuazione degli articoli 44, ultima comma, e 129 della Costituzione, la valorizzazione delle zone montane favorendo la partecipazione delle popolazioni, attraverso le Comunità montane, alla predisposizione e alla attuazione dei programmi di sviluppo e dei piani territoriali dei rispettivi comprensori montani ai fini di una politica generale di riequilibrio economico e sociale nel quadro delle indicazioni del programma economico nazionale e dei programmi regionali.

Art. 2

(Finalità e mezzi per il loro raggiungimento)

La presente legge si propone:

1) di concorrere, nel quadro della programmazione economica nazionale e regionale, alla eliminazione degli squilibri di natura sociale ed economica tra le zone montane e il resto del territorio nazionale, alla difesa del suolo e alla protezione della natura mediante una serie di interventi intesi a:

a) dotare i territori montani, con la esecuzione di opere pubbliche e di bonifica montana, delle infrastrutture e dei servizi civili idonei a consentire migliori condizioni

di abitabilità ed a costituire la base di un adeguato sviluppo economico;

b) sostenere, attraverso opportuni incentivi, nel quadro di una nuova economia montana integrata, le iniziative di natura economica idonee alla valorizzazione di ogni tipo di risorsa attuale e potenziale;

c) fornire alle popolazioni residenti nelle zone montane, riconoscendo alle stesse la funzione di servizio che svolgono a presidio del territorio, gli strumenti necessari ed idonei a compensare le condizioni di disagio derivanti dall'ambiente montano;

d) favorire la preparazione culturale e professionale delle popolazioni montane;

2) di realizzare gli interventi suddetti attraverso piani zonali di sviluppo da redigersi e attuarsi dalle Comunità montane e da coordinarsi nell'ambito dei piani regionali di sviluppo.

Art. 3

(Classifica e ripartizione dei territori montani)

I territori montani sono quelli determinati in applicazione degli articoli 1, 14 e 15 della legge 25 luglio 1952, n. 991, dell'articolo unico della legge 30 luglio 1957, n. 657, e dell'articolo 2 della legge regionale del Trentino-Alto Adige 8 febbraio 1956, n. 4.

La classifica dei territori montani predetti sarà valida a qualsiasi affetto di legge o di regolamento.

I territori montani saranno ripartiti con legge regionale in zone omogenee in base a criteri di unità territoriale economica e sociale entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le delimitazioni già eseguite ai sensi dell'articolo 12 del decreto del Presidente della Repubblica 10 giugno 1955, n. 987, dovranno essere riadottate o corrette con legge regionale in base agli stessi criteri con il fine precipuo di individuare zone che consentano l'elaborazione e l'attuazione della programmazione sovracomunale.

Tali delimitazioni saranno adottate dalle regioni di intesa con i comuni interessati.

Art. 4.

(Comunità montane)

In ciascuna zona omogenea, in base a legge regionale, si costituisce tra i comuni che in essa ricadono la Comunità montana, ente di diritto pubblico. La legge regionale relativa stabilirà le norme cui le Comunità montane dovranno attenersi:

a) nella formulazione degli statuti;
b) nell'articolazione e composizione dei propri organi;
c) nella preparazione dei piani zonali e dei programmi annuali;
d) nei rapporti con gli altri enti operanti nel territorio.

Tali norme —per quanto riguarda l'articolazione e composizione degli organi delle Comunità— dovranno, in ogni caso, prevedere un organo deliberante, con la partecipazione della minoranza di ciascun consiglio comunale, ed un organo esecutivo ispirato a una visione unitaria degli interessi dei comuni partecipanti.

Ai fini della preparazione ed esecuzione dei piani zonali, le Comunità potranno prevedere il funzionamento di un proprio ufficio e comitato tecnico.

La regione è pertanto competente con proprie leggi a:

1) delimitare le zone e indicare i co-

comuni chiamati a costituire le Comunità montane;

2) emanare le norme di cui al secondo comma;

3) determinare i criteri per ripartire tra le Comunità i fondi assegnati o altrimenti disponibili ai fini della presente legge; e inoltre è competente a:

4) approvare gli statuti delle singole Comunità;

5) coordinare ed approvare i piani zonali;

6) regolare i rapporti tra Comunità ed altri enti operanti nel loro territorio.

Le regioni, le province e i comuni possono far uso dell'istituto del comando per il proprio personale, che continua comunque a rimanere ad ogni effetto alle loro dipendenze, a favore delle Comunità montane che ne facciano richiesta.

Art. 5.

*(Piani di sviluppo economico-sociale
Competenze per l'attuazione della legge)*

Entro un anno dalla sua costituzione, ciascuna Comunità montana appronterà, in base alle indicazioni del piano regionale, un piano pluriennale per lo sviluppo economico-sociale della propria zona.

Il piano di sviluppo, partendo da un esame conoscitivo della realtà della zona, tenuto conto anche degli strumenti urbanistici esistenti a livello comunale o intercomunale e dell'eventuale piano generale di bonifica montana, dovrà prevedere le concrete possibilità di sviluppo nei vari settori economici, produttivi, sociali e dei servizi. A tale scopo dovrà indicare il tipo, la localizzazione e il presumibile costo degli investimenti atti a valorizzare le risorse attuali e potenziali della zona, la misura degli incentivi a favore degli operatori pubblici e privati ai sensi delle disposizioni regionali e nazionali.

Il piano di sviluppo economico-sociale della zona viene affisso per 30 giorni in ogni comune e ne viene data pubblica informazione per consentire eventuali ricorsi che dovranno essere presentati entro 30 giorni dalla avvenuta pubblicazione.

L'organo deliberante della Comunità esamina le osservazioni ed eventualmente rielabora il piano lo trasmetterà per l'esame e l'approvazione alla regione e, nel Trentino-Alto Adige, alle rispettive province di Trento e Bolzano, che dovranno provvedere entro 60 giorni dal ricevimento. Trascorso tale termine il piano s'intende approvato.

Al piano di sviluppo economico-sociale della zona, così formulato, debbono adeguarsi i piani degli altri enti operanti nel territorio della Comunità, delle cui indicazioni, tuttavia, si terrà conto nella preparazione del piano di zona stabilendo gli opportuni coordinamenti.

I fondi assegnati alle regioni e alle province autonome di Trento e Bolzano, in base all'articolo 15 della presente legge saranno ripartiti annualmente dal CIPE fra le regioni sentita la commissione interregionale prevista dall'articolo 13 della legge finanziaria 16 maggio 1970, n. 281, su proposta del Ministero dell'agricoltura e delle foreste. Tale ripartizione avverrà sulla base delle relazioni programmatiche dalle stesse inoltrate al Ministero dell'agricoltura e delle foreste, tenuto conto delle direttive generali della programmazione nazionale, della superficie dei territori montani, del loro grado

di dissesto idrogeologico, nonché delle popolazioni dei comuni montani delle singole regioni e delle loro condizioni economico-sociali.

Il finanziamento ed il controllo dell'esecuzione dei piani sono attribuiti agli organi regionali cui è demandata l'approvazione.

Gli organi regionali provvederanno annualmente, sulla base della ripartizione compiuta a norma del precedente articolo 4, a finanziare programmi-stralcio che ciascuna Comunità montana dovrà presentare entro il 30 settembre.

La Comunità montana, ottenuto l'affidamento dello stanziamento annuale, provvederà alla redazione del proprio bilancio preventivo nel rispetto delle norme previste dalla legge.

Entro i termini di legge previsti per l'approvazione del conto consuntivo dell'esercizio precedente, la Comunità montana inoltrerà agli organi regionali e alle province autonome di Trento e Bolzano per la regione Trentino-Alto Adige una relazione sullo stato di attuazione del programma annuale nel quadro del piano di sviluppo, proponendo le eventuali modificazioni dello stesso.

Art. 6.

*(Attuazione del piano di sviluppo
economico-sociale)*

La realizzazione del piano generale di sviluppo e dei piani annuali di intervento è affidata alla Comunità montana.

Nell'espletamento dei propri fini istituzionali la Comunità montana predispone, coordina e attua i programmi di intervento. Può delegare ad altri enti, di volta in volta, le realizzazioni attinenti alle loro specifiche funzioni nell'ambito della rispettiva competenza territoriale.

La Comunità montana può assumere funzioni proprie degli enti che la costituiscono, quando sia dagli stessi delegata a svolgerle.

Art. 7.

(Piani di sviluppo urbanistico)

La Comunità montana, in armonia con le linee di programmazione e con le norme urbanistiche stabilite dalle regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano, per la regione Trentino-Alto Adige, può redigere piani urbanistici, di cui si dovrà tener conto nella redazione dei piani generali di bonifica, dei piani regolatori e dei programmi di fabbricazione che i comuni sono tenuti ad adottare.

Art. 8.

(Pubblica utilità delle opere - Opere private di interesse comune)

Le opere da eseguirsi nei comprensori di bonifica montana nonché quelle previste nei piani generali di sviluppo, predisposti ai sensi della presente legge, sono dichiarate di pubblica utilità, urgenti ed indifferibili a tutti gli effetti di legge.

In pendenza dell'approvazione dei piani generali di bonifica montana o di sviluppo, l'urgenza e l'indifferibilità di tali opere viene riconosciuta con l'atto di approvazione dei progetti esecutivi delle opere stesse.

Le opere di competenza privata previste dai piani generali di bonifica montana e interessanti più fondi del comprensorio, ovvero le opere che non possono essere eseguite in un dato fondo se non subordinatamente ad altre da eseguirsi nei fondi finitimi, possono essere dichiarate di interesse comune, nonché urgenti ed indifferibili, con provvedimento del Presidente della

giunta regionale e dallo stesso affidate al concessionario delle opere di competenza statale.

La Comunità montana sostituisce nell'esecuzione gli enti, persone fisiche o giuridiche, inadempienti.

Il presente articolo sostituisce gli articoli 21 e 22 della legge 25 luglio 1952, n. 991.

TITOLO II

DEMANIO FORESTALE AFFITTANZE
DEGLI ENTI LOCALI

Art. 9.

*(Demanio forestale ed affittanze degli
enti locali)*

Oltre alle regioni, le Comunità montane e i comuni sono autorizzati ad acquistare o a prendere in affitto per un periodo non inferiore ad anni 20 terreni compresi nei rispettivi territori montani non più utilizzati a coltura agraria o nudi o cespugliati o anche parzialmente boscati per destinarli alla formazione di boschi, prati, pascoli o riserve naturali.

Quando sia necessario per la difesa del suolo e per la protezione dell'ambiente naturale in conformità agli scopi di cui al precedente comma, le regioni, le Comunità montane e i comuni possono, in mancanza di accordo per l'acquisto ai valori correnti, procedere anche ad espropriare i terreni sopraindicati e quelli di cui al primo comma dell'articolo 29 della legge 27 ottobre 1966, n. 910, con le modalità di cui agli articoli 112, 113, 114 e 115 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267.

Ai beni acquistati o espropriati si applica l'articolo 107 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267. Qualora tali beni risultino incorporati ad altri sottoposti al regime di cui alla legge 16 giugno 1927, n. 1776, devono essere assoggettati alle disposizioni della stessa legge. Ai contratti di compravendita e a quelli per la contrazione dei mutui si applicano l'imposta fissa di registro ed ipotecaria e l'esenzione dai diritti di volta. I redditi dei terreni acquistati ed utilizzati ai termini dei commi precedenti sono esenti da ogni imposta per 40 anni, sempre che si tratti di boschi.

Il beneficio si riconferma ogni 5 anni, con l'osservanza delle modalità previste dall'articolo 58 del regio decreto 30 dicembre 1923, n. 3267.

Agli acquisti di cui ai commi precedenti del presente articolo sono estese le provvidenze di cui all'articolo 12 della presente legge.

I piani di acquisto, di affittanza e di rimboscamento dei terreni di cui ai precedenti commi devono essere approvati prima della concessione del mutuo dalla autorità forestale regionale.

L'autorità forestale concederà assistenza gratuita agli enti di cui al primo comma che la richiedano per lo studio dei piani di acquisto e di rimboscamento.

La Cassa depositi e prestiti e le Casse di risparmio sono autorizzate a concedere mutui trentennali alle regioni, alle Comunità montane ed ai comuni per l'acquisto ed il rimboscamento dei terreni di cui al primo comma garantendosi sul valore dei beni stessi.

L'onere del pagamento dell'interesse relativo a tali mutui è assunto a totale carico dello Stato allorché l'acquisto e l'esecuzione delle opere di rimboscamento vengano effettuati da comuni montani con bilancio



deficitario; in caso diverso il concorso dello Stato per il pagamento degli interessi è del 50 per cento.

Per il pagamento degli interessi sui mutui di cui al comma precedente è stabilito il limite di impegno di lire 170.000.000 per il 1972 e di lire 165.000.000 per ciascuno degli esercizi finanziari 1973 e 1974.

TITOLO III

COMUNIONI FAMILIARI

Art. 10.

(*Comunioni familiari*)

Per il godimento, l'amministrazione e l'organizzazione dei beni agro-silvo-pastorali appresi per laudo, le comunioni familiari montane (anche associate tra loro e con altri enti) sono disciplinate dai rispettivi statuti e consuetudini.

Rientrano tra le comunioni familiari, che non sono quindi soggette alla disciplina degli usi civici, le regole ampiezzane di Cortina d'Ampezzo, quelle del Comelico, le società di origine originarie della Lombardia, le servitù della Val Canale.

La pubblicità di statuti, bilanci, nomine di rappresentanti legali è disciplinata da apposito regolamento emanato dalla regione.

L'atto relativo all'acquisto e alla perdita dello stato di membro delle comunioni, disciplinato dallo statuto, è registrato a tassa fissa senza altre imposte.

Art. 11.

(*Patrimonio*)

Il patrimonio antico delle comunioni è trascritto o intavolato nei libri fondiari come inalienabile, indivisibile e vincolato alle attività agro-silvo-pastorali e connesse.

Quei beni che previa autorizzazione regionale venissero destinati ad attività turistica dovranno essere sostituiti in modo da conservare al patrimonio comune la primitiva consistenza forestale.

Solo i beni acquistati dalle comunioni dopo il 1952 possono formare oggetto di libera contrattazione; per tutti gli altri la legge regionale determinerà limiti, condizioni, controlli intesi a consentire la concessione temporanea di usi diversi dai forestali, che dovranno comunque essere autorizzati anche dall'autorità forestale della regione.

TITOLO IV

DISPOSIZIONI VARIE E NORME FINANZIARIE

Art. 12.

(*Agevolazioni fiscali*)

Nei territori montani i trasferimenti di proprietà a qualsiasi titolo di fondi rustici, fatti a scopo di arrotondamento o di accorpamento di proprietà dirette coltivatrici, singole o associate, sono soggetti all'imposta di registro e di trascrizione ipotecaria nella misura fissa di lire 500 fino a 5 mila metri quadrati e di lire 2 mila negli altri casi e sono esenti dai diritti di voltura. Le stesse agevolazioni si applicano anche a favore delle cooperative agricole che conducono direttamente i terreni.

I trasferimenti di proprietà a qualsiasi titolo, acquisiti o disposti dalle Comunità montane, la cui destinazione sia prevista nel piano di sviluppo per la realizzazione di insediamenti industriali, artigianali o di impianti a carattere associativo e cooperativo per produzione, lavorazione e commercializzazione dei prodotti del suolo e di caseificio o di particolare urgenza da eseguire

fici e stalle sociali o di attrezzature turistiche, godono delle agevolazioni di cui al comma precedente.

Decadono dai benefici di cui ai precedenti commi i proprietari di terreni montani che non osservano gli obblighi derivanti dai vincoli idrogeologici o imposti per altri scopi.

Le successioni tra ascendenti, discendenti e coniugi aventi per oggetto i boschi costituiti ovvero ricostituiti o migliorati per effetto della presente legge o di altre leggi a favore dei territori montani, sono esenti dalle imposte di successione; sono inoltre esenti dalla relativa imposta le donazioni tra ascendenti e discendenti aventi per oggetto detti boschi.

Le agevolazioni fiscali di cui all'articolo 8 della legge 25 luglio 1952, n. 991, sono estese all'intero territorio montano.

Art. 13.

(*Comuni montani del Mezzogiorno e del Centro-Nord*)

I comuni dei territori di cui all'articolo 1 del testo unico delle leggi sugli interventi del Mezzogiorno approvato con decreto 30 giugno 1967, n. 1523, classificati montani a norma della presente legge, vanno considerati particolarmente depressi ai fini del terzo comma dell'articolo unico della legge 15 aprile 1971, n. 205, e del primo e secondo comma dell'articolo 16 della legge 6 ottobre 1971, n. 853.

Le opere elencate nel secondo comma dell'articolo unico della legge 15 aprile 1971, n. 205, sono finanziate a totale carico della Cassa del Mezzogiorno.

Analogamente vengono considerati aree depresse ai sensi dell'articolo 1 della legge 22 luglio 1966, n. 614, e successive modificazioni, per il Centro-Nord i comuni classificati montani a norma della presente legge.

Art. 14.

(*Carta della montagna*)

Il Ministero dell'agricoltura e delle foreste, di concerto col Ministero dei lavori pubblici, e sentite le regioni, appresterà entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge una Carta della montagna dalla quale sia dato rilevare, a livello di prima approssimazione, la situazione attuale per quanto riguarda le utilizzazioni del suolo, la rete stradale e le altre principali attrezzature civili nonché lo stato di dissesto riferito alle indicazioni della Carta geologica e la consistenza delle opere idrauliche ed idraulico-forestali in atto.

Art. 15.

(*Autorizzazione di spesa*)

Ai fini dell'applicazione della presente legge, nel periodo 1972-1974 è autorizzata la spesa di lire 116 miliardi da iscriversi nello stato di previsione del Ministero dell'agricoltura e delle foreste ripartita come segue:

1) lire 86 miliardi per il fondo speciale per la redazione e attuazione dei piani di sviluppo delle Comunità montane, previsti nell'articolo 5, da ripartire tra le regioni secondo il disposto del sesto comma dello stesso articolo della presente legge, nonché per il pagamento degli interessi sui mutui di cui al comma dodicesimo dell'articolo 9;

2) lire 28 miliardi da costituire come fondo unico per il finanziamento, con decreto del Ministro per l'agricoltura e le foreste, delle spese generali attinenti alla presente legge, dei contributi e delle opere in

con le procedure sinora in vigore fino a quando non saranno definiti modi e tempi del trasferimento della materia alle regioni secondo quanto disposto dalla legge 16 maggio 1970, n. 281;

3) lire 2 miliardi per il finanziamento delle spese per la Carta della montagna di cui all'articolo 14.

La spesa prevista al punto 1), di lire 86 miliardi, viene ripartita in ragione di lire 26 miliardi per l'esercizio finanziario 1972, di lire 30 miliardi per l'esercizio finanziario 1973 e di lire 30 miliardi per l'esercizio finanziario 1974.

La spesa prevista al punto 2), di lire 28 miliardi, viene ripartita in ragione di lire 8 miliardi per l'esercizio finanziario 1972, di lire 10 miliardi per l'esercizio finanziario 1973, di lire 10 miliardi per l'esercizio finanziario 1974.

La spesa relativa al punto 3), di lire 2 miliardi, è imputata all'esercizio finanziario 1972.

All'onere derivante dalla presente legge, valutato in lire 36 miliardi per l'anno finanziario 1972, si provvede mediante riduzione, rispettivamente, di lire 1 miliardo e di lire 35 miliardi dei capitoli 3523 e 5381 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro per lo stesso esercizio.

Il Ministro per il tesoro è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

Art. 16.

(*Riserva di investimenti pubblici*)

Per il raggiungimento delle finalità della presente legge il CIPE, sentita la commissione interregionale prevista dell'articolo 13 della legge 16 maggio 1970, n. 281, nell'elaborazione ed attuazione dei programmi e dei piani nazionali di sviluppo disporrà che una adeguata aliquota dei finanziamenti statali sia destinata a favore dei territori montani.

TITOLO V

NORME FINALI

Art. 17.

Le disposizioni della presente legge si devono considerare integrative di quelle contenute nelle leggi attualmente in vigore per la montagna.

Ogni disposizione di legge che risulti in contrasto con quelle della presente legge è abrogata.

Art. 18.

Le disposizioni della presente legge sono applicabili anche alle regioni a statuto speciale, che concorreranno alla ripartizione dei finanziamenti previsti dalla presente legge in base al disposto dell'articolo 5.

Art. 19.

Le regioni, per il periodo di preparazione dei piani zonali di cui all'articolo 5, autorizzeranno e finanzieranno opere e interventi sulla base di programmi presentati dalle Comunità montane.

La presente legge, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato.

Data a Roma, addì 3 dicembre 1971

SARAGAT

COLOMBO — NATALI —

FERRARI-AGGRADI —

GIOLITTI — PRETI

Visto, il Guardasigilli: COLOMBO

**CIUDAD Y
TERRITORIO**
*revista de
Ciencia Urbana*

4/79

**Instituto de Estudios de
Administración Local.
Madrid.-España**

300 Ptas.

