

POLITICA DE MONTAÑA Y CC.AA.:
NECESIDAD DE UNA METODOLOGIA PARA LA APLICACION DE
LOS INSTRUMENTOS DE ORDENACION DE AREAS DE MONTAÑA

José Luis Carles
PLANIFICACION TERRITORIAL Y AMBIENTAL, S.A.

ANALLISIS DE LA LEY DE AGRICULTURA DE MONTAÑA (L.A.M.)

La Ley 25/1.982 de 30 de junio sobre Agricultura de Montaña establece un marco global para el desarrollo socioeconómico de las áreas de montaña. Para la aplicación de las medidas contenidas en esta Ley, esta cuenta como instrumento fundamental con los programas de ordenación y promoción de los recursos agrarios de montaña (capítulo II de la L.A.M.).

Como una aportación notable de esta Ley y en concreto del contenido dado a los Programas hay que remarcar el enfoque integral y global con que se plantea la política de reequilibrio económico y territorial de las áreas de montaña. Se superan así los planteamientos sectoriales precedentes, realizados de espaldas a las problemáticas territoriales.

Con esta vía abierta a la realización de una planificación socio-económica y territorial globalizada y más cercana a las poblaciones locales queda planteado un reto a las distintas administraciones (ello en el marco del diseño institucional de la descentralización de funciones del Estado y de desarrollo de las autonomías). Este reto consiste básicamente en como desarrollar técnicamente los programas y sobre todo, como aplicar y gestionar en el territorio las medidas contenidas en los programas.

Por otro lado el elemento institucional administrativo (papel de las distintas administraciones, y en especial como deben traducir las regiones esta ley nacional en su propio territorio), constituye asimismo un rasgo de interés. En efecto, para la operatividad de la L.A.M. resulta ineludible una adecuada integración de la ley estatal en la legislación de cada región.

Una primera lectura de la L.A.M. y concretamente del articulado correspondiente a los programas sugiere una metodología en la que los elementos a tener en cuenta a la hora de redactar los programas se diferencian según tres tipos de funciones:

1. Medidas de ordenación, recuperación uso y defensa (art. 8'1).

Contempla este punto las medidas que hacen referencia al medio físico, que van desde la conservación del paisaje, la ordenación de usos del suelo, su defensa, la conservación de los suelos de las especies y de las aguas, hasta la ordenación de pastizales o de áreas forestales.

2. Medidas de promoción económica.

Se incluyen las acciones de mejora de la base económica con especial referencia a las actividades agrícolas, ganaderas y forestales, a la ganadería ligada a la tierra, a los regadíos en la montaña, a la promoción de las denominaciones de origen, al cooperativismo, incluyendo la promoción de actividades no agropecuarias como las turístico-recreativas, la artesanía familiar, la acuicultura, etc.

3. Medidas para el equipamiento y el desarrollo de las infraestructuras

La L.A.M. señala las actuaciones que en materia de infraestructuras deben contener los programas: abastecimiento de agua y electricidad, caminos rurales y comunicaciones con el exterior, adecuación de áreas recreativas, desarrollo cultural, educativo y profesional dotación de viviendas, asistencia sanitaria y animación rural.

Queda reflejada así una clara vocación de instrumentos integrales de ordenación del territorio en estos programas. Pero este carácter integral necesita para tener una aplicación coherente de una coordinación entre las distintas actuaciones. En este sentido la ley hace diversas referencias a la coordinación de las actividades (art. 14 y art. 8º 3). Dado por otra parte, que el Gobierno Central debe

aprobar los programas parece lógico que estos deban tener una homogeneidad a nivel de todo el Estado.

EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Un repaso a diversas experiencias europeas puede aportar elementos de utilidad de cara a clarificar el contenido técnico de los programas de Agricultura de Montaña.

Los casos de Italia, Suiza y Francia parecen de especial interés dado que estructuran su política de montaña en torno a instrumentos concebidos desde la doble vertiente socio-económica y territorial.

ITALIA

La ley de montaña Italiana nº 1.102 de 1.971 estableció como unidad clara de planificación las comarcas de montaña; en cada una de ellas se elaboran planes de desarrollo económico-social siendo optativa la elaboración de planes urbanísticos. Distinguen estos planes las actuaciones físicas de las económicas, haciendo obligatorio un plan de promoción económica y dejando libertad para actuar igualmente sobre el uso del suelo.

Los planes de las Comarcas de Montaña Italianas suelen articularse en los siguientes puntos:

1. Objetivos y finalidad del plan.
2. Recursos del territorio. Fuentes de energía e infraestructuras.
3. Sector primario: agricultura.
4. Sector secundario.
5. Sector terciario.
6. Servicios sociosanitarios y hospitalarios.
7. Servicios escolares y formación profesional.
8. Transportes públicos y viabilidad.
9. Urbanismo y ordenación del territorio.
10. Cartografía.
11. Compendio de las normas de actuación; a su vez pueden articularse en:

- Previsiones de interés comunitario.
- Directrices para la delimitación de la planificación urbanística municipal.
- Directrices para una normativa y una política urbanística unitaria con propuestas de reglamentación para cada sector de intervención.

En cuanto a la aplicación de los planes de las Comarcas de Montaña estas (aún ocurre al menos en la Región de Lombardía) proceden en base a proyectos de intervención que especifican los objetivos, los costes de inversión y de gestión.

Estos proyectos indican los sujetos que deben realizar las intervenciones, determinar los criterios de localización territorial de las mismas e indicar la forma de financiación para realizar el proyecto.

FRANCIA

En diciembre de 1.974, la variedad de las situaciones de los macizos en Francia y la experiencia de la política de montaña anterior puso en evidencia la necesidad de adaptar la acción pública a la diversidad de cada macizo. Los Esquemas de Macizo franceses tienen un marcado carácter económico ya que su ámbito de planificación es el macizo, extensión para la que no es posible -o eficaz- adoptar medidas de planificación física. Por otro lado los planes de macizo surgen de la necesidad de desarrollar económicamente estas áreas y de aminorar los procesos migratorios sin plantearse otras cuestiones de medio físico o de protección. La L.A.M., por el contrario, pretende tanto la promoción como la conservación de las zonas montañosas del país.

Debe destacarse de estos planes de macizo el que no son planes en el sentido clásico de planificar infraestructuras como medio de desarrollo sino que, en la línea más moderna de la promoción a pequeña escala prevén acciones puntuales, a veces sólo de coordinación destinadas a la creación o desarrollo de pequeñas y medianas

empresas necesarias en los macizos montañosos.

SUIZA. CONCEPCION DE DESARROLLO

La Ley Federal o Suiza de ayudas a la inversión en las zonas de montaña (24 de junio de 1.974) está destinada a promocionar las regiones de montaña y se centra básicamente, al contrario que los planes de macizo franceses, en la mejora de infraestructuras y equipamientos. Asimismo se ocupa de una cierta delimitación de usos del suelo y de la promoción más favorable para un desarrollo equilibrado.

El contenido de las "concepciones de desarrollo", instrumento mediante el cual se aplica la ley suele ajustarse al siguiente esquema global:

- A. Análisis de la Situación ("Lageanalyse").
- O. Introducción.
- A. Situación física.
- B. Situación demográfica.
- Y. Situación del bienestar.
- P. Situación de la estructura de la población y del mercado de trabajo.
- S. Urbanismo.
- I. Situación de las infraestructuras.
- F. Las finanzas municipales.
- G. Valoración global del potencial de desarrollo.
- B. Concepción de Desarrollo ("Konzept").
- Introducción.
- 1.- Delimitación de la región.
- 2.- Antecedentes y proceso de planificación.
- 3.- Organización de la planificación.
- 4.- Necesidad de promoción y capacidad de desarrollo.
- 1. Objetivos del desarrollo.
- 2. Paisaje.

3. Estructura de la producción.
4. Urbanización.
5. Situación de los equipamientos.
6. Transportes.
7. Infraestructuras técnicas. Abastecimientos.
8. Concepción de Desarrollo Regional.
Factibilidad financiera.

De este somero análisis de las políticas europeas pueden extraerse algunas conclusiones. En primer lugar ha permitido observar los distintos tipos de enfoques con que se plantea la planificación de la montaña.

Estas diferencias conciernen al ámbito de la aplicación, contenido de los planes, concreción financiera y cronológica, grado de concreción de las actuaciones, etc.

En cuanto a los objetivos generales de estos instrumentos parece existir un elemento común a todos ellos que es el promocionar económicamente estas áreas.

CONTENIDO TECNICO DE LOS PROGRAMAS

Para el caso que nos ocupa, a grandes rasgos la puesta en marcha de una política de planificación integral de las áreas de montaña, españolas (en aplicación de la L.A.M.), pueden irse clarificando algunos aspectos y más concretamente, aquellos relativos al contenido y a la metodología de los programas de ordenación y promoción de los recursos agrarios de montaña.

Se van a plantear en primer lugar unos objetivos generales hacia los que enfocar los programas. Estos son:

- a) Posibilitar el desarrollo económico y social de las áreas de montaña, centrando dicho desarrollo, básicamente en las actividades agrarias.
- b) Mantener el nivel demográfico necesario para un desarrollo

equilibrado.

- c) Conservar y restaurar el medio natural artístico y cultural de las áreas.
- d) Buscar un desarrollo armónico e integral de las áreas de montaña acompañando las actividades agrarias con adecuadas medidas de apoyo: desarrollo de la artesanía, fomento de las denominaciones de origen, turismo rural, etc.

Una vez establecidos estos objetivos generales pueden plantearse unas propuestas metodológicas acerca del contenido de los programas.

Se trata de unas propuestas básicas que tratan de ordenar coherentemente las indicaciones establecidas en la L.A.M. y que pueden desarrollarse en diversos sentidos por los programas.

Dichas propuestas pueden quedar pues, planteadas en el siguiente esquema de programa:

1. Objetivos.

A. PLANIFICACION FISICA

2. Ordenación usos del suelo.

2.1. Determinación de terrenos agrícolas susceptibles de mecanización.

2.2. Determinación de otras posibles áreas de interés especial.

3. Protección y ordenación del suelo y de las actividades de montaña.

3.1. Protección del paisaje y áreas naturales, de la flora, de la fauna y de las formaciones rocosas.

3.2. Conservación de suelos agrícolas y forestales.

3.3. Protección de las aguas.

3.4. Protección de bosques y prevención de incendios forestales

3.5. Protección de pastizales.

4. Protección de la vivienda y de la arquitectura rural.

B. PROMOCION ECONOMICA

5. Promoción de actividades agrarias.
 - 5.1. Criterios generales de intervención.
 - 5.2. Fomento de las denominaciones de origen para productos de alta calidad.
 - 5.3. Fomento de los regadíos.
 - 5.4. Fomento de cooperativas.
6. Promoción de la pequeña y mediana industria y de la artesanía.
7. Promoción de otras actividades específicas.

C. INFRAESTRUCTURAS Y EQUIPAMIENTOS

8. Infraestructuras y servicios básicos.
 - 8.1. Abastecimiento y depuración de aguas.
 - 8.2. Electrificación rural.
 - 8.3. Caminos y carreteras rurales.
9. Infraestructuras agrarias.
 - 9.1. Regadíos.
 - 9.2. Instalaciones ganaderas.
 - 9.3. Creación de pastizales.
 - 9.4. Protección y creación de bosques.
 - 9.5. Restauración y mejora de suelos.
10. Equipamientos.
 - 10.1. Sanitarios.
 - 10.2. Educativos.
 - 10.3. Sociales culturales.

Este esquema plantea el contenido básico que deben tener los programas; pero es necesario entenderlo como un herramienta técnica que, de cara a lograr una coherencia y una eficacia a la hora de aplicarse, debe acompañarse de otras medidas que por un lado lo complementen técnicamente y, por otro, le den una concreción real y práctica en el territorio en que se aplican.

Las primeras medidas que, en este sentido parece coherente señalar, son las relativas a la realización de diagnósticos territoriales que definan la situación de partida de las zonas objeto del

programa. Se trataría pues de realizar estudios relativos a los aspectos físicos (recursos, zonas conflictivas, etc.), demográficos (evolución demográfica, estructura de la población, migraciones, etc.), y socio-económicos (capacidad productiva, vocación de la zona, tradiciones, etc.), de la Zona de Agricultura de Montaña*.

De este análisis o diagnóstico pueden extraerse unas conclusiones útiles acerca de los déficits y las potencialidades del territorio.

La concreción de las actuaciones contenidas en los programas va a ser, sin duda, un aspecto clave en el proceso de planificación de las áreas de montaña. Esta fase no está exenta de dificultades; la búsqueda de fórmulas de concreción de actuaciones debe realizarse teniendo muy presente la pérdida de eficacia y los problemas que pueden plantear las acciones previstas para largos periodos de tiempo, con la imprevisión que esto conlleva. De ahí que, aunque el concretar con detalle las actuaciones a realizar de una imagen de eficacia y claridad a un documento, esto puede ser perjudicial cuando se trata de procesos que evolucionan en el tiempo.

Cabe pues como solución el diferenciar en cada programa las actuaciones según el grado de prioridad dando un grado mayor de concreción, a aquellas más urgentes.

Los programas quedarían pues diseñados como instrumento en los que se definen unas acciones generales con una concreción mínima y, otras, prioritarias, que se concretarían detalladamente. Ello podría realizarse mediante programas anuales.

Resta finalmente por señalar la necesidad de definir un sistema o sistemas concretos de aplicación de estas medidas.

Como elementos de reflexión en torno a ello pueden señalarse fundamentalmente:

(*) Ambito de aplicación de los programas, según la L.A.M.

- Determinación de las autoridades o entes responsables de la financiación y ejecución de estas medidas.
- Asignación de los recursos financieros correspondientes para la aplicación de las medidas así como su concreción temporal.

Dado que las distintas administraciones trabajan con presupuestos anuales no parece complicado en principio realizar la concreción financiera y la asignación de responsables a través de los programas anuales anteriormente sugeridos.

De cara a la eficacia de los programas sería deseable que la coordinación, tanto de las acciones a realizar como la financiación de las mismas correspondan a un órgano de gestión específico para cada Z.A.M.

Podría finalmente sugerirse una estrategia diferente: la de integrar esta programación en un diseño más global de ordenación del territorio de la zona.

Este diseño introduciría, entre otros, elementos tales como:

- La determinación de un núcleo o centro de la zona.
- Determinación de unos ejes de desarrollo.
- Determinación de áreas destinadas al desarrollo de la vivienda y del empleo.