



# **ORIENTACIONES PARA LA GESTIÓN, CONSERVACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS ZONAS DE MONTAÑA**



**Segundo borrador**

**Abril, 2003**





Coordinación:

*Rosa Fernández-Arroyo*

Equipo Redactor:

*María José Aramburu  
Rosa Fernández-Arroyo  
José Luis González*

Supervisión General

*Eduardo Martínez de Pisón*

Colaboraciones y aportaciones:

*Catedra UNESCO/Alfonso Martín Escudero de Medio Ambiente de la  
Universidad Rey Juan Carlos  
Jaime Izquierdo Vallina  
José Manuel Delgado  
Luis Marquina  
Javier Donés  
Javier Benayas  
Pablo Tejedo  
Francisco Purroy  
Pedro Nicolas  
José Antonio Masiá  
Javier Gómez-Limón  
Daniel Sánchez  
Emilio Blanco  
Prudencio Fernández  
Maria Jesús Ochoa  
José Maria Cerdá  
Octavio Galante*

## ÍNDICE GENERAL

	<u>Pág.</u>
AGRADECIMIENTOS	
PROLOGO	
CONSIDERACIONES PREVIAS .....	15
ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA .....	16
<b>PRIMERA PARTE: CUESTIONES GENERALES</b> .....	<b>22</b>
1. VALORES DE LAS MONTAÑAS .....	22
1.1. ALMACÉN Y SUMINISTRO DE AGUA .....	24
1.2. ALMACÉN DE BIODIVERSIDAD .....	24
1.3. PATRIMONIO CULTURAL .....	25
1.4. INDICADORES DE CAMBIOS AMBIENTALES .....	26
1.5. RESERVAS DE RECURSOS NATURALES .....	27
1.6. FUENTE DE SERVICIOS AMBIENTALES PARA EL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD .....	28
1.7. ESPACIOS Y PAISAJES NECESARIOS PARA EL RECREO ESPIRITUAL Y FÍSICO .....	29
1.8. LA CIENCIA, LA INVESTIGACIÓN Y LOS ESPACIOS DE MONTAÑA: LAS MONTAÑAS COMO ESPACIO PARA EXPANDIR LA INVESTIGACIÓN. LA INVESTIGACIÓN COMO INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA CONSERVACIÓN DE LAS MONTAÑAS .....	29
1.9. LAS MONTAÑAS COMO ESPACIOS PARA LA VIDA .....	31
2. ACTORES Y DESTINATARIOS .....	31
3. OBJETIVOS GENERALES .....	33
<b>SEGUNDA PARTE: DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE         DIVERSOS ASPECTOS DE LAS MONTAÑAS</b> .....	<b>37</b>
1. SOBRE LA DEFINICIÓN DEL ÁMBITO DE LA POLÍTICA DE MONTAÑA .....	37
2. ANÁLISIS INSTITUCIONAL: MARCO JURÍDICO ACTUAL PARA LAS MONTAÑAS ESPAÑOLAS .....	41

3. ÁMBITO GEOGRÁFICO: DISTRIBUCIÓN DE LAS MONTAÑAS EN EL TERRITORIO ESPAÑOL .....	46
4. RASGOS GENERALES DE LOS PAISAJES RURALES DE MONTAÑA .....	47
5. DIVERSIDAD BIOLÓGICA EN LAS MONTAÑAS ESPAÑOLAS ....	49
6. PROCESOS HISTÓRICOS QUE HAN DEFINIDO LA SITUACIÓN ACTUAL .....	50
7. CLAVES DE LAS SOCIEDADES DE LA MONTAÑA ESPAÑOLA EN EL MOMENTO PRESENTE: CUALIDADES, RECURSOS Y CUESTIONES SOCIOECONÓMICAS MAS RELEVANTES, COMO BASE PARA EL ANÁLISIS TERRITORIAL .....	52
8. ANÁLISIS TEÓRICO DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES .....	55
8.1.- IMPACTOS DERIVADOS DEL SECTOR PRIMARIO (AGRICULTURA, GANADERÍA, FORESTAL, INCENDIOS) .....	56
8.2.-IMPACTOS DERIVADOS DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES (MINERÍA, ENERGÍAS HIDROELÉCTRICA Y EÓLICA) .....	59
8.3.-IMPACTOS DERIVADOS DEL SECTOR TERCIARIO ....	61
<b>TERCERA PARTE: DIAGNOSTICO Y CONCLUSIONES .....</b>	<b>73</b>
1.- DIAGNOSTICO DE CONJUNTO PARA LAS ÁREAS DE MONTAÑA ESPAÑOLAS .....	73
1.1. POTENCIALIDADES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE .....	74
1.2. OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE .....	74
2. CONCLUSIONES GENERALES: ORIENTACIONES BÁSICAS PARA LA PROTECCIÓN, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LAS REGIONES DE MONTAÑA, DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES .....	77
3. LA CONSERVACIÓN DE LAS MONTAÑAS: UNA PRIORIDAD AMBIENTAL, ECONÓMICA Y SOCIAL .....	82
<b>CUARTA PARTE: PROPUESTAS DE ACTUACIÓN.....</b>	<b>84</b>
1.- AGRICULTURA, GANADERÍA Y POLÍTICA FORESTAL DE MONTAÑA .....	84
2.- BIODIVERSIDAD: USO SOSTENIBLE Y CONSERVACIÓN .....	85
3. CONSERVACIÓN DEL MEDIO Y PROTECCIÓN DE ESPACIOS .....	85

4.- COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA .....	87
5.- COORDINACIÓN INSTITUCIONAL .....	87
6.- CULTURAS LOCALES .....	89
7.- DEFINICIÓN .....	89
8.- DESARROLLO SOSTENIBLE .....	90
9.- DESTINATARIOS Y ACTORES .....	91
10.- EMPLEO/TRABAJO .....	91
11.- ENERGÍA .....	92
12.- EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL .....	93
13.- FINANCIACIÓN .....	93
14.- INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN .....	95
15.- INVESTIGACIÓN .....	95
16.- NORMATIVA Y OTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....	96
17.- ORDENACIÓN DEL TERRITORIO .....	97
18.- PAISAJE .....	98
19.- PREVENCIÓN DE RIESGOS NATURALES .....	99
20.- PROMOCIÓN .....	99
21.- SEGUIMIENTO. REDES .....	101
22.- SENSIBILIZACIÓN .....	101
23.- SERVICIOS PÚBLICOS .....	101
24.- TRANSPORTE .....	102
25.- TURISMO Y RECREO .....	102
26.- URBANISMO .....	103

## **BIBLIOGRAFÍA**

## **ANEXOS**

### **ANEXO I.- CUESTIONARIO Y PETICIÓN DE INFORMACIÓN**

### **ANEXO II.- EJEMPLOS DE LEGISLACIÓN Y PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL DE LAS CCAA EN RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS DE MONTAÑA**

## **AGRADECIMIENTOS**

Georgina Álvarez (directora técnica del estudio) nos proporciono abundante documentación y estuvo siempre preocupada por la marcha de los trabajos. José Maria Lozano (DGCN) mejoró sensiblemente el primer borrador. Rosa M<sup>a</sup> Martín Vázquez (DGCN) nos cedió parte de su tiempo y su saber informático.

Salvador Rivas Martínez; Ramón Tejedor; José Luis Mendieta; Theo Oberhuber; Montserrat Candini; Francisco Martínez; Luis Villar; Alicia Sanz, Salvador García Atance, aportaron valiosas sugerencias e información en distintos momentos del trabajo.

*SEDES OFICIALES QUE HAN COLABORADO CON INFORMACIÓN DE TIPO ADMINISTRATIVO E INSTITUCIONAL*

• **Junta de Castilla-La Mancha:**

Dirección de la página web: <http://www.jccm.es/>  
e-mail: [gabinete.agricultura@jccm.es](mailto:gabinete.agricultura@jccm.es)

Boletín Oficial de la Junta: [www.jccm.es/docm/](http://www.jccm.es/docm/)  
e-mail: [docm-internet@jccm.es](mailto:docm-internet@jccm.es)  
Gregorio Sánchez.  
e-mail: [gregorios@jccm.es](mailto:gregorios@jccm.es).

• **Madrid: Cátedra UNESCO/ALFONSO MARTÍN ESCUDERO de Medio Ambiente de la Universidad Rey Juan Carlos**

Universidad Rey Juan Carlos  
C/ Tulipán s/n  
Edificio Departamental I, Oficina 041  
Móstoles, 28933  
Madrid

Tel 34-91-4887113  
Fax 34-91-4887068

Email: [unesco@escet.urjc.es](mailto:unesco@escet.urjc.es)

• **Generalitat de Catalunya:**

Dirección de la página web: <http://www.gencat.net/>  
e-mail: [bustia\\_suggeriments.ptop@gencat.net](mailto:bustia_suggeriments.ptop@gencat.net)

Sección de Información y Registro  
Departamento de Política Territorial y Obras Públicas  
e-mail: [inf.ptop@gencat.net](mailto:inf.ptop@gencat.net)

Nuria Argento Jiménez  
Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña (DOGC)  
<http://www.gencat.es/diari/eindex.htm>  
e-mail: [basedogc@gencat.net](mailto:basedogc@gencat.net)

• **La Rioja:**

Dirección de la página web: <http://www.larioja.org/>



e-mail: [informacion@larioja.org](mailto:informacion@larioja.org)

Sr. Victor M. Tomé Barbero  
Dirección General de Desarrollo Rural  
Avda. de la Paz, 8-10  
26071- Logroño  
Tfno.: 941-291-369. Fax: 941-291-432  
e-mail: [dg.desarural.agri@larioja.org](mailto:dg.desarural.agri@larioja.org)

- **Euskadi:**

Dirección de la página web: [http://www.euskadi.net/home/indice800\\_c.htm](http://www.euskadi.net/home/indice800_c.htm)  
Servicio de Información del Espacio Rural Vasco:  
<http://www.nekanet.net/default.asp?Idioma=castellano>  
e-mail: [nekanet@ikt.es](mailto:nekanet@ikt.es)

Sr. Joxe Ortúzar  
e-mail: [jose-ortuzar@ej-gv.es](mailto:jose-ortuzar@ej-gv.es)

- **Generalitat Valenciana:**

Dirección de la página web: <http://www.gva.es/accesible.html>  
[uci@agricultura.m400.gva.es](mailto:uci@agricultura.m400.gva.es)

D. Pedro Muñoz Pellicer  
Jefe de Unidad de Coordinación Informativa  
Secretaría General.- Servicio Promoción Comarcal  
Conselleria Agricultura, Pesca y Alimentación  
Tfno.- 96-38-66969. Fax: 96-38-65670  
e-mail: [pedro.muyoz@agricultura.m400.gva.es](mailto:pedro.muyoz@agricultura.m400.gva.es)

- **Comunidad de Cantabria:**

Dirección de la página web: <http://www.gobcantabria.es/>

Sr. Antonio Ponce  
e-mail: [infoambiente@fungesma.es](mailto:infoambiente@fungesma.es)

- **Comunidad Autónoma de Andalucía**

Dirección de la página web: <http://www.juntadeandalucia.es>

Servicio de Información al ciudadano de la Junta de Andalucía  
e-mail: [información@juntadeandalucia.es](mailto:información@juntadeandalucia.es)

- **Comunidad Autónoma de Aragón**

Dirección de la página web: <http://portal.aragob.es/>

- **Universidad de Barcelona. Grupo de Trabajo de Geografía Rural**

Dirección de la página web: <http://www.ub.es/geoagr/>

Dra. Roser Majoral Moline. Depto. Geografía Física y Análisis Geográfico Regional.

e-mail: [majoral@trivium.gh.ub.es](mailto:majoral@trivium.gh.ub.es)

## **PRÓLOGO**

### **Diez consideraciones para la protección de las Montañas**

Las montañas y las tierras altas por encima de los mil metros de altitud ocupan una quinta parte de las tierras del mundo.

Constituyen el soporte directo en el que habita una décima parte de la humanidad.

Afectan indirectamente a la vida de la mitad de la población mundial, que depende de un modo u otro de un conjunto de recursos a ellas vinculados: agua, energía eléctrica, bosques, minerales, biodiversidad, posibilidades recreativas.

Un mundo vasto, diverso, fragmentado y vulnerable, que no sólo reviste una crítica importancia para la vida humana y la persistencia de un gran número de culturas peculiares, sino que también constituye el último reducto o el hábitat exclusivo de multitud de especies animales y vegetales, y por añadidura representa un valioso y sensible medidor de los cambios globales.

La declaración de 2002 como Año Internacional de las Montañas por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas implica el reconocimiento del importantísimo papel ambiental y económico de las áreas de montaña de todo el mundo, y tuvo como objetivo llamar la atención de los gobiernos y la sociedad en general acerca de las prioridades de conservación de estos espacios y acerca de las necesidades de oportunidades económicas justas y sustentables para los habitantes de las montañas.

En estas “Diez consideraciones para la protección de las montañas”, redactadas como aportación para el presente trabajo, el profesor Martínez de Pisón señala claramente los hechos y conceptos que deben marcar las líneas maestras de la Carta de las Montañas Españolas:

“Podríamos, tras la experiencia del Año Internacional de las Montañas, indagar en varias vías complementarias para que la preservación y el cuidado de los territorios montañosos tuviera una atención progresiva. Podrían sintetizarse en este sentido diez itinerarios complementarios, y por tanto, añadidos a una base clave de política medioambiental estricta:

1. *Nada hay ya desconectado en estos paisajes.* Cada vez más la alta montaña depende del valle y éste del llano, por lo que es cada vez más difícil aislar o intervenir sólo en los pisos superiores del relieve, mediante un control parcial o sectorial, sin acuerdo con una política territorial y cultural de conjunto.
2. *No es posible contraponer una intervención conservacionista pasiva mientras se incrementa y cambia de forma una fuerte dinámica socioeconómica y territorial,* que transforma combinadamente toda la montaña, que unas veces ve obstáculos en la conservación o incluso reconvierte los espacios naturales en servicios funcionales. La conservación debe tener, por tanto, una perspectiva de campo amplio, más allá de su propio espacio y control.
3. *Es pues, necesario encontrar vías de intervención activa en el proceso,* además de la indispensable conservación de espacios estrictos –que sigue siendo esencial-, de modo que se pueda acceder a las causas, a los desarrollos y a los lugares donde se generan los problemas, mediante el ejercicio de un peso objetivo en las políticas territoriales.
4. *El procedimiento adecuado es participar en la ordenación territorial de las montañas y en los sistemas de desarrollo de las áreas de montaña,* como un elemento clave de esa ordenación en las sociedades avanzadas y como una condición básica para que tal desarrollo sea completo. Sin duda, ese papel ya se ejerce medioambientalmente, pero propondríamos una inserción más definida en la política territorial, es decir, dentro del proceso y del problema.
5. Se inscribe lo dicho en el amplio campo de *una intervención cultural en el proceso territorial.* Todo transcurso de modificaciones geográficas debe requerir una corrección cultural de sus bases meramente pragmáticas para evitar daños patrimoniales. Esto debe extenderse a los espacios naturales no protegidos y acaso no protegibles, donde debe actuar de pantalla generalizada mediante figuras flexibles.
6. Tal extensión no es improcedente, puesto que *hay ya ejemplos en marcha en otros países europeos.* Por otro lado, los procesos transformadores negativos se incrementan y extienden de tal modo, que también un esfuerzo conservacionista de parecidas proporciones.
7. *Las posibles figuras flexibles que pueden utilizarse, aparte de los tipos de protección ya existentes y que deben perdurar e incrementarse, son diversas.* Algunas tienen precedentes en nuestras montañas, otras existen ya en otros países, y ciertas de ellas son sólo proyectos sin implantación. Pero en estos momentos se requieren estos complementos ágiles de modo especialmente urgente. Es, sin embargo, un inconveniente administrativo que la heterogeneidad de tales figuras se sume a la ya existente de los tipos

de espacios protegidos, que no siempre responde a un hecho gradual o de matiz o igualmente apropiado a distintos medios, por lo que da resultados a veces confusos. Esas figuras flexibles pueden ser, por ejemplo: normativas territoriales y preservacionistas de macizos concretos; proyectos locales de desarrollo sostenible; redacción de una ley general de la montaña; funcionamiento de una normativa europea del paisaje y adscripción a ella; establecimiento de una más amplia, activa y coherente red de reservas de la biosfera de montaña, de fuerte fundamento geográfico; encauzamiento de un Parque Internacional Europeo de los Pirineos, etc. Sin desdeñar las evaluaciones de impacto ambiental ni reemplazarlas, estas figuras poseen una capacidad inicial de cobertura y una presencia general en los territorios, que cada vez resultan más indispensables.

8. La confección de una *Carta de las Montañas que contenga unos principios conceptuales de partida*, el análisis de la intervención en los procesos y la objetivación de las claves de las aspiraciones proteccionistas será crucial, porque permitirá poseer un documento de referencia, una línea de acción y una divisoria para disponer a qué lado se sitúan unas u otras actuaciones, tantas veces confusamente alarmantes, digan o no – como no deja de ser habitual- que “nunca harán daño a la naturaleza”.
9. La inserción en tal estructura supone también *tener capacidad de oferta de proyectos de aprovechamientos directos y de beneficios derivados que sean opciones realistas de desarrollo en condiciones de sostenibilidad*; que, con su conveniente corrección naturalista y cultural, ofrezcan funciones también rentables. El fomento de estas opciones mediante proyectos viables de desarrollo local, basados en un buen conocimiento territorial y de la dinámica económica, será mucho más coherente con la protección de espacios. Si no, los modelos generalistas y de rápido éxito que no dan entrada al interés cultural impondrán su estilo en solitario, como tantas veces ha venido ocurriendo. La divisoria, también aquí, entre lo que es “sostenible” y lo que deja de serlo –por abuso de este término- es cada vez más difícil de establecer, pero puede ponderarse al menos en función de su capacidad de preservación de su territorio natural y cultural.
10. Por último, es conveniente el *afianzamiento y la posible extensión de los Parques Nacionales y Naturales de montaña*, los primeros en su nivel de reconocimiento y de protección, dentro de una red general de Península y archipiélagos, conectada a la red internacional, y los segundos en su grado y su escala. Lo existente es irrenunciable. No obstante, hay territorios con vocación de Parques, aún no reconocidos definitivamente como tales, y hay espacios de segundo rango cuyos méritos naturales y paisajísticos corresponderían al primero. En cualquier caso, los “Parques Nacionales” responden a una categoría histórica internacional en la que se inscribieron desde su origen los nuestros, y su red debe aspirar a ser geográficamente coherente respecto a la totalidad de componentes

territoriales del conjunto del espacio español mediante una malla de elementos destacados de sus paisajes naturales, dotados de la máxima categoría administrativa de los entes de protección y provistos de unos instrumentos de conservación especialmente completos. Nuestras montañas mejores deben, por ello, ser consideradas como objeto de tales Parques o aspirar a ese rango. Sobre todo, porque es el mejor modo de garantizar su conservación. Hace más de dos siglos un ilustrado alemán escribía que para sentir plenamente algo que es bueno, pero que, por hábito, podemos estar indiferente ante su presencia, deberíamos figurarnos que no existe, que lo hemos perdido: en lo que aquí nos importa, pese a cualquier desinterés abúlico o pese a un deseable sentido crítico, si no hubieran existido nuestros Parques Nacionales de montaña, con sinceridad, ¿qué habría sido de los lugares que protegen?”

*(E. Martínez de Pisón, diciembre de 2002)*

## CONSIDERACIONES PREVIAS

Los documentos que se presentan tiene carácter de borrador. Describen y plantean una situación general para todas las montañas españolas. Es esta una cuestión a tener muy en cuenta a la hora de planificar y diseñar políticas para su conservación y desarrollo, pues se considera muy necesario una particularización de sus valores y problemática según la región biogeográfica en la que se asientan, de manera que las líneas de gestión que se elaboren se ajusten a tales particularidades.

Como queda dicho, la Carta de las Montañas que se presenta, es un documento de trabajo a cuya redacción, en una primera fase, han contribuido más de una veintena de profesionales vinculados a las Montañas. La participación de estos colaboradores se ha concretado a diferentes niveles, llegando incluso a la redacción de escritos sobre aspectos concretos. En este caso se ha intentado trasladar literalmente al documento tal aportación o sus párrafos más significativos.

En el mes de febrero se presentó un primer borrador de documento que tras ser sometido a una revisión por técnicos de la Dirección General de Conservación de la Naturaleza, fue posteriormente presentado para debate en el Seminario sobre Conservación y Desarrollo Sostenible en Áreas de Montaña (Valsain, 25-26 de febrero, 2003). En este Seminario se elaboraron unas conclusiones y recomendaciones que debería tener en cuenta la Carta Española de las Montañas. Estas sugerencias en la medida que no eran contempladas en el primer borrador han sido incorporadas.

## **ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA**

A propuesta del Consejo Económico y Social de 22 de julio de 1997 (Resolución 1997/45), la Asamblea de las Naciones Unidas, en Resolución de 10 de noviembre de 1998 (A/RES/53/24. International Year of Mountains, 2002), declaró 2002 Año Internacional de las Montañas.

Esta Resolución, en su apartado 3, *exhorta* a Gobiernos, organizaciones nacionales e internacionales, ONGs y al sector privado a prestar apoyo al Año Internacional de las Montañas; y, en su apartado 4, *alienta* a todos los Gobiernos, al sistema de las Naciones Unidas y a todas las demás instancias a que aprovechen este año para difundir la importancia del desarrollo sostenible de la montaña.

La citada Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas daba así, en parte, impulso adicional al Capítulo 13 de la Agenda 21 aprobada en Río 92, donde se fijaron los principios de actuación en materia de desarrollo sostenible de las montañas, y cuya implementación dio lugar, bajo el liderazgo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), al establecimiento del denominado Programa para las Zonas de Montaña (1994) y del Foro de las Zonas de Montaña (1995), red de organizaciones e instituciones con el interés común del desarrollo sostenible de estas zonas.

Como parte de las actividades que, a nivel global, ofreció el año 2002, destaca la Cumbre Global de las Montañas, celebrada en Bishkek, Kirguistán, a través de la cual, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la FAO (Villeneuve *et al.*, 2002) esbozaron la nueva política global a seguir en la materia.

Por su parte, la IV Conferencia de las Partes (COP) del Convenio de Diversidad Biológica celebrada en 1998 decidió (Decisión IV/16) que los ecosistemas de montañas serían el tema principal a considerar en la COP VII a celebrar en Kuala Lumpur en 2004. La COP VI celebrada en La Haya en abril de 2002 confirmó la decisión e instó (Decisión VI/30) al Secretariado Ejecutivo del Convenio a preparar un proyecto de programa de trabajo sobre la diversidad biológica de las montañas, teniendo en cuenta el conjunto de medidas adoptadas hasta la fecha a nivel nacional y regional que fueran comunicadas al mismo en cumplimiento de otra decisión de la COP (Decisión VI/25). Fruto de ello fueron los elementos para el programa mundial (UNEP/CBD/SBSTTA/8/7 y 7/Add1), el informe sobre situación y tendencias de la diversidad biológica de montañas y amenazas a las mismas (UNEP/CBD/SBSTTA/8/5), y el informe de medidas adoptadas para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica de las montañas (UNEP/CBD/SBSTTA/8/6), todos los cuales ha sometido ya el Secretariado, en diciembre de 2002 (UNEP, 2002), a la consideración de la próxima sesión de su Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (OSACTT), previa a la COP de Kuala Lumpur. Ello hace previsible la adopción por la COP VII de un paquete de medidas y de un programa de trabajo que



España y la Comunidad Europea, como Partes del Convenio, tendrán que poner en práctica.

A nivel regional paneuropeo, el Consejo de Europa aprobó, ya en 1995, el proyecto de la Carta Europea de las Regiones de Montaña (Recommendation 14 (1995) (1) on The European Charter of Mountain Regions), proyecto que asumió la Asamblea Parlamentaria (Recommendation 1274 (1995)1) y que, tras varios debates (Parliamentary Conference on a Pan-European Policy for Mountain Regions, Rodez, Francia, 11-13 septiembre 1997; Forum for Sustainable Development of the European Continent, Estrasburgo, Francia, 25-26 Noviembre 1999; y Seminar on the Draft outline Convention on Mountain Regions, St Vincent, Italia, 28/IV/2000), dio lugar al proyecto de Convenio Marco sobre Regiones de Montaña aprobado por Recomendación del Congreso de Autoridades Locales y Regionales de Europa (Recommendation 75 (2000)), Estrasburgo, mayo 2000).

Por otra parte, el Parlamento Europeo, mediante Resolución de 6 de septiembre de 2001 (A5-0277/2001), revisó los 25 años de aplicación de la legislación de la Comunidad sobre Agricultura de Montaña (Directiva 75/268/CEE), ordenando a la Comisión someter al propio Parlamento y al Consejo, en ese mismo año de 2001, una Comunicación que expusiera las acciones a desarrollar en 2002 con motivo del Año Internacional de la Montaña y a elaborar un plan de desarrollo sostenible de las regiones de montaña de la Unión Europea y Estados de adhesión, poniendo especial énfasis en la cooperación transfronteriza (Pirineos, Alpes, Cárpatos, Balcanes...). La Resolución también conminaba a la Comisión a definir las zonas de montaña con precisión sobre parámetros objetivos tales como la altitud, pendiente, brevedad de los periodos de cultivo y otros, junto con parámetros relativos a la densidad y pirámide de población y al potencial de desarrollo de estructuras comerciales, fijando los principios orientadores a los que debería ajustarse una nueva política agrícola (incluida una nueva política ganadera) aplicable a estas zonas, política que debería ser integrada incluyendo elementos no sólo de desarrollo rural sino también acciones específicas de política regional tales como redes de transporte local, turismo, artesanía e industria sostenible.

El Consejo Económico y Social de la Unión Europea, en julio de 2002, emitió un dictamen de iniciativa sobre “El Futuro de las Zonas de Montaña en la Unión Europea” (CES 4256/2002 fin FR-ORT/JAS/CVE/il), diseñado a partir del balance de la acción comunitaria en relación con las zonas de montaña, un auténtico programa integral indicativo de la dirección a seguir por la Unión, que se estructuraba sobre dos pilares: la integración de las zonas de montaña en la futura política de los Fondos Estructurales, y la elaboración de una política de la montaña que sirviera de modelo de desarrollo sostenible y equitativo.

No sólo las instituciones gubernamentales han puesto en marcha iniciativas en este Año Internacional de las Montañas. También la sociedad civil ha puesto en la mesa de discusión propuestas concretas. Por destacar algunas, podría mencionarse la labor de las ONGs europeas ARPE (Agencia Regional para el Medio Ambiente en el Pirineo Francés) y CIAPP (Consejo Internacional Asociativo para la Protección de

los Pirineos) que, en el marco del Capítulo 13 de la Agenda 21, diseñaron una extensa consulta pública europea acerca del desarrollo sostenible en áreas de montaña, y que dio como resultado el documento “Recomendaciones de las ONGs y las poblaciones de montaña para los gobiernos y la Unión Europea”, presentado en Toulouse en julio de 1996 con ocasión de las Jornadas de Desarrollo Sostenible de la Montaña; la denominada European Mountain Convention, una iniciativa de la Asociación Euromontana (que incluye organizaciones de agricultores y ganaderos, comunidades locales, institutos de investigación, agencias de desarrollo, asociaciones de montaña, etc., con intereses comunes en el desarrollo sostenible de las zonas rurales de montaña), en su tercera sesión, celebrada en Inverness (Escocia), se centró en el análisis de los servicios y beneficios no comercializables de las montañas y en la elaboración de propuestas de cara a la futura reforma de los Fondos Estructurales.

Numerosas organizaciones de montañeros y alpinistas promovieron sesiones de debate formulando propuestas y debates, destacando a nivel internacional, la Declaración del Tirol (UIAA, Unión Internacional de Asociaciones de Alpinismo, Innsbruck, 8 de septiembre de 2002); el Decálogo Messner, elaborado por el alpinista y eurodiputado alemán Reinhold Messner con objeto de alentar el necesario debate europeo para la protección de las montañas; el Manifiesto de Mountain Wilderness (2000) y, en España, el Manifiesto de Alpinistas Españoles para la Protección de las Montañas, Madrid, diciembre del 2002); la Declaración de Bielsa (Pirineos del Sobrarbe, Aragón, de 15 de junio de 2002), o el Manifiesto por las Montañas Mediterráneas (septiembre de 2002). El Consejo Internacional Asociativo para la Protección de los Pirineos (CIAPP) también aprobó la denominada Carta para la Protección de los Pirineos, etc.

El Consejo de Ministros español haciéndose eco, tanto de la Resolución de las Naciones Unidas, como de las iniciativas comunitarias citadas, creó mediante aprobación del Real Decreto 292/2000, de 22 de marzo, el Comité Español para el Año Internacional de las Montañas, adscrito al Ministerio de Medio Ambiente a través de la Secretaría General de Medio Ambiente. Dicho Comité tenía como fines difundir las directrices dadas por Naciones Unidas para el Año Internacional de la Montaña, y además, coordinar y promover los esfuerzos de todas las Administraciones y entidades interesadas en la conservación y el desarrollo sostenible de las zonas de montaña españolas.

A propuesta del Ministerio de Medio Ambiente, este Comité acordó elaborar una Carta de las Montañas que, en línea con estas iniciativas, realizara el diagnóstico de la situación en las montañas españolas y concretara para España las líneas estratégicas a seguir para la conservación y el uso sostenible de las montañas.

Como primer paso en esa dirección se ha realizado este estudio, de carácter técnico, que ha incorporado consultas a diversos sectores y que ofrece a modo de conclusión un Borrador de Carta de las Montañas que recoge los pasos a seguir para la formulación, de manera participada, de una política integral de montaña que, tomando como base el diagnóstico de la situación existente y los principios que se derivan de esos instrumentos de autoridad ya elaborados por instancias

internacionales, regionales y supranacionales, proporcione objetivos estratégicos a largo, medio y corto plazo, para ajustar las políticas sectoriales a las exigencias de esos principios. En una palabra, un documento que pretenda ser el punto de partida de un debate social amplio que permita llevar a la formulación de líneas estratégicas de actuación consensuadas social y políticamente, y poner en marcha los mecanismos institucionales con continuidad suficiente para que pueda hablarse de una futura política de conservación y uso sostenible de los ecosistemas de montaña.

Es cierto que el Año Internacional de las Montañas podría haber dado lugar a avances institucionales de mayor alcance, pero no lo es menos que la confluencia de este proceso con otros debates sociales, económicos y ambientales de incidencia directa sobre la cuestión, no sólo internacionales o supranacionales, sino también nacionales (Plan Forestal Español, Borrador del Anteproyecto de Ley de Montes (2003), finalización de la elaboración de LIC de las biorregiones Mediterráneas, Atlántica y Alpina que integrarán la Red Natura 2000, elaboración del Libro Blanco sobre Desarrollo Rural, proceso de ratificación del Convenio del Paisaje, elaboración del nuevo Atlas de Geografía que permitirá operar con tipologías y metodologías aplicadas, Estrategia de Desarrollo Sostenible...), hace necesario un proceso de debate abierto, mayor que el que requiere la colección participada de datos y opiniones, que se hurtaría a la sociedad española si el proceso se diera por cerrado. El Borrador de la Carta refleja pues no sólo puntos y principios sustantivos sino también adjetivos, es decir, orientados hacia la descripción del proceso a seguir en el largo camino hacia la internalización de esos principios en las políticas sectoriales y hacia el establecimiento de programas con sustantividad propia que, constitutivos de una auténtica política de montaña, estén dirigidos expresamente a su puesta en práctica.

## **METODOLOGÍA**

El método de trabajo seguido, estuvo influido por el tiempo disponible. Se deseó realizar estudios de análisis-diagnóstico detallados para los diversos macizos o al menos grandes regiones montañosas y, hubo de concretar la fase de consultas.

Así, el diagnóstico operativo (primera parte) tiene carácter general, identifica los valores y grandes campos de problemas de las montañas, para en una fase posterior poder aproximarse a las vías de solución en forma de instrumentos que posibiliten la corrección de procesos erróneos y puedan dar lugar a procesos nuevos y positivos.

No obstante, a lo largo de todo el proceso se ha tratado de contar con la máxima participación posible, a través de consultas directas, entrevistas, invitaciones a la colaboración en diversos modos, participación en debates en diversos foros, etcétera.

En primer lugar se procedió a la búsqueda y lectura de literatura específica reciente (conclusiones de encuentros, manifiestos, legislación, convenios, estrategias,

borradores de documentos de la UE, etc.), material ampliamente difundido con ocasión de la preparación global del Año Internacional de la Montaña.

Toda esta información se analizó a la luz de la realidad española, para lo que se capitalizaron las aportaciones y opiniones de diversos expertos a los que se consultó, realizándose bajo la supervisión del Profesor Martínez de Pisón un primer esfuerzo de síntesis que se plasmó en el Cuestionario para la Elaboración de la Carta de las Montañas<sup>1</sup> (ver Anexo I), que contenía ya un conjunto de elementos de trabajo para un diagnóstico básico de la situación española. Este documento fue remitido a 130 direcciones, entre técnicos, investigadores y docentes, gestores, políticos, periodistas especializados, grupos ecologistas y otros expertos, siendo contestado por 19 personas (ver Colaboradores y Agradecimientos).

A lo largo del proceso se asistió a Foros, Jornadas y encuentros a nivel nacional -Jornadas de Desarrollo Rural Integrado (Solsona - Lleida, 26 y 27 de noviembre); I Congreso Ibérico de Agricultura, Conservación y Desarrollo Sostenible de la Montaña (Cáceres, 3 y 4 de Diciembre); Jornadas de Conservación y Desarrollo Socioeconómico en Espacios Naturales Protegidos (Rascafría – Madrid, 29 y 30 de noviembre 2002); Presentación del Manifiesto de Alpinistas Españoles para la Protección de las Montañas (Madrid, diciembre 2002)-, en el transcurso de cuyas conferencias y mesas redondas ha sido posible, además de dar a conocer el proceso de elaboración de la Carta de Las Montañas en el que se estaba trabajando, conocer y pulsar, de modo tanto formal como informal, múltiples opiniones, reflexiones y aportaciones de muy diverso origen (ámbito técnico, político, socioeconómico, académico y de la investigación) así como diversos enfoques, de lo local a lo autonómico y nacional; y también del campo teórico al de los conocimientos prácticos y la experiencia real.

En el anexo II, se muestra información relativa a algunas legislaciones desarrolladas por Comunidades Autónomas en materia de políticas de montaña.

Por último, hay que señalar que a lo largo del pasado 2002, y durante los meses previos a la formalización del contrato para la realización del presente trabajo, este equipo inició una serie de acciones y contactos con la intención de ganar tiempo y capacidad de maniobra para aprovechar en la medida de lo posible la oportunidad

---

<sup>1</sup> Inspirado en el método y en los fundamentos del cuestionario de trabajo empleado por **la ya citada**, consulta pública europea acerca del desarrollo sostenible en áreas de montaña, promovido por las ONGs europeas Agencia Regional para el Medio Ambiente del Pirineo Central (ARPE) y Consejo Internacional Asociativo para la Protección de los Pirineos (CIAPP) en el marco del Capítulo 13 de la Agenda 21 (y que dio como resultado el documento “Recomendaciones de las ONGs y las poblaciones de montaña para los gobiernos y la Unión Europea”, presentado en Toulouse en julio de 1996 en las Jornadas de Desarrollo Sostenible de la Montaña ), el Cuestionario para la Elaboración de la Carta de las Montañas avanzaba ya relaciones preseleccionadas de hechos, cuestiones clave, problemas, objetivos y mecanismos para una estrategia de corrección, y pretendía recabar las aportaciones de un conjunto muy heterogéneo de colaboradores que incluía políticos, cargos técnicos, investigadores, funcionarios universitarios, representantes de la prensa especializada en temas ambientales y deportes de montaña, ONGs, etcétera.

Eliminado: una extensa

de difusión pública de los principios del Año Internacional de las Montañas y de recabar participación técnica y social para la elaboración de la Carta (anexo I). Debido a las avanzadas fechas en que finalmente se aprobó la propuesta para el trabajo no hubo, sin embargo, tiempo para llevar a cabo las acciones proyectadas, pero a causa del interés y expectativas que éstas suscitaron entre las personas, colectivos e instituciones públicas ante quienes este equipo presentó sus propuestas, hemos optado por reseñarlas, ya que probablemente hubieran jugado un papel interesante en el presente proceso.

## **PRIMERA PARTE: CUESTIONES GENERALES**

---

### **1.- VALORES DE LAS MONTAÑAS**

La singularidad de las montañas, cualesquiera que sean, consiste, como apunta García Fernández (1991), en serlo. Esto significa reconocer su entidad ecológica, que se apoya en los mismos o parecidos hechos generales casi siempre, sobre todo en montañas de la misma latitud (Rodríguez Martínez, 2001). La altitud y la pendiente son dos parámetros que confieren a las montañas buena parte de su personalidad única y de sus muchas peculiaridades, que no encontraremos en otras áreas u otros ecosistemas del planeta. Más allá de la longitud y la latitud de las llanuras, la tercera dimensión de las montañas impone al medio cualidades exclusivas que se traducen en rigores climáticos, dificultad de acceso y tránsito, problemas para el establecimiento de cultivos y otros usos convencionales del espacio, etcétera.

Así, las montañas quedan caracterizadas por ser lugares aislados y de difícil acceso (González Vallecillo, 1997). En virtud de tales cualidades, las montañas han tardado mucho más tiempo en ser utilizadas, explotadas y ocupadas por los seres humanos, y ello siempre siguiendo un gradiente de altitud y por consiguiente de habitabilidad. Algunas, especialmente inaccesibles o rigurosas, se conservan aún casi primigenias. Otras, se están degradando rápidamente, porque si la altitud de las montañas determina o determinó para ellas una cierta inexpugnabilidad, también las vuelve sumamente vulnerables a la mayoría de los impactos derivados de la actividad humana debido, fundamentalmente, a dos razones:

- a) el alto grado de especialización de las comunidades y especies que componen sus ecosistemas, que las hace difícilmente adaptables a los cambios; y por otra parte
- b) la inestabilidad de los sustratos, sujetos a la acción de la gravedad que facilita el desarrollo de fenómenos erosivos de gran magnitud, y que una vez iniciados por causas naturales o humanas resultan prácticamente incontrolables y muy difícilmente reversibles.

Por tanto se puede concluir, diciendo que las montañas son también lugares de alta energía en virtud de la altitud, expuestos a rápidos cambios, y con escasa capacidad para recuperarse de los daños ambientales.

La altitud y la inaccesibilidad contribuyen a explicar que, relativamente, se sepa poco del mundo de las montañas y del complejo equilibrio de sus ecosistemas. Supuestamente por la misma razón, los problemas que sufren las montañas y sus pobladores humanos han recabado en general una atención pública

comparativamente pequeña si se compara con la prestada a otros grandes ecosistemas o espacios del planeta como son los mares, la Antártida o los bosques amazónicos.

Lo cierto es que existe consenso internacional y nacional en afirmar que la importancia del papel que desempeñan las montañas en el equilibrio global ha estado tradicionalmente, y sigue estando, infravalorada y, por lo tanto, quizás no se tiene suficiente conciencia, por un lado, de los valores “escondidos” que prestan al conjunto de la sociedad y al resto de los ecosistemas y, por otro, de la gravedad de los problemas ambientales asociados a las montañas y de los riesgos asociados a la degradación de sus ecosistemas.

Aunque no resulta inmediatamente evidente, las montañas constituyen la base de la seguridad y la economía de las tierras bajas, debido a su influencia sobre el clima y sobre la disponibilidad de agua en extensas regiones del planeta, además de ser una fuente de valiosos recursos económicos: alimentos, medicinas, combustible, minerales, etcétera. Al mismo tiempo, los paisajes y espacios de montaña tienen un enorme valor social como reserva de un vasto acervo cultural y como entornos de calidad para el esparcimiento, la expansión y el recreo de un número creciente de personas (Jiménez, 1997).

Las áreas de montaña, por tanto, son lugares ricos en especies, hábitats, procesos biológicos y culturas exclusivas, y tienen para las sociedades humanas una enorme importancia como espacios de “compensación ecológica”, capaces de conservar o regenerar recursos naturales imprescindibles como el agua y el aire, y de garantizar la conservación de numerosas especies animales y vegetales junto con sus hábitats, como expresión del capital genético natural.

Pero es precisamente ese papel central tanto en lo ecológico como en la prestación de servicios ambientales de primera necesidad, y que se extiende muy lejos de las montañas hasta las comunidades del llano, lo que convierte a las montañas en lugares donde los daños ambientales provocan una rápida amplificación en las tierras bajas. En las montañas, como se expondrá repetidamente, todo lo que sucede arriba repercute abajo, traduciéndose generalmente como una pérdida de los servicios ambientales, y con consecuencias que pueden llegar a ser, en algunos casos, catastróficas e irreversibles.

Los principales valores que las montañas representan, según ese consenso ya referido, serían los siguientes:

### 1.1.- ALMACÉN Y SUMINISTRO DE AGUA<sup>2</sup>

Las montañas tienen un papel primordial para el mantenimiento de los ecosistemas y de la vida humana en el llano, incluso en áreas muy distantes de las cordilleras, al actuar como gigantescos depósitos que “atraen” las precipitaciones en forma de nieve y lluvia y las acumulan en forma de masas de nieve, glaciares, lagos y capital hídrico retenido en los suelos forestales de las cabeceras de cuenca.

El agua procedente de las precipitaciones líquidas y de los ciclos de fusión estacional, parcialmente regulada gracias a la capacidad de almacenamiento de agua que tienen los bosques, suministra a los valles flujos hídricos tanto más regulares cuanto más eficazmente esté controlada la escorrentía por las masas forestales bien conservadas, y en algunos casos, o en su defecto, por los sistemas de bancales y otras fórmulas de manejo del medio propios de la agricultura tradicional de montaña.

En este sentido no hay más remedio que recordar que algunas de las intervenciones y actuaciones que el ser humano realiza hoy día en los territorios de montaña (talas, quemas, determinadas actividades agroforestales, construcción y uso de infraestructuras, núcleos habitados y vías de comunicación, empleo de productos químicos, uso de sal contra el hielo en las carreteras...), pueden tener o acabarán por tener repercusiones sobre la funcionalidad de los ecosistemas implicados, mientras que otras actividades tendentes a gestionar o mejorar estos territorios (planes de gestión, cuarteles protectores, actuaciones de defensa, etc.), tienen o tendrán efectos positivos aguas abajo. No en vano las cuencas hidrográficas son las unidades naturales de estudio de los ecosistemas terrestres y también de los propios de aguas epicontinentales y del medio freático (Margalef, 1991). Por lo tanto todo aquello que afecta a las montañas (esto es, a las cabeceras de cuenca) tiene repercusiones tanto inmediatas como diferidas sobre la unidad completa.

### 1.2.- ALMACÉN DE BIODIVERSIDAD<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Resolución del Parlamento Europeo, cit supra, apartado E de los razonamientos. Informe del Comité Económico y Social de la Unión Europea, cit. supra., punto 2.11. Conclusiones de la Cumbre de Bishkek, Papel Técnico A.2 “National Policies and Institutions for Sustainable Mountain Development”; Papel Temático B.1, “Legal, economic and Compensation Mechanisms in Support of Sustainable Mountain Development”. Recomendación de la Reunión de Toulouse en 1996 de las ONGs a la Unión Europea (preámbulo). Recomendación 14 (1995), European Charter of Mountain Regions, del Consejo de Europa, art. 18. Capítulo 13 de la Agenda 21. Estrategia Forestal Española, apartados 3.2.3.2 y 3.2.3.3 de la Segunda Parte.

<sup>3</sup> Resolución del Parlamento Europeo, cit supra, razonamiento E. Conclusiones de la Cumbre de Bishkek, Papel temático B.3. “Mountain Tourism...”. Convenio Europeo del Paisaje, Preámbulo. Informes para Reunión del SBSTTA de Marzo 2003 de la Secretaría Ejecutiva del Convenio de Diversidad Biológica “Medidas para la Conservación y Utilización de la Diversidad Biológica de las Montañas” (SBSTTA/8/6); “Situación y Tendencias de la Diversidad Biológica de las Montañas y Amenazas a la Misma” (SBSTTA/8/5), donde se listan específicamente las FUNCIONES de la diversidad biológica de montaña. Declaración de la 2ª Conferencia Europea “Euromontana”. Manifiesto “Mountain Wilderness” (2000). Recomendación de la Reunión de Toulouse en 1996 de las ONGs a la Unión Europea (preámbulo). Capítulo 13 de la Agenda 21.



En el conjunto del territorio español se reparte una auténtica constelación de espacios de montaña que se caracterizan por su enorme diversidad geográfica, resultado de la situación de auténtica encrucijada intercontinental e intermarítima de la Península (Rodríguez Martínez, 2001). Esta diversidad se refleja a su vez en una gran riqueza de ambientes y ecosistemas altamente individualizados. Resulta difícil imaginar otra “familia” de sistemas biológicos que encierren una cantidad tan ingente de diversidad, adaptaciones e información. Como resultado de la propia configuración de las montañas y de la interacción de los aspectos geomorfológicos, edáficos y climatológicos con las altitudes y las vertientes, surge una infinidad de espacios prácticamente únicos: en las montañas, cada vertiente del valle, cada barranco, cada cantil o cada arroyo son diferentes en función de su altitud, de su orientación o de su pendiente, y constituyen escenarios a diversas escalas para macro y microcomunidades vivas irrepetibles.

El concepto de la biodiversidad alcanza aquí todo su sentido, y no sólo representa un extenso espectro de ecosistemas completos sino, también, una rica diversidad de especies con tres procedencias diferentes: en primer lugar, elementos vinculados a las bandas climáticas frías del globo, que al retirarse acompañando a los hielos en los últimos períodos interglaciares han quedado confinados en los “cuarteles elevados” que representan para ellos las montañas. En segundo lugar, endemismos propios que han evolucionado como resultado de las barreras naturales y del aislamiento geográfico impuestos por un medio tan abrupto. Y por último, ciertas especies que en otros tiempos tuvieron áreas de distribución mucho más amplias que se adentraban en las llanuras, y que hoy día se han visto empujadas a la relativa seguridad que les proporcionan las montañas.

La degradación de los espacios de montaña supondría (está suponiendo ya en muchos lugares) una pérdida de biodiversidad por simplificación y empobrecimiento de los ecosistemas, como ocurre a consecuencia de las talas y quemadas de los bosques; por destrucción o invasión de los hábitats de los endemismos o especies vulnerables; por fragmentación de las áreas de distribución; por alteraciones de la hidrografía, etcétera.

### 1.3.- PATRIMONIO CULTURAL<sup>4</sup>

Hay en las montañas otro tipo de diversidad, que es la cultural. Hay cientos de grupos humanos que, en forma de pequeñas comunidades, han habitado tradicionalmente los valles altos de casi todas las cadenas montañosas del país.

---

<sup>4</sup> Resolución del Parlamento Europeo, cit supra, Razonamiento X. Declaración del Tirol, cit supra, artículo 7.15. Conclusiones de la Cumbre de Bishkek, Papel temático A.2. “National Policies...”, cit supra, y “Mountain Tourism...”, cit supra. Rec. 14 (1995) European Charter of Mountain regions, del Consejo de Europa. Convenio Europeo del Paisaje (Preámbulo). Informe para Reunión del SBSTTA de Marzo 2003 de la Secretaría Ejecutiva del Convenio de Diversidad Biológica “Medidas para la Conservación y Utilización de la Diversidad Biológica de las Montañas” (SBSTTA/8/6). Declaración de la 2ª Conferencia “Euromontana”. Manifiesto de los Alpinistas Españoles. Capítulo 13 de la Agenda 21. Manifiesto “Montañas del Mediterráneo”.

Debido al aislamiento con relación a los mercados centralizados, aquellos antiguos pobladores de las montañas no tuvieron más remedio que encontrar fórmulas que les procurasen una subsistencia autónoma, y sus estilos de vida han demostrado ser auténticas estrategias sostenibles de interacción con su medio, que aplicadas con especificidad y flexibilidad lograron conjugar la intensificación y la extensificación, en parte amoldándose al medio y controlando un gran número de factores de riesgo, y en parte modificando dicho medio sin degradarlo o empobrecerlo tanto como para comprometer su propia supervivencia

Como resultado de esta interacción surgen también en las montañas unos paisajes peculiares, específicos de cada zona y de cada cultura, y que reflejan soluciones diseñadas a la medida de la necesidad, para los distintos problemas del cultivo y el regadío en laderas, la obtención de energía, el manejo del ganado o el control de la erosión.

Los procesos de pérdida de diversidad cultural y por consiguiente del acervo de conocimientos tradicionales que están sucediéndose como consecuencia de los fenómenos de la globalización económica son extremadamente preocupantes en las zonas montañosas de los países en desarrollo, donde el cambio o abandono de las antiguas y sustentables técnicas de manejo de los recursos está llevando en muchos casos a una rápida degradación y sobreexplotación de los espacios de montaña, comprometiendo gravemente no sólo la conservación de sus ecosistemas sino también el uso futuro de estos espacios por comunidades humanas necesitadas de un sustrato físico habitable

Pero también en nuestro país, estos mismos procesos de creciente mercantilización de los recursos naturales y los profundos cambios socioeconómicos de las últimas décadas están amenazando el antiguo y diversificado sistema cultural propio de las regiones de montaña y los valores que dichas culturas representan.

#### 1.4.- INDICADORES DE CAMBIOS AMBIENTALES

En las montañas, el rápido cambio altitudinal y por tanto de la temperatura, humedad y concentración de los gases del aire, condiciona una zonación vertical de ambientes y ecosistemas que recuerda en algunos aspectos a la zonación latitudinal que puede apreciarse al viajar cruzando varios paralelos (cientos o miles de kilómetros) hacia los polos. Sin embargo en las montañas estas diferencias zonales se observan al ascender sólo algunos centenares de metros, de forma que las bandas o pisos son relativamente estrechos y las transiciones tanto más rápidas cuanto más acusada es la pendiente. Ello hace que los ecosistemas de las montañas sean sumamente sensibles a ciertos cambios en las condiciones ambientales, como los debidos al cambio climático o a la contaminación por quema de combustibles fósiles (Margalef, 1991), ya que incluso pequeñas variaciones en la temperatura, en la humedad u otros factores pueden producir, si son estables, efectos amplificados sobre estos ecosistemas especializados.

La escasez de nutrientes, las bajas temperaturas y la brevedad de los períodos vegetativos hacen que en las montañas el crecimiento vegetal, y por tanto la capacidad de regeneración de los sistemas vivos, sean más lentos que en otros lugares. Como por otra parte la meteorología y las fuertes pendientes facilitan los procesos erosivos, el resultado es que cualquier proceso destructivo en las montañas, como puede ser un incendio, una tala, un desmonte o los efectos de la lluvia ácida, deja huellas más rápidas, más graves y más difícilmente reversibles que en el llano.

Los glaciares proporcionan abundante información sobre las condiciones climáticas, y el estudio de su evolución, constituye una fuente de información vital sobre cuestiones tales como el cambio climático.

### 1.5.- RESERVAS DE RECURSOS NATURALES Y PAISAJES<sup>5</sup>

Son muchos los recursos naturales de diversa índole que se encuentran en una u otra forma en las montañas españolas. La calidad de muchos de ellos, y su persistencia en el futuro, dependen de la atención que se preste hoy a garantizar su reconocimiento social; de una gestión racional y de una utilización conservadora. Veamos la naturaleza de estos recursos.

Los bosques constituyen la base de una parte de la biodiversidad vinculada a las montañas y producen diversos recursos renovables como madera, alimentos para el ganado, plantas medicinales, hongos y otros productos forestales.

Las aguas epicontinentales, freáticas y también las contenidas en las reservas glaciares son un elemento esencial para el desarrollo de la vida, el mantenimiento de los ecosistemas, los asentamientos humanos y la actividad económica, a través de diversos aprovechamientos energéticos y agrícolas.

Los minerales constituyen un recurso de carácter no renovable y cuyo potencial debe contemplarse con cautela conservadora.

Los paisajes de alta calidad presentes en las áreas de montaña son hoy día un recurso valioso y escaso, base fundamental de la economía en muchas áreas rurales y sujeto a una elevada demanda social, por lo que su preservación debe considerarse un objetivo de alta prioridad. En este sentido, las montañas son verdaderas "reservas de espacios de dominantes naturales", lo que constituye un especial valor añadido a los ya comentados. Las montañas son así, con bastante frecuencia, reservas de paisajes naturales en entornos antropizados (Martínez de Pisón, 1989).

---

<sup>5</sup> Resolución del Parlamento Europeo, cit supra, Razonamiento E. Dictamen de Iniciativa del Comité Económico y Social de la Unión Europea, cit supra, puntos 2.1; 2.8; y 4.5.3.2. Conclusiones de la Cumbre de Bishkek, Papel temático B.3., "Mountain Tourism...". Declaración de la 2ª Conferencia "Euromontana". Recomendación de la Reunión de Toulouse en 1996 de las ONGs a la Unión Europea (preámbulo). Capítulo 13 de la Agenda 21. Informe para Reunión del SBSTTA de Marzo 2003 de la Secretaría Ejecutiva del Convenio de Diversidad Biológica "Medidas para la Conservación y Utilización de la Diversidad Biológica de las Montañas" (SBSTTA/8/6).

La elevación y el volumen, consecuencia de procesos geológicos, son los rasgos que caracterizan y confieren originalidad a los paisajes de montaña.

Diversas variedades de plantas y animales de interés agroganadero proceden del capital de biodiversidad presente en las zonas de montaña, y en estos hábitats y microclimas representan un potencial de aprovechamiento económico ventajoso de recursos marginales que otras variedades más convencionales no podrían utilizar.

El suelo tiene una importancia de primera magnitud como soporte de múltiples funciones ambientales y económicas. En palabras de Francisco Díaz Pineda (com. pers.), “*el suelo fértil es la mayor riqueza de los pueblos*”, y su degradación o su pérdida son difícilmente reversibles.

#### 1.6.- FUENTE DE SERVICIOS PARA EL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD<sup>6</sup>

Todos los ecosistemas intactos cumplen una serie de funciones importantes para el equilibrio biológico global al preservar la diversidad y cerrar ciclos de nutrientes, materia y energía. En el caso de los ecosistemas de montaña estas funciones son especialmente críticas y de largo alcance: prados, bosques y sistemas agrarios montañoses son decisivos para el control de la erosión, avalanchas y avenidas; para la regulación de los caudales en las cabeceras de cuenca y la recarga de los acuíferos; para la fijación de CO<sub>2</sub> y la regulación y corrección de determinados parámetros ambientales vinculados a la calidad del aire, además de ejercer una profunda influencia sobre climas y microclimas.

El servicio más importante que proporcionan las áreas de montaña, en especial si están adecuadamente cubiertas de vegetación, es la protección de las zonas más bajas frente a avalanchas de nieve en los sistemas alpinos y, de inundaciones y desbordamientos en los demás, ya que son las propias vidas humanas las que están en juego, en primer lugar. En segundo lugar, las infraestructuras de transporte y comunicaciones, las instalaciones industriales y las zonas agroganaderas, que presentan la base del sistema económico de un país desarrollado, están también protegidas por las zonas de montaña.

De todo lo dicho se desprende que, la persistencia o continuidad de estos servicios ambientales que prestan las montañas, depende estrechamente del estado de sus ecosistemas, es decir, en definitiva, de lo que a corto, medio y largo plazo suceda en las montañas.

---

<sup>6</sup> Resolución del Parlamento Europeo, cit supra, Razonamientos I, J, K y L. Dictamen de Iniciativa del Comité Económico y Social de la Unión Europea, cit supra, punto 4.5.3.2, que los concreta en producción agrícola y silvícola, seguridad frente a catástrofes naturales, paisaje y espacios recreativos. Convenio Europeo del Paisaje (Preámbulo). Conclusiones de la Cumbre de Bishkek, Papel Temático B.1, “Legal, Economic..”, cit supra. Capítulo 13 de la Agenda 21. Recomendación de la Reunión de Toulouse en 1996 de las ONGs a la Unión Europea (preámbulo).

## 1. 7.- ESPACIOS Y PAISAJES NECESARIOS PARA EL RECREO ESPIRITUAL Y FÍSICO<sup>7</sup>

Es bien conocida la demanda actual -especialmente por parte de los habitantes de las zonas urbanas de países desarrollados- de espacios naturales donde encauzar multitud de actividades de ocio así como también las necesidades espirituales de calma o soledad y de lugares relativamente poco alterados por la civilización. Esta demanda ha puesto en marcha la industria turística en las montañas, con su bien conocida doble vertiente de motor de la economía y de agente potencialmente destructor del propio objeto de la demanda. De este modo, tal y como lo expone Eduardo Martínez de Pisón (com. pers.), *“tal situación nos conduce a que en nuestras montañas estamos constantemente debatiéndonos entre máquinas o naturaleza, masificación o soledad, gregarismo o individualización. La venta industrializada de panoramas, los aprovechamientos técnicos de fuerte impacto y las conversiones en juego de los recorridos y estancias en la naturaleza, son algunos de los mecanismos concretos, con respuesta económica directa, que están perturbando más los espacios y los sentidos de las montañas (...). Esta transformación explícitamente rentabilista se hace, por lo común, sin considerar las afecciones, es decir, sin dar oportunidad al establecimiento de balances integrados que podrían dar lugar a decisiones ponderadas. (...) El problema estriba, pues, en que en este proceso parece como si cierta concepción del desarrollo económico tuviera que pagarse siempre e inevitablemente en patrimonio paisajístico, y, por tanto, en cultura”*. Y, en otro lugar, *“Parece necesario... que exista un mayor desarrollo de la conciencia paisajística, que conduzca a la exigencia del derecho al paisaje. De la cultura paisajística que reclame la posibilidad de la relación con el paisaje intacto como un derecho: no sólo es indispensable cuidar el paisaje, sino también mejorar el nivel de su percepción cultural por el habitante y el observador: el de su estima de las cosas y hasta el de su estima personal.”*

## 1.8.- LA CIENCIA, LA INVESTIGACIÓN Y LOS ESPACIOS DE MONTAÑA: LAS MONTAÑAS COMO ESPACIO PARA EXPANDIR LA INVESTIGACIÓN. LA INVESTIGACIÓN COMO INSTRUMENTO AL SERVICIO DE LA CONSERVACIÓN DE LAS MONTAÑAS<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Documentos Divulgativos de la FAO y de la UNEP para el Año Internacional de las Montañas (<http://www.mountains2002.org/>). Resolución del Parlamento Europeo, cit supra, Razonamiento E. Dictamen de Iniciativa del Comité Económico y Social de la Unión Europea, cit supra, punto 4.5.3.2. Convenio Europeo del Paisaje (Preámbulo). Conclusiones de la Cumbre de Bishkek, Papel Temático B.1, “Legal, Economic..”, cit supra. Decálogo Messner para la Conservación de las Montañas (2002). Manifiesto de los Alpinistas Españoles (2002). Manifiesto Montañas Mediterráneas (2002). Manifiesto Mountain Wilderness (2000). Documento FAO “Turismo en Zonas de Montaña” (2001). Capítulo 13 de la Agenda 21. Recomendación de la Reunión de Toulouse en 1996 de las ONGs a la Unión Europea .

<sup>8</sup> Rec. 14 (1995) European Charter of Mountain Regions, del Consejo de Europa, art. 16. Convenio Europeo del Paisaje, art. 6. Manifiesto de los Alpinistas Españoles para la Protección de la Montaña. Recomendación de la Reunión de Toulouse en 1996 de las ONGs a la Unión Europea. Capítulo 13 de la Agenda 21.

Tal y como señala Francisco Purroy, en una comunicación personal y expresa para el presente trabajo, *“cualquier montaña es un crisol ecológico complejo cuya variedad de pisos altitudinales y paisajes determina elevada biodiversidad, presencia de endemismos y oferta de refugios para flora y fauna...”* y, más adelante, *“la investigación que inventaría el patrimonio vital y cultural montañés... requiere más énfasis en estudiar procesos con método experimental, sobre todo los que relacionan la diversidad biológica con los efectos globales y locales de la actividad antrópica (...) Conviene centrar las investigaciones en lo que más interesa: el funcionamiento de las montañas y su respuesta al cambio... La Unión Europea destaca para el desarrollo rural la obligación de diversificar actividades económicas y sociales bajo criterio de sostenibilidad hacia la identidad cultural, la biodiversidad y los recursos naturales, siempre con una investigación que proponga, evalúe y siga el correcto uso del dinero público. Incluso en análisis monetario, el investigador ya demuestra que desnaturalizar la montaña es matar la gallina de los huevos de oro, abocarla a su hecatombe”*.

También Javier Benayas y Pablo Tejedo, en su contribución personal para el presente trabajo, resaltan cómo *“la especial idiosincrasia de los ecosistemas de montaña los convierte en escenario idóneo para el desarrollo de programas de investigación destinados al conocimiento básico, tanto del patrimonio natural como de los principales procesos ecológicos. En este contexto debe destacar la necesidad de promover estudios que ayuden a determinar la interconexión existente entre las distintas áreas de montaña, ya que este tipo de análisis posibilitaría la detección de problemáticas a una escala superior (...) Desde nuestro punto de vista, el objetivo último de la investigación no es únicamente mejorar nuestro conocimiento del medio, sino contribuir al diseño y aplicación de modelos de gestión más eficaces, así como incidir en la conciencia ambiental de la sociedad a través de la exposición de los valores naturales de los diferentes ecosistemas. Para lograr estas metas se requiere potenciar la colaboración entre investigadores y gestores en foros estables que consideren actuaciones a medio y largo plazo, permitiendo a los científicos aportar sus conocimientos para proporcionar un asesoramiento ágil y operativo para la gestión, el seguimiento y la evaluación de estas áreas. (...)* Por otro lado, *es preciso el desarrollo de programas de disfrute y actividades educativas para implicar a la gente en la conservación de estos ecosistemas, los cuales en muchas ocasiones se caracterizan por su fragilidad. Una adecuada gestión del uso público de las áreas de montaña debe incluir programas educativos que muestren la interdependencia de estas zonas con otros ecosistemas, limítrofes o no, así como la necesidad de su adecuada conservación para un aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales (...). Finalmente debe destacarse la investigación de las metodologías que, a partir del tratamiento del paisaje, contribuyen a objetivar las decisiones acerca tanto de su tipología como de las posibles técnicas de conservación como elemento vertebrador de los distintos ecosistemas y potenciales usos del suelo de montaña. (...). Por todo ello, es necesario destacar una vez más, a modo de conclusión, que el desarrollo de programas de investigación destinados a mejorar nuestro conocimiento de los ecosistemas de*

*montaña es una de las necesidades básicas para asegurar la supervivencia de estas regiones y posibilitar su continuidad en el tiempo”.*

## 1. 9.- LAS MONTAÑAS COMO ESPACIOS PARA LA VIDA<sup>9</sup>

Las montañas, y especialmente sus valles, son lugares habitados. La interacción de sus poblaciones con el medio ha modelado el aspecto que hoy tienen y en cierto modo ha dado lugar a algunas funciones de estos espacios que van más allá de su mero papel ecológico.

El mantenimiento de estas poblaciones humanas cumple un papel importante en el equilibrio territorial y la gestión de los recursos y los paisajes, puesto que, tradicionalmente, ha existido un equilibrio entre las zonas montañosas y sus habitantes, según el cual, estos aprovechan los productos que aquellas les dan para su sustento, protegiéndola al mismo tiempo. El asentamiento de las poblaciones constituye hoy en día uno de los principales problemas, si no el principal, de estos espacios, puesto que la población remanente tiene una edad alta y la visitante carece de los conocimientos y tradiciones necesarias para continuar sus funciones protectoras.

## **2. ACTORES Y DESTINATARIOS**

### 2.1. ACTORES IMPLICADOS

La tipología de actores implicados en los procesos socioeconómicos en las áreas de montaña es sumamente compleja y abarca no sólo a individuos y colectivos vinculados a estos territorios, sino también a una multiplicidad de sectores de acción y opinión físicamente desligados del mundo de las montañas, pero con intereses económicos, de consumo, éticos, intelectuales o vitales fuertemente proyectados en ellas.

Una relación tal vez no exhaustiva de tales actores podría ser la siguiente:

---

<sup>9</sup> Resolución del Parlamento Europeo, cit supra, Razonamiento A. Dictamen de Iniciativa del Comité Económico y Social de la Unión Europea, cit supra, puntos 2.2 y 2.8. Rec. 14 (1995) “European Charter on Mountain regions”, art. 14. Convenio Europeo del Paisaje (Preámbulo). Conclusiones de la Cumbre de Bishkek, Papel Temático A.2, “National Policies...”, cit supra, y B., “Mountain Tourism...”, cit supra. Convenio Europeo del Paisaje, Preámbulo. Capítulo 13 de la Agenda 21. Recomendación de la Reunión de Toulouse en 1996 de las ONGs a la Unión Europea. Propuesta de Desarrollo Rural de la UPA (1997). Informe para Reunión del SBSTTA de Marzo 2003 de la Secretaría Ejecutiva del Convenio de Diversidad Biológica “Medidas para la Conservación y Utilización de la Diversidad Biológica de las Montañas” (SBSTTA/8/6).

**AGENTES LOCALES:** Colectivos de agricultores y ganaderos. Asociaciones de propietarios de terrenos agrarios, tanto agro-ganaderos como forestales. Asociaciones de empresarios vinculados al turismo y ocio. Asociaciones de comerciantes. Asociaciones de industriales y constructores. Asociaciones de productores artesanos. Colectivos de mujeres. Colectivos juveniles. Colectivos educativos y culturales. Políticos y autoridades locales. Técnicos locales de desarrollo y medio ambiente. Grupos de Acción Local. Colectivos ecologistas. Asociaciones deportivas. Asociaciones de caza y pesca.

**AGENTES EXTERNOS:** Cargos políticos y técnicos, nacionales y del ámbito de la UE. Confederaciones hidrográficas. Asociaciones y entidades empresariales (nacionales y extranjeras) vinculadas al turismo y hostelería. Consorcios de construcción. Industriales del sector forestal. Mayoristas y empresarios del ramo alimentario (agrícola, lácteo, etc). Colectivos de industriales vinculados a la energía, minería, áridos, etc. Colectivos educativos, culturales y de docentes. Centros de investigación. Colectivos ecologistas. Federaciones y Clubes de montañismo, senderismo, etc. Asociaciones deportivas. Colectivos de consumidores de productos alimentarios de calidad. Colectivos vinculados al patrimonio cultural tradicional (música, folclore, literatura, arquitectura, etc.).

## 2.2. DESTINATARIOS DEL PRESENTE DOCUMENTO

La política integral de estas zonas debe tener como destinatarios principales a los habitantes de las zonas de montaña, ya se trate de población activa o de grupos sociales específicos y, como objetivo básico, el conseguir que participen estrechamente en el desarrollo de las medidas que se propongan. Se habrá de empezar por una información adaptada que les permita conocer los objetivos pretendidos y hacer suyas las medidas (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090; Convenio Europeo del Paisaje, Art. 5; Nota de la Secretaría Ejecutiva al SBSTTA de la Convención de Diversidad Biológica, “Medidas adoptadas para la utilización y conservación de la diversidad biológica de montaña” (SBSTTA/8/6), diciembre de 2002).



### **3. OBJETIVOS GENERALES**

Valorando el contenido y las oportunas extensiones de las diversas definiciones acerca de los territorios de montaña, que se expresan más tarde en el apartado correspondiente, los objetivos generales del presente documento y por tanto de la Carta de Las Montañas, son los siguientes:

- **CONSERVAR TODOS LOS VALORES NATURALES consignados, bajo la perspectiva de la solidaridad intergeneracional.**
- **GARANTIZAR LA SOSTENIBILIDAD de los servicios ambientales de las montañas, para el conjunto de la sociedad del presente.**
- **INCREMENTAR LA VIABILIDAD DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS EXISTENTES EN LAS ÁREAS DE MONTAÑA y mejorar la calidad de vida de sus pobladores, desde la premisa de la sostenibilidad y el equilibrio con la conservación y bajo la perspectiva del reequilibrio territorial y el mantenimiento de los paisajes.**
- **CUMPLIR LOS ASPECTOS APLICABLES A LAS POLÍTICAS DE MONTAÑA ESTABLECIDOS POR LOS DIVERSOS CONVENIOS Y ACUERDOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, ASÍ COMO LAS PRESCRIPCIONES CONTENIDAS EN LA NORMATIVA COMUNITARIA Y NACIONAL.**

Entre ellas:

- La Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992 (Convenio de Río) y el Plan de Acción resultante de la misma llamado Agenda 21 y en especial el Capítulo 13 de esta, titulado "Managing Fragile Ecosystems: Sustainable Mountain Development".
- La Cumbre de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible celebrada en Johannesburgo en septiembre de 2002 y la Declaración Final emitida, y en especial el punto 40 del Plan de Implementación (Johannesburg World Summit on Sustainable Development, 2002), referido en particular a las montañas y en el que se destaca la importancia de llevar a cabo una serie de acciones a todos los niveles, encaminadas a desarrollar y promover las políticas más adecuadas para la integración de los componentes ambiental, económico y social del desarrollo sostenible en áreas de montaña y la cooperación internacional, especificando cómo este fin debe conseguirse a través de un apoyo suficiente por parte de los gobiernos para garantizar: a) la protección del medio natural; b) el bienestar y la igualdad para sus pobladores; c) una base económica en las actividades tradicionales y la incorporación racional de nuevas actividades de alta calidad ambiental; d) el apoyo necesario para acceder a los mercados externos; e) la participación de los pobladores en todos los procesos de toma de decisiones; f) el apoyo a la investigación aplicada; g) la necesaria asistencia técnica y financiera.

- La Resolución S4: “Adaptación de la gestión de bosques de montaña a nuevas condiciones ambientales”, firmada en la Conferencia Ministerial sobre Protección de los Bosques de Europa celebrada en Estrasburgo en 1990.
- El Convenio para la Protección de los Alpes (Convention on the protection of the Alps -Alpine Convention-) aprobado en 1991, y sus Protocolos.
- Los contenidos del borrador de la Carta Europea de las Regiones de Montaña aprobado por el Congreso de las Autoridades Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa en su Recomendación 14 (1995).
- Los contenidos del documento de trabajo AGRI 111/A FR emitido por el Parlamento Europeo en 1998, titulado “Vers une politique européenne des montagnes”.
- La Recomendación 75 (2000) sobre el borrador del Convenio Europeo de Regiones de Montaña, aprobada por el Congreso de las Autoridades Locales y Regionales de Europa del Consejo de Europa.
- La Resolución del Parlamento Europeo de 6 de septiembre de 2001 sobre 25 años de aplicación de Legislación Comunitaria de agricultura de montaña (200/2222(INI)).
- El dictamen del Comité Económico y Social (CES) sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, elaborado en junio de 2002.
- Los contenidos de la Carta para la Protección de los Pirineos, aprobada en 1995 por el Conseil International Associatif pour la Protection des Pyrenees (CIAPP).
- Los contenidos de la Declaración de Berchtesgaden de 2002 sobre cooperación regional en el ámbito de montaña.
- Las consideraciones y conclusiones establecidas en la Tercera Convención Europea de la Montaña, celebrada en Inverness en 2002, en la que se debatieron los cambios en la política agrícola y la política regional de la Unión Europea y su influencia en las áreas de montaña.
- Las propuestas para la consecución de una política agrícola y un desarrollo rural sostenibles dentro de la Unión Europea, determinadas en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la “Revisión intermedia de la Política Agrícola Común” (Bruselas, julio de 2002).

En cuanto a la normativa española, los diversos puntos aplicables a políticas de montaña contenidos en:

- Los puntos de la Ley 4/89 aplicables a la conservación de las montañas
  - La legislación ambiental de las diversas Comunidades Autónomas
  - La Directiva Hábitats
  - La Ley de Agricultura de Montaña
  - Las Leyes autonómicas del suelo
- 
- **CONTRIBUIR AL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES RECOGIDAS EN LOS DOCUMENTOS DE TRABAJO QUE HAN SURGIDO A LO LARGO DEL AÑO INTERNACIONAL DE LAS MONTAÑAS.**

- **TOMAR EN CUENTA LAS DIVERSAS MANIFESTACIONES DE APOYO SOCIAL A LA DEFENSA DE LAS MONTAÑAS, ESPECIALMENTE LAS SURGIDAS A LO LARGO DEL AÑO INTERNACIONAL DE LAS MONTAÑAS.**

Entre ellas:

- El documento “Recommandations des ONG et des populations de montagne aux gouvernements et à l’Union Européenne”, ya citado, elaborado con posterioridad a una extensa consulta europea difundida a más de 5.000 ONG en 45 países de Europa.
- Las recomendaciones expresadas en la ya citada “Declaración del Tirol” por los representantes de la Mountaineering Commission de la UIAA (Innsbruck, Septiembre del 2002).
- El Decálogo Messner, ya citado
- El Manifiesto de la asociación internacional Mountain Wilderness (2000)
- El documento ya citado “Manifiesto por las Montañas Mediterráneas”, emitido conjuntamente en septiembre del 2002 por los Clubs Excursionistas de Castellón, Alcoy, Valencia y Cataluña.
- Las conclusiones de los diversos talleres y mesas redondas celebradas a lo largo de la “Semana de la Montaña” organizada por la ONG Ecologistas en Acción (Madrid, octubre del 2002)
- La reivindicación social de una política española de protección para las montañas, expresado en el “Manifiesto de Alpinistas Españoles para la Protección de las Montañas” (Madrid, diciembre del 2002).

- **PRESERVAR LOS PAISAJES VULNERABLES Y DE ALTA CALIDAD PRESENTES EN LOS AMBIENTES DE MONTAÑA**

En el principio que inspira el Preámbulo de la Convención Europea del Paisaje:

“El Paisaje es un *elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones.*

*Coopera en la elaboración de culturas locales y representa un componente fundamental del patrimonio cultural y natural.*

*Constituye un recurso favorable para la actividad económica, con cuya protección, gestión y ordenación adecuadas se puede contribuir a la creación de empleos”*

Como expresa González-Lastra (1994): “*El paisaje debe constituir simultáneamente un instrumento y un objetivo de desarrollo integral en las áreas de montaña. En el contexto de un paisaje de áreas de montaña con problemas de degradación, una política ambiental integrada y de desarrollo tiene que apoyarse sobre el fomento del valor paisajístico a través de la actividad humana (...) Nuestra agricultura, turismo y cualquier otra acción humana en áreas de montaña deben ser compatibles con la protección, la conservación, y en particular, la mejora de nuestros paisajes”*

Y también Zoido Naranjo (2000): *“No es probable que, a corto plazo, se consolide el derecho al paisaje o que éste sea objeto de derecho por sí mismo; sin embargo, por diversas razones, cabe esperar que su consideración jurídica se verá reforzada, a causa de su reconocimiento como factor de calidad de vida, de identidad cultural y de recurso económico.”*

O como señala Martínez de Pisón en un texto cedido expresamente para el presente trabajo: *“Tras tantos espacios transformados por los hombres, hay que abogar por el mantenimiento y la recuperación de paisajes aún más necesarios, los territorios tan grandiosos que son capaces de transformar a los hombres. Cada vez que preservemos o recobremos un pedazo de naturaleza, que quitemos un artificio donde sobra, estaremos contribuyendo no sólo a reparar un daño al mundo, sino también a amparar o a rehacer un escenario de libertad”.*

- **RECUPERAR LOS PAISAJES DEGRADADOS SIGUIENDO LOS CRITERIOS DE IDENTIDAD Y DIGNIDAD QUE LES CONFIERA UNA CALIDAD DE LA QUE SUS POBLADORES PUEDAN ESTAR SATISFECHOS, AUNQUE NO CONSTITUYAN PAISAJES SOBRESALIENTES.**
- **TRABAJAR CONJUNTAMENTE EL CONOCIMIENTO CIENTÍFICO Y POPULAR PARA ELEVAR LA AUTOESTIMA DE LA POBLACIONES Y REDUNDAR EN LA EFICACIA DE LA FORMACIÓN Y DE LA APLICACIÓN TÉCNICA.**
- **DEFENDER EN TODO MOMENTO LA PARTICIPACIÓN SOCIAL, LA COORDINACIÓN Y LA COOPERACIÓN INSTITUCIONAL A TRAVÉS DEL DIALOGO ENTRE CULTURAS**

*Estos tres último objetivos se apoyan el articulado de la Convención Europea del Paisaje.*

## SEGUNDA PARTE: DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE DIVERSOS ASPECTOS DE LAS MONTAÑAS ESPAÑOLAS

---

### 1. SOBRE LA DEFINICIÓN DEL ÁMBITO DE LA POLÍTICA DE MONTAÑA

Existen numerosas definiciones acerca de qué deba entenderse por montaña. Con independencia de cuál sea la más acertada, lo cierto es que es necesario definir un ámbito de actuación ya que estamos ante políticas de conservación y desarrollo sostenible de determinados ecosistemas agrupados por un hecho físico común donde la acción técnica, económica y política debe ser viable.

Ciertamente, no coincide, ni tiene sentido hacer coincidir, la definición de montaña con la definición jurídica de monte, porque, como ya se vio, esta segunda está basada principalmente en los usos del suelo (espacio forestal versus agrícola o urbano/industrial) y porque la altitud y la inclinación no impiden la calificación de espacios como montes (estepas, llanuras de baldíos, desiertos e incluso humedales son jurídicamente hablando montes a los efectos de su legislación). Ello es aplicable tanto a la definición actual (artículos correspondientes de la Ley de Montes y de su Reglamento de desarrollo), como a la previsible si el proyecto de Ley de Montes sometido a información y consulta pública sigue su tramitación sobre los mismos parámetros.

Como señala la nota del Secretario Ejecutivo del Convenio de Diversidad Biológica al Órgano Subsidiario de Asesoramiento Científico, Técnico y Tecnológico (SBSTTA), de 5 de diciembre de 2002, sobre la situación y tendencias de la diversidad biológica de montañas y amenazas a la misma (UNEP/CBD/SBSTTA/8/5) la montaña cubre distintos ecosistemas y pisos, pudiendo distinguirse claramente dos grandes zonas, la alpina y la montana.

Existen, pues varias posibles definiciones de montaña que abarquen ese conjunto. Así, por ejemplo, Martínez de Pisón (comunicación personal para el presente trabajo) propone una definición con base geográfica: *“un relieve que modifica las condiciones naturales regionales (pendientes, suelos, clima, vegetación, aguas, etc.), en función de su altitud absoluta, su desnivel relativo y su sistema de cordales, lo que se traduce en una tipología de medios diversos y de paisajes específicos, variables según las diferentes áreas terrestres. El incremento de lo agreste, en pendientes, roquedo, clima, nieve, hielo, etc., condiciona los aprovechamientos y el poblamiento humano”*.

Desde una concepción ecológica, Rivas Martínez (comunicación personal para el presente trabajo), propone que dicha definición debería basarse más bien en criterios de unidades termoclimáticas, que corresponderían a los distintos pisos en las montañas de influencia atlántica y en las mediterráneas. A modo de simplificación

altitudinal, este autor sugiere como referencia el nivel de 600 m para las montañas cantábricas; 700 m para la cordillera pirenaica; 500 m para la montaña levantina; 800 m para el Sistema Central y 1.200 m para Sierra Nevada y las montañas andaluzas.

El Comité Económico y Social de la Unión Europea, como señala Ramón Tejedor (comunicación personal), indica que *“zona de montaña es una entidad geográfica, medioambiental, socioeconómica y antropológica en las que las desventajas resultantes de la combinación de altitud y otros factores naturales están en relación con los problemas socioeconómicos, la situación de desequilibrio territorial y el nivel de deterioro medioambiental”*

La Ley 25/1982 de Agricultura de Montaña, a estos efectos exclusivos, contenía otra definición, lo que en Cataluña se concretó mediante la Ley 2/1983 de Alta Montaña de Cataluña y el Decreto Legislativo 3/1986 que la modifica, donde se considera como montaña, además de las diez comarcas pirenaicas, aquellos territorios que reúnen alguna de las condiciones siguientes:

- a. Tener situado como mínimo el 65% de su superficie en cotas superiores a los 800 m
- b. Tener una pendiente media superior al 20% y tener situado como mínimo el 60% de su superficie en cotas superiores a los 700 m
- c. Reunir condiciones que, sin llegar a los valores reseñados, les hagan equiparables a las zonas de montaña definidas conforme a los apartados anteriores.

A su vez, el Reglamento de Desarrollo Rural Comunitario de 1999 (Council Regulation N° 1257/1999), en proceso de revisión ha concretado otra definición que en España se aplica a través del Real Decreto 708/2002, de 19 de julio, que modifica los art. 8,9,10,14,15 y anexo I del R.D. 3482/2000 y que, de hecho, para el Programa de Desarrollo Rural para las medidas de acompañamiento de la PAC (Dirección General de Desarrollo Rural del MAPA, decisión C(2001)4739 del 20 diciembre de 2001, para el período 2000-2006), concreta sus actuaciones en la siguiente definición de zona desfavorecida de montaña: “Las zonas desfavorecidas de montaña están integradas por los municipios en que los agricultores soportan graves limitaciones en el aprovechamiento de las tierras y sufren costes de producción elevados a causa de:

- La altitud superior a 1000 m, lo que determina unas condiciones climáticas desfavorables que, a su vez, se traducen en un corto período vegetativo.
- Las fuertes pendientes, superiores al 20%, que dificultan y encarecen la mecanización.
- La combinación de ambos factores. En este caso, la altitud mínima es de 600 m, y la pendiente mínima del 15%, excepto para los municipios totalmente rodeados de regiones montañosas, para los cuales el porcentaje de pendiente podrá reducirse al 12%.

El artículo 2 del R.D. 708 indica como criterio de prioridad para la selección de los beneficiarios "que la explotación localizada en zonas desfavorecidas esté a su vez ubicada en zona de la Red NATURA 2000".

En conjunto estas zonas abarcan 3.076 municipios, con una extensión territorial que se aproxima a los 21 millones de hectáreas, que supone en 42% del territorio nacional.

Sea cual fuere la definición más correcta parece necesario adoptar una que, por un lado, se adapte a las exigencias geográficas y ecológicas, de manera que incluya los ecosistemas de montaña a la vez que permita operar con unidades paisajísticas gestionables como hilo de unión de esos ecosistemas tal y como exige el artículo 10 de la Directiva 92/43/CE de Hábitats y como exigirán las resoluciones de la COP de Kuala Lumpur del Convenio de Diversidad Biológica en 2004. A su vez, siendo previsible que la nueva política regional y agrícola europea se convierta en uno de los instrumentos clave para su desarrollo sostenible y conservación ambiental, resulta oportuno, como punto de partida, no crear innecesariamente un ámbito de actuación que difiera, por tener perímetros distintos sobre el mapa, del que se utiliza como instrumento económico-político de esta acción.

Por ello, se entiende que, pendiente la política comunitaria (y por tanto la española) de una redefinición de cuál deba ser el contenido de una política más integral (y no de mero parche mediante indemnizaciones compensatorias), que podría incluso cambiar la definición misma de qué deba entenderse por zona de montaña, no puede darse a dicha delimitación más valor que el de ser uno de los cuatro elementos principales que definan cuál deba ser el ámbito de política integral de montaña en España.

Por supuesto, este elemento para la definición dejaría necesariamente de serlo si la política regional y agrícola europea de desarrollo rural no siguiera las pautas sugeridas por el Parlamento y el Comité Económico y Social, de manera que no se instrumentara en la Unión Europea ninguna acción integral de agricultura y desarrollo sostenible de montaña, o ésta quedara extremadamente reducida en su ámbito geográfico. En una palabra, con el contenido actual que tienen la política europea y española de zonas de montaña, no puede dárseles carácter determinante a la hora de fijar qué deba entenderse por montaña a efectos de una política integral de desarrollo sostenible de las mismas.

Teniendo en cuenta los elementos citados anteriormente:

- 1) redefinición de la política europea-española de desarrollo rural;
- 2) desarrollo de las futuras resoluciones de la COP del Convenio de Diversidad Biológica;
- 3) aplicación del artículo 10 de la Directiva Hábitats; y
- 4) ratificación y puesta en aplicación de los mecanismos del Convenio Europeo del Paisaje- son procesos que tendrán que producir resultados a corto plazo (menos de tres años),

parece prematuro proponer una definición concreta, quedando a la espera de que la Carta de las Montañas ponga en marcha un proceso de seguimiento (con participación activa) y promueva la aplicación de esos procesos.

Así pues, la primera tarea que exige continuidad, es el desarrollo de estos instrumentos, incluyendo la puesta en marcha en España de la reforma del Reglamento de Desarrollo Rural en curso, a través de una verdadera colaboración entre los Ministerios de Agricultura, Pesca y Alimentación y de Medio Ambiente, para poder tomar una decisión racional acerca del ámbito mismo que deba abarcar la política integral de montaña.

En función del principio de subsidiaridad, cada Comunidad Autónoma podría designar como regiones de montaña a determinadas áreas que no cumplan los criterios anteriormente establecidos, si se considera pertinente.

No obstante, puede ser conveniente aportar una definición provisional y operativa sobre la cual se pueda trabajar según sea procedente. El equipo redactor, basándose en las diferentes definiciones estudiadas, propone la siguiente:

Puede entenderse por “áreas de montaña” aquellas regiones, comarcas, términos municipales o parte de los mismos, que cumplan cualquiera de los siguientes supuestos:

- áreas con altitud superior a 800 m en el 80% de su superficie.
- áreas con una pendiente media igual o superior al 20%.
- áreas en las que aún sin alcanzarse los valores anteriormente mencionados, se den simultáneamente ambos factores (pendiente y altitud) produciendo un efecto resultante igual o mayor que el producido por cada uno de dichos factores por separado.

Además se considerarán parte del área de montaña los valles o zonas inmediatamente adyacentes a las áreas que cumplan cualquiera de los supuestos anteriores, y que se encuentren unidas geográfica, económica y socialmente a las mismas.

Los criterios de clasificación no se basarán exclusivamente en los factores naturales limitantes, sino también en factores socio-económicos desfavorables:

- baja densidad de población.
- aislamiento de los núcleos urbanos causado por las características físicas del medio y/o las condiciones climáticas.
- actividad económica muy escasa y basada fundamentalmente en la agricultura y la ganadería.

Asimismo, se entenderá por “áreas de alta montaña” aquellas zonas situadas en cotas superiores al límite natural en altitud de la vegetación arbórea correspondiente al ecosistema de dicha zona.



## **2. ANÁLISIS INSTITUCIONAL: MARCO JURÍDICO ACTUAL PARA LAS MONTAÑAS ESPAÑOLAS**

La montaña como conjunto de ecosistemas no ha sido históricamente objeto de regulación unitaria. Ciertamente los montes, definidos como espacio forestal, sí lo han sido. Sin embargo ni la definición/ámbito de monte coincide con el de montaña ya que el espacio forestal, entendido como espacio de uso no agrícola ni industrial o urbano (Ley de Montes de 1957), no coincide con lo que se entiende por montaña, tanto con respecto a la altura mínima sobre el nivel del mar como a la inclinación del terreno y otras características a las que nos hemos referido en el apartado anterior, aparte de que, claramente, los espacios agrícolas o urbanos en montañas no estarían regulados por la legislación de montes pero sí entrarían dentro del ámbito de la política aplicable a las montañas. Ahora bien, desde luego la práctica totalidad de las previsiones que la legislación del Estado (Ley de 8 de junio de 1957) y de las Comunidades Autónomas hacen aplicables a los montes, lo son también a las montañas. Por consiguiente, no puede decirse que las montañas hayan carecido de regulación protectora.

Cuestión bien distinta es que la legislación pensada desde y para los espacios forestales no sea suficiente para ordenar las montañas desde la multifuncionalidad. No puede, sin embargo, desconocerse que tanto la Estrategia Forestal Española como la legislación autonómica de montes son claves para articular institucionalmente parte del proceso. Como es sabido, la Ley de Montes es de las pocas leyes básicas mencionadas en la Constitución todavía pendientes de renovación postconstitucional. Sin embargo, en estos momentos está en marcha el proceso de consulta previo a la presentación de un nuevo Anteproyecto de Ley de Montes. Algunas Comunidades Autónomas se han adelantado al proceso de adaptación de la legislación a la Constitución y han promulgado sus propias leyes (Estrategia Forestal Española), pero en general operan sobre la misma noción de espacio forestal y no sobre el de montaña, siendo predicable de las mismas lo ya dicho con respecto a que, en general, todo cuanto en ellas se establece es aplicable a las montañas ya que gran parte de su territorio es técnicamente espacio forestal.

La Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres, no contiene normas específicamente dirigidas a proteger, conservar o utilizar de manera sostenible específicamente las montañas o los ecosistemas de montaña. Sin embargo, todo lo que en ella afecta a las especies, los ecosistemas naturales y el paisaje, es aplicable a la montaña puesto que gran parte de ésta es espacio natural.

Dado que la Ley 4/89 permite, a pesar de su antigüedad, la aplicación del enfoque por ecosistemas, toda política que pretenda proteger como unidad sistémica a las montañas podrá basarse en sus principios o incluso preceptos concretos. Lo que sí es cierto es que cuando se lleva a cabo la protección de montañas singulares o incluso de cadenas montañosas a través de su designación como espacios naturales protegidos, o a través de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, los efectos son casi automáticos y fácilmente visibles.

La legislación de Protección de la Naturaleza o del Medio Natural de las Comunidades Autónomas sólo ha incidido de manera marginal sobre la protección de la montaña como conjunto de ecosistemas naturales (ver Anexo II sobre legislación CCAA).

No es el mismo caso que el conjunto de la legislación y de los instrumentos económicos que se derivan del Reglamento 1257/1999 sobre Desarrollo Rural, verdadero motor del desarrollo armónico de estas zonas (y las posteriores disposiciones: Reglamento 2603/1999). Así como la citada Ley 4/89 garantiza la conservación de los valores ecológicos en las zonas de montaña, el Reglamento de Desarrollo Rural actúa directamente sobre su estructura social (instalación de jóvenes, prejubilaciones); suple las desventajas ambientales de su población (indemnizaciones compensatorias); hace que la agricultura sea más acorde con el medio (medidas agroambientales); elimina excedentes no competitivos, que se generan por lo común en estas áreas (reforestación) aumentando al tiempo la protección de los ciclos del agua, y permite la mejora de las explotaciones para que, dentro de las limitaciones por su ubicación, tengan la mejor productividad posible en cantidad y en calidad, generando un aumento de la renta disponible.

Este aumento de renta así generado pudiera ser uno de los responsables, a fin de cuentas, de la fijación de la población en estas áreas, así como de la creación de un nuevo equilibrio que, no por ser artificialmente mantenido, deja de jugar a favor de los valores naturales.

La Directiva 92/43/CEE de 21 de mayo, relativa a la Conservación de los Hábitats Naturales y de la Fauna y Flora Silvestres (Directiva Hábitats) y su legislación de desarrollo constituida en España por el Real Decreto 1997/1995, de 5 de diciembre, tampoco ponen énfasis especial en la montaña aunque resulta obvio que la protección de los ecosistemas y especies que la misma prevé, a través, singularmente, de la Red Natura 2000, tendrá un impacto decisivo en la conservación de las montañas como se ha visto en el apartado anterior. No debe olvidarse que su artículo 10 determina que *“cuando lo consideren necesario, los Estados miembros, en el marco de sus políticas nacionales de ordenación del territorio y de desarrollo y, especialmente, para mejorar la coherencia ecológica de la red Natura 2000, se esforzarán por fomentar la gestión de los elementos del paisaje que revistan primordial importancia para la fauna y la flora silvestres. Se trata de aquellos elementos que, por su estructura lineal y continua (como los ríos con sus correspondientes riberas o los sistemas tradicionales de deslinde de los campos), o por su papel de puntos de enlace (como los estanques o los sotos) resultan esenciales para la migración, la distribución geográfica y el intercambio genético de las especies silvestres”*. Las montañas claramente cumplen este papel.

En este orden de consideraciones, la firma por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en Florencia, el 20 de octubre de 2000, del Convenio Europeo del Paisaje proporciona un instrumento no ya idóneo sino probablemente el único que permite enfoques sistémicos globales para la protección, conservación y el desarrollo

sostenible de las montañas, al utilizar el paisaje como hilo aglutinador del conjunto de los ecosistemas de montaña. Las medidas generales y específicas de sus artículos 5 y 6, en cuanto que, a partir de la tipología de los paisajes españoles, permitan avanzar en políticas de protección de los mismos, tendrán en el futuro un impacto esencial sobre la política de montaña. Dentro de esta línea el artículo 2 del anteproyecto de la Ley de Montes menciona el paisaje como elemento útil para la conservación de los espacios.

Desde la óptica esencial de los usos primarios, la Ley 25/1982, de 30 de junio, de Agricultura de Montaña constituyó el intento de aplicar en España la política de zonas de montaña de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea. Su ámbito, sus programas de ordenación y promoción de recursos agrarios de montaña, su potenciación del asociacionismo y sus ayudas y beneficios generales, deberían haber producido, sin duda, una sustancial mejora del desarrollo sostenible de estas zonas.

Sin embargo, el Consejo Económico y Social y el Parlamento Europeo se pronuncian, pues, por una nueva política integral de desarrollo sostenible para las zonas de montaña, reconociendo que no existe una política integral de desarrollo sostenible para las zonas de montaña y señalando los límites que suponen las indemnizaciones compensatorias, por lo demás una parte mínima de los presupuestos de la PAC ( A5-0277/2001; CES 4256/2002 fin FR-ort/JAS/CVE/il).

En cualquier caso el sistema de la Ley 25/1982, también reproducido en Cataluña (Ley 2/1983 de Alta Montaña de Cataluña), ha sido superado por la regulación europea directa de su base financiera. Así las nuevas zonas de montaña importantes a estos efectos son las definidas como tales por los artículos 17 y 18 del Reglamento (CE) n° 1257/1999 del Consejo de 17 de mayo de 1999 sobre la ayuda al Desarrollo Rural a cargo del Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), ya que sobre este reglamento gravita el régimen de compensaciones aplicable en España a las zonas de alta montaña, regulado, al menos hasta el 2006 si no se revisa antes la PAC, por el Real Decreto 3482/2000, de 29 de diciembre, por el que se regula la indemnización compensatoria en determinadas zonas desfavorecidas (Directiva 86/466/CEE; Reglamento 1750/1999; Reglamento 2075/2000; Reglamento 1763/2001; Comisión Europea DOC. STAR VI/43517/02). Con independencia de cuál sea el alcance real de los datos económicos en aplicación de esta política desde el 2000, que se reproducen en la tabla adjunta referida a finales de 2001, lo cierto es que es a esta versión de la política europea a la que van dirigidas las críticas, por insuficiente, del Parlamento y del Consejo Económico y Social de la propia Unión Europea (ver Decisión de la Comisión C(1999)2843; Comunicación de la Comisión, 1999; Reglamento 1164/1994; Reglamento 1258/1999; Reglamento 1259/1999; Reglamento 1265/1999).

Zonas de Montaña	Número de explotaciones subvencionadas	Número de hectáreas que reciben indemnizaciones compensatorias (miles de ha)	Importe medio de los pagos (EUR)		Importe del gasto público comprometido (miles de EUR)	
			Por explotación	Por ha	Total	Del cual FEOGA
ANDALUCÍA	7643	0	1242	29	431	
ARAGÓN	3717	186	2035	41	7564	0
ASTURIAS	6383	128	1156	58	7380	0
BALEARES	15	212	2639	0	40	
CANARIAS	557	5	537	60	299	0
CANTABRIA	2907	163	1810	32	5262	
CASTILLA-LA MANCHA	2974	576	2244	12	6674	0
CASTILLA Y LEÓN	9066	1050	2564	22	23246	0
CATALUÑA	3415	94	1385	50	4730	0
EXTREMADURA	1192	85	2016	28	2404	0
GALICIA	6903	131	1057	56	7294	0
MADRID	180	23	3286	26	591	0
MURCIA	315	18	1121	20	353	
LA RIOJA	535	52	1970	20	1054	0
VALENCIA	347	15	1242	29	431	0
<b>TOTAL</b>	<b>46149</b>	<b>2738</b>	<b>26304</b>	<b>483</b>	<b>67754</b>	<b>0</b>

*Explotaciones de montaña que reciben indemnizaciones compensatorias. Elaboración propia a partir de información del MAPA (se excluyen los datos de Navarra y del País Vasco por no tenerlos disponibles al estar fuera del marco general debido a los Conciertos Económicos).*

El siguiente mapa refleja la superposición de las zonas oficiales de alta montaña con el ámbito de la Red Natura 2000.



Otros instrumentos normativos incluyen las Leyes Autonómicas del suelo. Si bien no reconocen *per se* el hecho de la montaña, sí utilizan a veces la calificación del suelo como forestal, bien expresamente en estas leyes, bien en las de montes, para contrarrestar la universalidad del suelo como urbanizable que introdujo el Estado con carácter general en 1998 (Ley 6/1998 del suelo). Sí tienden a tener cada vez más importancia (por el reconocimiento de los jueces de sus posibilidades de ser aplicados directamente) los estándares directos de protección del paisaje, estándar que se suele repetir (porque figuraba originalmente en la legislación del Estado) en casi todas las leyes autonómicas del suelo.

También es fundamental citar un método directo tradicionalmente utilizado como herramienta para la conservación, que consiste en la creación de espacios protegidos. Cabero Diéguez (2001) y Mulero (2002) hacen un valoración de la evolución y repercusiones que ha tenido el proceso de protección de espacios naturales en nuestro país. En la actualidad existen cinco Parques Nacionales que dan cobertura por el momento a otras tantas áreas de alta montaña -Picos de Europa, Ordesa y Monte Perdido, Aigüestortes-San Maurici, Sierra Nevada y Teide- (otros Parques Nacionales como Cabañeros, Caldera de Taburiente y Garajonay, podrían albergar dentro de sus límites áreas que, según la definición que finalmente se elabore, se consideren de montaña). Sin detrimento de los méritos y valores de tales figuras de protección, Martínez de Pisón y Arenillas (1989) resaltan cómo, sin embargo, “*los límites artificiales de los Parques no albergan geosistemas aceptablemente completos, al tiempo que se desatienden otros espacios –algunos próximos y similares, y otros diferentes- de incuestionable valor*”. En ese sentido es importante recordar la reciente iniciativa que supone el estudio del proyecto de un nuevo Parque Nacional de montaña para la Sierra de Guadarrama, que supondría salvaguarda y un nuevo contenido conservador para una zona crítica del Sistema Central, macizo que a día de hoy se encuentra incompletamente protegido por dos Parques Regionales– Gredos y Alto Manzanares- y un Parque Natural, el de Peñalara.

En cuanto a otras figuras de protección en zonas de montaña, suponen en palabras de Cabero Diéguez (*op. cit.*) una “*complementariedad entre naturaleza, cultura y desarrollo*”. La disparidad de sus dimensiones, situaciones de gestión y estado de conservación hacen de ellas un conjunto positivo, pero necesitado de mejoras y ampliación, e igualmente la diversidad de los argumentos para su creación –movimientos reivindicativos, propuestas científicas asumidas por las administraciones, consolidación de categorías previas y dispersas de protección, necesidad de mejoras socioeconómicas y de conservación en ciertas áreas en crisis- debe conducir, a corto y medio plazo, a reflexiones y nuevas actuaciones que conduzcan a una expansión y optimización funcional de su cobertura en las áreas montañosas.

No hay que olvidar otro instrumento de carácter internacional, aunque sin fuerza vinculante (España ciertamente lo integra en sus políticas ambientales), que

son las Reservas de la Biosfera. Quizás el ejemplo más claro de cómo esta figura de programa MaB de la UNESCO puede suponer una nueva política de desarrollo sostenible sea el proceso puesto en marcha para declarar reserva MaB a toda la Cordillera Cantábrica (I. Doadrio, com. pers.; “Futura Reserva de la Biosfera de la Cordillera Cantábrica”, Instituto de Ecología y Mercado. Villablino, 15 de septiembre de 2001). La falta de fuerza vinculante en España para estas figuras, hace difícil, sin embargo, confiar la política de montaña exclusivamente a figuras de este tipo; sin embargo es innegable que tienen un gran potencial como herramienta de conservación y desarrollo equilibrado (Martínez de Pisón com. pers.).

Finalmente, existen otras importantes iniciativas a partir de reservas privadas. Según datos facilitados por la Fundación Territori i Paisatge, de las 6.921 Ha que tiene en propiedad dicha fundación, 6.897, 5 Ha son terreno de Montaña. De las 12.089 Ha que la Fundación gestiona en Convenio con Ayuntamientos, 9.740 Ha son montañas, así como también lo son las 109 ha que la Fundación explota según Convenios de Tala (J. Sargatal, com. pers.).

### **3 - ÁMBITO GEOGRÁFICO: DISTRIBUCIÓN DE LAS MONTAÑAS EN EL TERRITORIO ESPAÑOL**

Sin perjuicio de que la delimitación del ámbito geográfico de lo que deba entenderse por zona de montaña es en sí mismo una cuestión discutible, como se verá en el apartado III, puede decirse, con carácter general, que un 20% del territorio nacional se halla situado a más de 1.000 m de altitud, en tanto que otro 39% se encuentra a altitudes comprendidas entre los 600 y los 1000 m sobre el nivel del mar, si bien no pueden considerarse montañas aquellas extensiones que no cumplen el requisito de pendiente notable.

El informe correspondiente a las Medidas de Acompañamiento del Programa de Desarrollo Rural emitido por el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA) señala los siguientes datos referentes a las montañas españolas:

Zonas de montaña: comprenden 21 millones de hectáreas, con 3.076 municipios, y suponen el 42% del territorio nacional.

El documento AGRI 111/A FR “Document de travail vers une politique européenne des montagnes”, emitido en 1998 por el Parlamento Europeo, apunta que la población presente en las zonas de montaña españolas asciende a unos 6.300.000 habitantes (el 16% de la población nacional), con una densidad media de 32.7 habitantes/km<sup>2</sup>.

Las montañas españolas son pieza básica en la estructura geomorfológica del territorio. Como señala la Estrategia Española para la Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, aprobada por Conferencia Sectorial de 10 de diciembre de 1998, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 6.a) de la Convención de Diversidad Biológica, “*en cuanto a la España peninsular, es importante destacar su*

*relieve, con las grandes cadenas montañosas orientadas fundamentalmente de este a oeste, y su altitud media, de más de 600 metros sobre el nivel del mar. Ambas características hacen de nuestro país el segundo más montañoso de Europa, lo cual tiene una gran importancia ambiental*". Se considera como válido el análisis acerca de la geomorfología del medio físico de España contenida en tal documento

Según la clasificación orográfica de Muñoz y Sanz (1995), completada desde el punto de vista morfoestructural por Martínez de Pisón (2001) y autorizada para su utilización en el trabajo presente, la complejidad de elementos y estructuras da una idea de la vasta gama de ambientes y por lo tanto, de la variedad y riqueza del mosaico de paisajes resultantes que están presentes en nuestras montañas. De nuevo, el trabajo de Martínez de Pisón, (2001) de análisis de esos elementos y estructuras, para las distintas cadenas montañosas (Cordillera Cantábrica, Macizo Gallego-Leonés, Sierra Morena, Sistema Ibérico, Sistema Central, Sierras Interiores de la Meseta Sur, Pirineo, Cordillera Bética, Sierras de Mallorca, Sistema Costero Catalán y Montañas Volcánicas Menores y Cadenas Volcánicas Canarias) constituye el punto de partida a partir del cual debería plantearse la política integral de desarrollo sostenible de la montaña.

#### **4.- RASGOS GENERALES DE LOS PAISAJES DE MONTAÑA**

Como señala la Estrategia Española de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica, el relieve, modulado, a su vez por el clima en cuanto que provoca la formación del suelo a partir de la roca madre, *"son los factores primordiales que determinan la presencia de un tipo u otro de vegetación, último gran componente del paisaje natural. Todos estos elementos naturales condicionan los modos de explotación humana, que finalmente configuran el paisaje real existente en gran parte del territorio"*.

El relieve, a su vez, introduce importantes modificaciones en el clima, al ocasionar un paulatino descenso de las temperaturas con la altitud, por lo que el hecho de la montaña contribuye decisivamente a crear climas y microclimas que, a su vez, inciden directamente en la diversidad biológica.

Existe en España un nivel importante de conocimientos acerca de la metodología a aplicar para la gestión del paisaje. J. Gómez Mendoza (com. pers.), trabaja en un estudio sobre diferentes metodologías, incluidas las informáticas y de teledetección mediante satélites, además de las de arquitectura de paisaje y simulaciones tridimensionales.

Los valores paisajísticos relativos al entorno natural en el que se desenvuelve la actividad humana, son conceptos intangibles, resultado del efecto complejo que la observación del medio produce en la mente del observador (González-Bernaldez, 1981; Bertrand y Dollfus, 1973; Price, 1981; Lasanta Martínez, 1990; Cabero Dieguez *et al.*, 1992; Aguado, 1997; Español, 1997; Martínez de Pisón, 1999, 2000; Mata Olmo, 2001; Prieur, 2002, entre otros). Éste, inconscientemente interpreta y

valora la información sensorial que es capaz de captar, en función de su experiencia vital y de su acervo genético, expresado en esta ocasión como herramienta estratégica útil para la supervivencia, tanto del individuo como de la especie, en ese medio que siente y que le rodea.

La imagen mental conjunta de lo percibido y de lo interpretado, obtenida a partir de las formas y de las dinámicas que llevan implícitas, o de los colores y sus significados, es lo que constituye el concepto de paisaje, a partir del cual surgen las valoraciones que el hombre hace de las posibilidades o rentabilidades que el entorno le ofrece, configurando en gran medida el modelo de acción y de explotación de ese medio

El patrimonio natural montañoso es incomparable. Suma de agua, roca, vegetación, hombres y animales, las montañas son reservas de minerales, de bosques y prados, de torrentes, lagos y cascadas, de culturas y valores ancestrales, que pese a seguir siendo utilizadas como símbolo de la inmutabilidad, se muestran cada vez más, sensibles a la destrucción.

El cambio en las condiciones de vida de la humanidad, la disponibilidad de fuentes energéticas nunca antes vistas sobre la tierra, rompen muchas de las barreras que aislaban a las montañas que de esta forma pasan a ser objetos de mercancía.

Cuando en la montaña entran los modelos urbanos y los medios mecánicos, el observador, el habitante del entorno, siente más que la fealdad, la profanación de los últimos reductos naturales y la caída de aquellos valores inmateriales que albergan y representan.

Por todo ello y en sintonía con los principios, objetivos y medidas enunciados por el Consejo de Europa y la Conferencia Interministerial de Estados Miembros a través del Convenio Europeo del Paisaje, aprobado en Florencia en octubre de 2000, y posteriores reuniones (De Montmollin, 2002; Luginbühl, 2002; Pedroli, Van Masvelt, 2002), se debe preservar el respeto y asegurar la conservación de los paisajes de montaña, de las propias montañas y sus ciclos naturales; este objetivo requerirá grandes dosis de auto moderación por parte de todo el conjunto de la sociedad, por lo que se ha de plantear de forma activa a través de distintos frentes.

Por un lado el paisaje, considerado como concepto integrador es fácilmente asimilable y le convierte en herramienta útil para el diagnóstico y la gestión de ámbitos tan complejos y sensibles como son las montañas, es por ello que se ha de fomentar su conocimiento, su estudio e interpretación, por parte de especialistas, pero también acercándolo y haciendo partícipe a toda la población, como medio para comprender, respetar y llegar a conservar este patrimonio trascendental para la vida.

Por otra parte y dadas las enormes implicaciones culturales y afectivas que el paisaje supone para quienes lo habitan o lo visitan, su conocimiento y correcta valoración, la asunción de que un desarrollo sostenible se manifiesta en un paisaje equilibrado y la participación consciente en esa conservación, redundarán en el



reforzamiento de la identidad local de la población, en su realización personal y colectiva y consecuentemente en la mejora de su autoestima y calidad de vida.

El necesario establecimiento de figuras legales de protección y la implementación de medidas encaminadas a su preservación, han de basarse en estudios integrados del paisaje, fundamentados en el procedimiento multidisciplinar y encaminados al reconocimiento, previsión y protección de las dinámicas que forman el paisaje y mantienen su diversidad, visual, biótica y cultural.

## **5.- DIVERSIDAD BIOLÓGICA DE LAS MONTAÑAS ESPAÑOLAS**

No parece éste un documento adecuado para hacer un análisis *ex novo* de la biodiversidad (ecosistemas, especies y riqueza genética intraespecífica) de las montañas españolas. La Estrategia Española de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica ya ha realizado ese análisis y a él nos remitimos.

Baste con mencionar, por ejemplo, que la mitad de las fitocenosis españolas (mil de alrededor de dos mil) se encuentran en las montañas de la Península (Rivas Martínez, com. pers.), o que una gran parte de los endemismos de plantas, auténtico núcleo de la riqueza española en biodiversidad, se concentra en zonas de montaña; y que, si se superponen los mapas de la zona de montaña con los hábitats integrantes de la futura Red Natura 2000 (zonas de especial protección de las aves –ZEPA– (Directiva 79/409/CEE), lugares de interés comunitario por contener ecosistemas y especies (salvo aves) (LIC) y zonas de coincidencia de ambas), en gran medida coinciden.

Por consiguiente, el papel que las montañas españolas realizan, es muy importante en este contexto y representa una parte sustancial y esencial de la diversidad biológica a escala nacional e incluso europea.

La Estrategia Forestal Española, aprobada en 1999, pone de manifiesto la íntima relación entre los espacios de la Red Natura 2000 y los espacios forestales, señalando que éstos albergan los ecosistemas menos alterados y por lo tanto con un plus de carácter de *refugio*, sin minusvalorar por ello la importancia para la preservación del patrimonio natural de los espacios agrarios, especialmente los extensivos (frutales de secano, arrozales, cereales, etc.); las superficies marinas; su interfase con las terrestres (costas) y, en menor medida, los urbanos, sin olvidar la considerable importancia que en la Península Ibérica tiene el modelo agro-forestal más antiguo del planeta: las dehesas o montados.

Como señala el citado documento, y sin olvidarnos del factor de inaccesibilidad que la orografía ha conferido a las montañas, “*la coincidencia de estos espacios forestales con los de la Red Natura 2000 no es una casualidad. Cabe presumir que ha sido la gestión tradicional de estos espacios forestales, tanto públicos –en especial de muchos montes de utilidad pública– como privados, lo que ha permitido la preservación de la biodiversidad*”. Por ello, la gestión forestal y

agrícola multifuncional y sostenible de las montañas es de una importancia vital para la preservación de la biodiversidad española y europea en su conjunto. Naturalmente también las zonas situadas por encima del límite forestal, sin vegetación, cumplen esta función aunque aquí no puede hablarse propiamente de gestión forestal.

La obra “Los Bosques Ibéricos. Una interpretación geobotánica” (Blanco *et.al*, 1997) describe de modo exhaustivo desde la perspectiva paleobotánica la diversidad de formaciones boscosas presentes en la Península y por tanto incluye los bosques y su vegetación asociada –sotobosque- propios de las zonas de montaña. ADENA/WWF España (1989) describe de forma divulgativa la problemática asociada a los bosques españoles.

De modo más particularizado y sistemático, los trabajos llevados a cabo por Sanz (2001), recogen todas las formaciones vegetales específicas de las montañas, ordenándolas en función de su localización geográfica –montañas eurosiberianas, montañas mediterráneas y montañas canarias- e incluye así, además, las fitocenosis no boscosas (matorrales, landas y pastizales) características de los pisos supraforestales y las zonas de cumbres.

Adicionalmente, la misma recopilación incluye también una rápida revisión de las especies faunísticas más características y emblemáticas de los citados ámbitos de montaña, haciendo hincapié sobre las especies raras y amenazadas y resaltando, en su conjunto, el tantas veces expresado valor de las montañas españolas como almacén de una riquísima biodiversidad.

## **6.- PROCESOS HISTÓRICOS QUE HAN DEFINIDO LA SITUACIÓN ACTUAL**

Las montañas españolas, como la mayoría de las montañas, y en especial las mediterráneas, no pueden concebirse al margen de una acción humana permanente desde la antigüedad. La montaña española es, por tanto, un espacio humanizado, ya que, al menos desde la Edad Media y hasta bien avanzado el siglo XX, ha existido una organización del espacio con unos fundamentos muy claros que han prevalecido, a pesar de algunas transformaciones, hasta su crisis definitiva en relación con la gran transformación industrial y urbana del conjunto de España. La evolución de las montañas sería, de este modo, sólo una expresión más de los procesos de desequilibrio territorial y socioeconómico, que acompañan, desde hace dos siglos, el desarrollo de los países avanzados (Rodríguez Martínez, 2001).

Por su clima más favorable y condiciones más benévolas, desde el neolítico las llanuras fueron la morada del género humano hasta que la presión demográfica fue reduciendo en ellas los recursos y el espacio. Entonces parte de aquellos antiguos pobladores tuvieron que emigrar hacia las montañas en busca de nuevas tierras de cultivo y espacios habitables. Progresivamente el límite de las talas y quemas para la agricultura y la ganadería de subsistencia ha ido elevándose, y durante muchos milenios han vivido en las montañas, en forma nómada y después crecientemente

fija, pequeños grupos humanos prácticamente autónomos e independientes con respecto a los poderes centralizados que operaban en las llanuras. Aquellos pequeños grupos utilizaban en régimen de “baja intensidad”, y con el objetivo básico de producir alimentos para garantizar la subsistencia, un amplio abanico de recursos: explotación forestal, caza, agricultura y manejo del ganado.

Con el tiempo, la mejora de los sistemas de comunicación y transporte, que en principio debiera haber supuesto una oportunidad para que los habitantes de las montañas mejorasen sus duras condiciones de vida, ha desembocado en la pérdida de la autonomía y en el incremento del flujo de recursos desde la montaña hacia el valle, con la consecuencia neta de una consolidación del control político de las tierras altas por parte de las llanuras, con unos flujos económicos claramente asimétricos a favor de éstas últimas.

Todo el proceso acaba por convertirse en una especie de reacción en cadena: las prácticas inadecuadas en el ámbito de la explotación forestal, la minería, o más modernamente el turismo, debido a la vulnerabilidad del suelo y los ecosistemas de las montañas, provocan una rápida degradación del suelo y del entorno, con una consecuencia neta: aumento de la pobreza de los pobladores montañoses, ahora dependientes de la economía del llano, y que ante todas estas presiones se ven obligados a abandonar las montañas, o bien a tratar de sacar más partido a la tierra. Para ello, a menudo, se desechan las antiguas prácticas sostenibles con objeto de subsistir o, en el caso de los más afortunados, con objeto de mejorar sus rendimientos de producción. Además, se da con frecuencia el hecho de que los productos de la montaña raramente pueden competir con éxito en los mercados bien surtidos y sumamente organizados del llano, por lo que las medidas de intensificación resultan inútiles.

Como consecuencia de la menor densidad de población en las zonas de montaña y de la desconcentración de la misma, la falta de infraestructuras de comunicación y de servicios básicos, como sanidad, educación, etc., se ha dejado sentir en ellas, pues durante décadas ha sido socialmente más rentable su ubicación en núcleos de población grandes y medios. Este hecho, unido a la falta de perspectivas económicas y a la necesidad de mano de obra sin cualificar en las grandes ciudades, ha ocasionado la marcha de muchos jóvenes de las zonas de montaña a ellas.

Como consecuencia de todo este conjunto de factores y procesos, tal como lo explica Rodríguez Martínez (2001), desde los años sesenta en todas las montañas españolas se desarrolla un proceso de éxodo rural hacia las áreas industriales del interior y hacia otros países. A principios de los años ochenta el proceso de despoblación era tan profundo que se trató de atajar mediante leyes (Ley de Agricultura de Montaña, 1982; Llei Catalana de Alta Muntanya, 1983), que trataban de enfocar los problemas de manera más integral y adaptarse a los planteamientos de la Unión Europea. Sin embargo, los programas fueron claramente insuficientes y, además, ya era tarde, y la dinámica despobladora continuó hasta consumir el

abandono total de amplios sectores y de serranías enteras (Demanda-Cameros, montañas leonesas y zamoranas, Ayllón, Cuenca...).

La situación a día de hoy revela en casi todas partes que el proceso de éxodo rural iniciado en los años sesenta ha conducido a una falta de los efectivos humanos mínimos necesarios, agravada por el envejecimiento y la degradación del medio natural, y se caracteriza por la desaparición o reestructuración de los sistemas agrarios y de poblamiento, aunque existen amplias diferencias, incluso temporales, en función de la idiosincrasia de cada región, de las características de la base social existente, y de las diferentes políticas territoriales, especialmente a nivel de política asistencial y de aplicación de las acciones comunitarias.

Como síntesis de las tendencias socioeconómicas actuales, una serie de estudios publicados por la revista *El Campo* ofrece una síntesis regionalizada de las principales tendencias y constituye una referencia imprescindible para evaluar los resultados de las políticas europeas sobre las zonas de montaña españolas a lo largo de la última década. A su vez Rodríguez Martínez (2001), recogiendo numerosas opiniones y análisis de distintos autores, ha resumido estas tendencias en las distintas zonas de montaña de España.

#### **7.- CLAVES DE LAS SOCIEDADES DE LA MONTAÑA ESPAÑOLA EN EL MOMENTO PRESENTE: CUALIDADES, RECURSOS Y CUESTIONES SOCIOECONÓMICAS MÁS RELEVANTES, COMO BASE PARA EL ANÁLISIS TERRITORIAL**

Considerados los procesos históricos de profundo calado e identificadas las tendencias socioeconómicas recientes que han configurado la situación actual en las zonas de montaña españolas, cabe ahora tratar de resumir ésta de tal manera que incluya todos los rasgos generales inequívocamente asociados a la realidad presente de estos medios, dejando espacio suficiente en el enfoque para las peculiaridades y exclusividades propios de los niveles regional y local.

La situación en los ámbitos político, cultural y económico es sumamente variable dentro de un marco de distanciamiento general en relación con la situación propia de los llanos, aunque sí estrechamente emparentada con el conjunto de las áreas rurales. Las áreas de montaña constituyen un subgrupo de las áreas rurales, caracterizado por algunos inconvenientes y ventajas propios, y particularizados unos y otras de tal modo que lo que en algunas zonas de montaña constituyen debilidades, en otras se manifiestan como puntos fuertes. Todo esto depende en última instancia de factores (y de sus interacciones) tales como: la trayectoria histórica y el grado de persistencia de rasgos culturales propios; las políticas territoriales recientes; el grado de penetración de las fuerzas económicas externas y, tal vez lo más importante, el acervo real de bienes económicos locales en su más amplia acepción, incluyendo los recursos humanos.

Históricamente las políticas territoriales en nuestro país han prestado mayor atención a las zonas llanas, donde se concentra la mayor parte de la población. En cuanto a la política territorial a día de hoy, podría decirse que desgraciadamente las decisiones y actuaciones elaboran un marco a menudo insuficiente y sólo saltan a niveles más activos si existe una corriente de arrastre, generalmente de orden económico y social, que reclame mayor atención y presione en el sentido de activación de conceptos, estructuras e instrumentos normativos y económicos.

Los condicionantes geográficos de las montañas, que influyen sobre cuestiones tales como la accesibilidad y la “posición” de éstas con relación a las preferencias del mercado y de las zonas donde se genera la demanda, hoy en día sólo son un obstáculo a medias: la red viaria es adecuada allí donde la demanda así lo ha impuesto, lo que nos llevaría de vuelta al punto anteriormente tratado en relación con las políticas territoriales. Por el contrario, las áreas de montaña más desfavorecidas por su falta de recursos y/o de iniciativas de arrastre, presentan en general una accesibilidad deficiente que las sitúa en un círculo vicioso con difícil salida.

En cuanto a los aspectos de identidad territorial, un gran número de factores diferencian entre sí y del llano a los distintos enclaves de montaña, condicionando como ya hemos ido viendo su funcionamiento interno y su dinámica de flujos e intercambios de todo tipo –materiales, energía, información, capital-. Entre estos factores se cuentan sus recursos de todo tipo, incluyendo los humanos y culturales, y su estudio pormenorizado, así como el de la dinámica social y cultural; el equilibrio de los distintos sectores de la actividad económica, y también el detalle del entorno institucional, deben constituir la base de cualquier proceso de análisis territorial, que evidentemente se escapa al limitado ámbito del presente trabajo (Denniston, 1995).

A grandes rasgos la tipología y el carácter de los diferentes recursos potenciales y sectores económicos de las áreas españolas de montaña, podría establecerse como sigue:

Recursos humanos: poblamiento, demografía, población activa. La mayor parte de las regiones montañosas han sufrido o están sufriendo aún un proceso de despoblamiento, con una alta emigración de población juvenil que marcha fuera para formarse o trabajar y que a menudo no vuelve, especialmente en el caso de las mujeres. Ello está llevando a un acusado envejecimiento de la población, con asimetría entre sexos –prevalencia de hombres- y muy bajo índice de nacimiento de niños.

Por otra parte, en los valles más dinamizados por los agentes económicos externos (esquí, turismo rural, turismo asociado a espacios protegidos) el despoblamiento se ralentiza y paralelamente se constatan movimientos de inmigración de personas jóvenes, predominantemente hombres y a menudo procedentes de comarcas o áreas próximas, y también algunas mujeres y parejas.

Sector primario: Agricultura, Ganadería, Sector Forestal. (véase Estrategia Forestal Española). Históricamente ha sido éste el sector básico en la economía montañesa

aunque las circunstancias económicas han transformado profundamente, como hemos visto, el tradicional sistema de imbricación de los tres subsectores que optimizaba su aprovechamiento económico y también su funcionalidad ecológica (García-Badell, 1963). En el momento presente la agricultura se reduce prácticamente a los prados y el cultivo forrajero, la producción en huertos de autoconsumo, situaciones locales de producción de viñedo, almendro u otros frutales, y poco más. La ganadería, especialmente la del vacuno, funciona en muchos casos con estabulación invernal y depende fuertemente de las subvenciones y de las oscilaciones económicas y coyunturales de los sectores lácteo y cárnico; cambia el manejo del ganado menor con un aumento de la explotación sin tierra –sobre todo para el caprino- y una drástica recesión de la trashumancia, debido a la subvención por cabeza, con sus correspondientes efectos sobre la economía de la actividad y sobre los ecosistemas: alteración cualitativa de los paisajes en unos casos; sobreexplotación de pastos, erosión y problemas sobre la regeneración arbórea en otros, como sucede en muchas montañas de la España seca. También se ha dado un proceso masivo y casi generalizado de pérdida de variedades ganaderas locales. El aprovechamiento forestal es muy variable localmente y en su mayoría se centra en la explotación maderera, y también de leñas “renovables” en otros tipos de bosque, apreciándose expansión en la demanda de otros productos forestales como frutos, hongos y plantas medicinales, aunque con un mercado poco articulado (Gómez, 1992).

Actividad industrial (véase Estrategia Forestal Española): El aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos de montaña tiene una importancia notoria. La explotación minera y especialmente de áridos tiene fuerte peso en ciertos lugares. Otros sectores industriales van generalmente muy a la zaga, destacando probablemente el derivado de la madera y en ciertos lugares el sector alimentario asociado a productos de calidad, y ocupando la artesanía un sector casi anecdótico.

Sector terciario: Servicios (véase Estrategia Forestal Española): Se trata de un segmento en auge en la mayor parte de las economías locales menos deprimidas de la montaña española, a menudo como “sector refugio” de actividades marginales, que puede dar cuenta de altos niveles de empleo y participación en el PIB, a menudo no tanto por su propia fortaleza como por la debilidad de los otros sectores productivos (Delgado, 2001). Se centra en las actividades ligadas al turismo, la construcción y el comercio, adquiriendo una importancia especial en los valles y comarcas vinculados al turismo de nieve; al de espacios protegidos, y de modo sobresaliente para el caso de los parques nacionales; asimismo adquiere una preponderancia casi absoluta en áreas de montaña próximas a grandes núcleos urbanos, como ocurre en el caso de la Sierra de Madrid.

Otros recursos generalmente asimilados al turismo. En las áreas de montaña la reciente dinámica económica asociada al turismo valoriza cada vez más o ha incorporado al sector ciertas actividades como la caza y la pesca; así como un cierto número de recursos: algunos naturales, como son el paisaje, la nieve, los ríos y los espacios protegidos; otros de tipo cultural como el patrimonio arquitectónico, el

patrimonio arqueológico y diversos aspectos vinculados a lo tradicional como el folclore, la música o las fiestas locales.

*Equipamientos, servicios públicos e infraestructuras*, de los que se benefician las poblaciones locales y que también juegan un papel al servicio del turismo, los nuevos residentes y los propietarios de segundas residencias. En general se puede decir que las zonas de montaña son deficitarias todavía en equipamientos, si bien en algunas áreas se va superando el problema. La menor rentabilidad social de la construcción de equipamientos de todo tipo en estas zonas (un número de usuarios por unidad monetaria invertida comparativamente muy bajo) ha ocasionado un retraso en las inversiones con este fin.

Se nota este déficit especialmente en las infraestructuras de transporte, los servicios sanitarios y los educativos, es decir, que en muchas zonas los habitantes deben trasladarse a los núcleos más grandes para ser atendidos sanitariamente o para recibir educación secundaria, con el frecuente agravante de una red viaria poco adecuada.

Hay, por último, toda una gama de *recursos infrautilizados* cuya dinamización y puesta en valor de modo particularizado para cada enclave local podría generar una multitud de iniciativas empresariales y puestos de trabajo, a condición de gestionar localmente la integración en los mercados nacionales y externos que están creando la demanda. Algunos de estos recursos son los llamados “productos de calidad”, procedentes de la agricultura ecológica o integrada y de la ganadería en extensivo (queso, embutidos, planta medicinal, trufa, conservas y muchas otras). Algunos recursos naturales y patrimoniales podrían jugar una baza importante en la generación de servicios vinculados a la educación ambiental, educación especial, vacaciones temáticas, docencias especializadas, investigación, rehabilitación de patrimonio y campos de trabajo; energías alternativas, etcétera.

## **8.- ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES**

En las montañas, las acciones humanas que suponen alteraciones del terreno o de su cubierta vegetal, tienen el doble efecto de disminuir la capacidad de retención de agua por el suelo y de acelerar de los procesos erosivos naturales. Ambos efectos se solapan produciendo profundos cambios en los regímenes hidrológicos de los cursos de agua e inestabilidad de grandes masas de tierra en las laderas, que en los valles se traducen en crecidas rápidas y destructivas, deslizamientos de tierras y avalanchas de nieve o rocas.

Dependiendo de la configuración de los valles y de su grado de ocupación humana estos efectos, casi siempre aleatorios e imprevisibles, pueden llegar a tener efectos importantes. Pero incluso en los casos menos violentos, los fuertes cambios de caudal debidos a la pérdida de capacidad de amortiguación hídrica en las montañas, afectan de forma importante a vastas zonas del territorio, produciendo graves perjuicios económicos en términos de rápida colmatación de los embalses,

inutilización de las instalaciones de producción hidroeléctrica, deterioro de los sistemas de irrigación, disminución del rendimiento agrícola, etcétera.

Otro grupo de efectos sobre el agua en las cabeceras de cuenca son los problemas de contaminación edáfica e hidrológica como consecuencia de los vertidos procedentes de la explotación de instalaciones recreativas y hosteleras - estaciones de esquí, cafeterías, restaurantes y grandes refugios de montaña- en las zonas de cumbres y en los glaciares. Estos vertidos se depuran poco o nada y van a parar directamente a las aguas superficiales o a los acuíferos. A esto cabría añadir la basura, y también la contaminación del suelo y el agua por aceites y combustibles procedentes de generadores, vehículos y otras máquinas.

Además de los grandes efectos primarios sobre el suelo y el medio hídrico, la larga historia de las actividades humanas en los territorios de montaña ha producido y lo sigue haciendo una serie de impactos sobre los ecosistemas, tanto por destrucción directa de los mismos como por los efectos de fragmentación, simplificación, desaparición de especies u otras formas muy diversas de alteración. A fin de sistematizarlos de algún modo, relacionaremos todos estos impactos genéricos con el tipo de actividad que tiende a producirlos, y se tratará de aportar de una forma muy breve las claves para minimizar el impacto de tales actividades sobre los sistemas biológicos.

Es evidente, sin embargo, que el presente análisis es exclusivamente teórico y descriptivo y se reseña como relación de impactos potenciales. Naturalmente, estos impactos no tienen porqué producirse necesariamente, ni en todos los casos, y de hecho hay en nuestras montañas muchos ejemplos de lugares donde algunas de estas actividades se llevan a cabo de modo acorde con la sostenibilidad (por ejemplo, el turismo y el ocio activo en ciertos espacios protegidos, o la gestión forestal en muchos enclaves incluidos en las montañas españolas).

#### 8.1.- IMPACTOS DERIVADOS DEL SECTOR PRIMARIO (AGRICULTURA, GANADERÍA, FORESTAL, INCENDIOS)

##### **Ganadería y Agricultura de montaña** (véase la Estrategia Forestal Española)

Las antiguas técnicas agropecuarias que imbricaban fuertemente la pequeña producción agrícola para el consumo humano y el aprovechamiento ganadero en régimen de trashumancia han sido en su mayoría abandonadas a favor de la concentración parcelaria y la ganadería estante con estabulación invernal, a menudo a base de especies diferentes y razas no autóctonas. Los antiguos cultivos de cereal para abastecimiento humano han quedado en muchos casos dedicados a la producción de pastos, mientras que en otros lugares se han abandonado casi por completo las prácticas agrícolas, con deterioro de los antiguos bancales de montaña, sistemas de riego asociados, etcétera. Dependiendo de los lugares y su devenir económico, hoy se dan tanto las situaciones de abandono del pastoreo como, por el contrario, la sobreexplotación de los pastos, de modo que, en ciertos lugares,



especialmente en áreas secas, la excesiva presión del ganado mayor o menor, subvencionado y no trashumante, está degradando la vegetación e impidiendo su regeneración natural (Fillat, 1993; Fillat *et al.*, 1995; Sevilla, 1997; Valle, 2001). Asimismo es una práctica extendida la quema de la vegetación natural para la producción de pastos.

*Problemas que se derivan de los cambios en la actividad agropecuaria:*

- Pérdida del paisaje en mosaico y por tanto reducción de la diversidad biológica;
- Pérdida de razas ganaderas y variedades de cultivo autóctonas;
- Competencia trófica y espacial con la fauna silvestre,
- Contaminación de acuíferos como consecuencia de la estabulación y los productos agroquímicos;
- Compactación del terreno y desestructuración o denudación del suelo (en algunos casos, y por consiguiente incremento de los procesos erosivos.
- Las quemadas, por su parte, han dado origen a innumerables incendios y favorecen la pérdida de diversidad, la pérdida de suelo fértil y la erosión (Ibáñez, 1995).

*Fórmulas para reducir el impacto:*

- Ordenación del pastoreo;
- Revisión de la política de subvenciones a la ganadería extensiva.
- Utilización de razas, prácticas y cargas ganaderas acordes con la capacidad de sustentación de los suelos de montaña.
- Recuperación de trashumancia y transterminancia.
- Revisión y optimización de los procesos de producción intentando incorporar al balance económico el valor añadido de la elaboración y diversificación de la oferta (ejemplo: más quesos y menos leche; recuperación o creación de nuevos productos gastronómicos artesanales, etc).

**Aprovechamiento forestal**

La escasa producción y bajo precio de los productos forestales están generando un fenómeno de absentismo del propietario forestal, que no gestiona su monte. Resulta económicamente negativo gestionar un monte. Esto se agrava especialmente en zonas de montaña, donde a la existencia de suelos pobres y altas pendientes, se unen las limitaciones que las mismas condiciones naturales ponen a la gestión forestal. Un monte no gestionado es un monte muy vulnerable frente a plagas, enfermedades e incendios forestales (Casals, 1988). La pérdida del equilibrio entre los habitantes de las zonas de montaña y sus montes, que se encargaban de defender a la vez que eran protegidos por ellos de las duras condiciones climatológicas ha ocasionado por lo tanto este absentismo tan perjudicial (Bauer, 1980).

*Problemas que pueden derivarse de la falta de gestión forestal:*

- Empobrecimiento de los ecosistemas;
- Mayor incidencia de plagas; mayor riesgo de incendios;
- Menor protección del suelo y por tanto incremento de la erosión,
- Disminución de la capacidad de retención hídrica y por tanto alteraciones de la dinámica hidrológica aguas abajo (avenidas de agua, inundaciones, turbidez y disminución de la calidad del agua...),
- Impactos sobre la biodiversidad. (ver Estrategia Española para la Conservación y Usos Sostenible de la Diversidad Biológica).

*Fórmulas para reducir el impacto:*

Una solución, tal y como se determinó en el IV Congreso de Bosques de Montaña celebrado en Pamplona en Julio de 2002, puede ser la idea ya recogida en la Resolución S4 de la Conferencia Ministerial sobre Protección de Bosques en Europa y su desarrollo posterior, referente a hacer viable la gestión de los bosques de montaña, bien mediante una indemnización que compense las desventajas comparativas respecto de las vegas, bien mediante la creación de un mercado de servicios ambientales que permita el pago de los servicios de protección y de regulación del ciclo del agua, de biodiversidad, etc.

En todo caso, la política referente a los bosques de montaña no puede ni debe desligarse de una política general de desarrollo rural de aquellas áreas que tengan una desventaja natural que ponga a sus poblaciones en desventaja frente a las de las zonas bajas.

**Los incendios forestales**

No es éste el espacio apropiado para extenderse en torno a las causas y cuestiones implicadas en los incendios forestales, pero probablemente es conveniente reseñar de modo breve una de las principales secuencias causales vinculadas a la producción de estos siniestros (Rodríguez, 2000): abandono del campo, lo que provoca un incremento de la biomasa forestal de pequeña dimensión –leña, ramas secas, pastos sin aprovechar- que a su vez implica un aumento de la transmisión horizontal y vertical del fuego en caso de incendio y más abandono del campo. Conflictos con los usuarios tradicionales del bosque por repoblaciones, declaración de zonas protegidas sin consensuar, y falta de ayudas para prevención de incendios en montes particulares frente a las que se estimarían como necesarias.

En cualquier caso, la Estrategia Forestal Española y después del Plan Forestal Español, diseñaron el conjunto de medidas que habrían de aplicarse para la defensa contra los incendios forestales distinguiendo las acciones relativas a las causas, las acciones relativas a los sistemas de prevención y vigilancia, las acciones relativas a los sistemas de extinción, las acciones relativas a la minimización económica de los daños y otras acciones.

## 8.2.-IMPACTOS DERIVADOS DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES (MINERÍA, ENERGÍAS HIDROELÉCTRICA Y EÓLICA)

### **Minería**

Todas las actividades de extracción minera en las montañas constituyen procesos de alto impacto ambiental sobre el conjunto del ecosistema, y sus efectos son muchas veces irreversibles. Los efectos de la extracción a cielo abierto son todavía más graves en calidad y magnitud, aunque cada vez es menos frecuente este procedimiento.

#### *Problemas que se derivan de las actividades mineras:*

- Destrucción de la capa vegetal y del suelo.
- Incompatibilidad con la mayor parte de la fauna.
- Apertura colateral de pistas y aumento del ruido y del tráfico en las proximidades.
- Grave impacto paisajístico difícilmente reversible.
- Contaminación del aire, el suelo y las aguas superficiales y subterráneas.

#### *Fórmulas para reducir el impacto:*

- Limitar en la medida de lo posible la minería en zonas de montaña.
- Estudios de impacto ambiental, valorando efectos y, en su caso, proponer y ejecutar medidas concretas para cada uno de los impactos parciales que este tipo de actividades causa sobre el medio.

### **Represamientos y energía hidroeléctrica**

La presente situación ambiental global y los riesgos asociados al cambio climático hacen que sea urgente sustituir las energías de origen fósil y nuclear por otras que procedan de fuentes renovables y no contaminantes. Sin embargo el fuerte impacto ambiental, y con frecuencia también social, asociado a la construcción de embalses y represamientos en los ríos de montaña y a la consiguiente instalación de centrales hidroeléctricas, producción de energía y exportación de la misma, recomiendan cuando menos un balance realista de costes ambientales y beneficios, y una cautela extrema a la hora de elegir su emplazamiento y dimensiones.

#### *Problemas que se derivan de esta utilización del recurso hídrico:*

En primera instancia, el tipo y magnitud de los impactos asociados a un represamiento depende como es natural del enclave elegido para su construcción, y también, claro está, de su tamaño. Los grandes embalses de regulación, lleven o no asociado un aprovechamiento hidroeléctrico, constituyen generalmente

infraestructuras de alto impacto ambiental y social ya que modifican por completo la fisonomía de los valles en que se asientan, al sumergir bajo las aguas pueblos, tierras de cultivo y ecosistemas humanizados o naturales.

Una relación muy esquemática de los impactos parciales reúne, por lo tanto, los vinculados a la pérdida de espacios adecuados para el asentamiento humano; pérdida de patrimonio cultural, tierras fértiles y otros territorios productivos; pérdida de hábitats seminaturales y naturales; eliminación de plantas y animales; profunda alteración del régimen hidrológico aguas abajo de la presa con sus respectivas consecuencias sobre los primitivos ecosistemas acuáticos y de ribera; afección paisajística de gran magnitud; alteración del microclima local. A todo ello es preciso sumar los impactos correspondientes a las intervenciones asociadas como son movimientos de tierras, construcción de pistas y edificios auxiliares, encauzamientos, desvíos y canalizaciones, extracción de áridos, tendidos eléctricos; impacto visual del muro de la presa, etcétera. Un efecto colateral, pero muy importante, de la acumulación de agua en grandes superficies abiertas como son los embalses, viene dado por las elevadas pérdidas por evaporación debido a la masiva exposición al sol y al viento, lo que evidentemente contraría el objetivo principal de estas infraestructuras e impone la necesidad de contabilizar este efecto en el cómputo global del coste ambiental de las mismas (García de Jalón, 1992, 1993).

Naturalmente la reducción de los caudales en los tramos de conducción del agua a través de tuberías, cuando se utiliza la técnica de captación de agua a partir de arroyos y ríos secundarios de toda una vertiente (por ejemplo, en el Parque Nacional de Aigüestortes i Estany de San Maurici<sup>10</sup>), también plantea problemas especiales, a veces de más difícil solución que la regulación de los caudales río abajo de la presa. Finalmente están los tradicionales problemas derivados de la construcción de embalses, no sólo los de corte en el flujo de la biodiversidad de los ecosistemas fluviales, sino también otros impactos socioeconómicos.<sup>11</sup>

En el caso de las minicentrales, el menor tamaño de los represamientos limita sin duda la magnitud del impacto global, pero por otra parte las intervenciones tienen lugar generalmente sobre enclaves apartados y en buen estado de conservación pertenecientes a los tramos altos de los ríos de montaña, lo que implica graves alteraciones a ecosistemas de alto grado de naturalidad con fuerte afección al paisaje, a la fauna y a la flora, y los correspondientes efectos de erosión y de otros tipos vinculados a la apertura de pistas, entubamiento de partes del caudal, tendidos eléctricos y en general aumento de accesibilidad a zonas previamente inafectadas, junto con graves efectos de restricción del caudal aguas abajo de la presa durante gran parte del año, lo que compromete la conservación de los sotos y bosques de galería, etcétera. Un cuestionamiento habitual relativo a las minicentrales de baja potencia, señala lo desproporcionado de los impactos sobre el medio y del coste de

---

<sup>10</sup> Véase el estudio realizado para la empresa eléctrica gestora de todas las concesiones en la parte occidental del Parque, por Schiller Abogados S.L.

<sup>11</sup> Véase, en general, el Informe Represas y medio Ambiente de la World Commission of Dams.

instalación si se considera la pérdida de energía que supone el transporte desde los centros productores a los muchas veces demasiado alejados centros de distribución.

*Fórmulas para reducir el impacto:*

Existe ya cierto consenso acerca de cómo reducir estos impactos de las minicentrales (Alonso *et al.*, 1998), así como para la solución de problemas puntuales de paso de algunas o todas las especies ictícolas (Elvira *et al.*, 1998; Proyecto LIFE 99/ENV/E/000347).

**Parques eólicos**

La actividad eólica tiene una clarísima vinculación con el medio ambiente, ya que toda su producción evita la contaminación que se produciría en centrales térmicas de carbón o de fuel para generar la misma cantidad de electricidad, contribuyendo claramente, como la hidráulica, a la reducción de gases de efecto invernadero. Ahora bien, sus efectos sobre las aves en ciertas ubicaciones, y, sobre todo, el impacto visual de estas instalaciones, exige estudios muy cuidadosos de impacto ambiental.

*Fórmulas para reducir el impacto:*

- Como señala una de las empresas españolas, Empresa Hidroeléctrica Navarra (<http://www.ehn.es>), *“es necesario que la implantación de las energías renovables se haga de forma respetuosa con el entorno natural. Este principio debe seguirse tanto a la hora de elegir los emplazamientos, como en la ejecución de las obras, en la recuperación de los terrenos una vez finalizados los trabajos y en el seguimiento de las eventuales afecciones de estas instalaciones, especialmente sobre la avifauna. En primer lugar, se hace preciso descartar las zonas de mayor valor natural como posible emplazamiento energético, de ahí la enorme importancia que tiene la divulgación, más allá de las exigencias legales, de las ZEPAS. Es necesario establecer asimismo una serie de medidas preventivas y correctoras que minimicen la afección de la instalación”* (véase también Fundación BBV, Gestión de Políticas Ambientales, 1999).

8.3.-IMPACTOS DERIVADOS DEL SECTOR TERCIARIO

**Expansión urbanística**

La disminución de la calidad de vida en las grandes urbes está condicionando la expansión urbanística en forma de segundas residencias o incluso ciudades dormitorio en áreas de fuerte atractivo ambiental (Council of Europe (1976): Resolution nº 4, 1976).

*Problemas derivados de la expansión urbanística:*

- Pérdida de biodiversidad y degradación paisajística por destrucción completa de los ecosistemas afectados.
- Destrucción de suelo y alteración de régimen hídrico. Extensa ocupación de suelos e imposibilidad de compatibilizar con otros usos sostenibles del territorio, como los agropecuarios o los recreativos. Sellado de suelos por creación de grandes superficies artificiales, viales, aparcamientos, etcétera.
- En muchos casos, problemas asociados a la gestión de residuos sólidos urbanos; contaminación de cursos fluviales y contaminación de suelos y acuíferos por inexistencia de redes de saneamiento.
- En otros casos la regulación urbanística ni siquiera impide la construcción de edificios discordantes con la arquitectura tradicional local y escasamente integrables en el paisaje.

*Fórmulas para reducir el impacto:*

- Ordenación del territorio y medidas de preservación de lugares de interés paisajístico y ambiental.
- Valoración realista de costes ambientales e internalización de los mismos a cargo de las entidades interesadas en la construcción. Penalización de las transgresiones de las leyes. En este sentido la reciente inclusión de las urbanizaciones en el anexo II de la nueva Ley de Impacto Ambiental (Real Decreto-Ley 9/2000, del 6 de octubre), puede ser el primer paso para contribuir al control de estos fenómenos. Ciertamente, la ordenación del territorio a partir del paisaje resulta esencial.

**Vías de comunicación y transporte energético (carreteras, líneas de alta tensión, gaseoductos) e instalaciones de telecomunicaciones**

Las necesidades de mejora de las comunicaciones, en la mayor parte de los casos reales aunque en ciertas ocasiones concretas forzadas por unas u otras razones, son el móvil que lleva a promover la construcción de nuevas carreteras o en otros casos a acometer ampliaciones o desdoblamientos de trazados ya existentes, multiplicando su impacto ambiental. Algo similar sucede con las conducciones energéticas entre valles o a través de puertos de montaña, que deben tomar la línea más conveniente desde el punto de vista económico, considerando el coste ambiental que las intervenciones sobre el medio puedan tener. Algo parecido ha de suceder con las estaciones base de telefonía móvil que buscan los puntos de mínima interferencia en la estructura de celdillas hexagonales que cubre el territorio.

Es preciso distinguir, sin embargo, entre infraestructuras al servicio de las poblaciones de montaña y, como sucede en ciertos casos, infraestructuras que las afectan o atraviesan sin beneficiarlas o incluso provocando perjuicios secundarios, como es el caso de algunas líneas de alta tensión, líneas de AVE, autovías, etcétera.

*Problemas derivados de la construcción y uso de las líneas de comunicación y transporte energético:*

- Durante la construcción, incluso en el caso de simples pistas (Beltrán, 1991), y debido a la ya citada inestabilidad y vulnerabilidad ambiental de los entornos de montaña, se producen extensos efectos sobre el suelo y la capa vegetal por talas y desmontes, alteración de la dinámica de infiltración y drenaje de las aguas, aumento de los procesos erosivos con la consecuente repercusión sobre los cauces naturales. Todos estos procesos tienen sus correspondientes efectos sobre la fauna y la flora.
- En el caso de las vías de comunicación es preciso considerar además los problemas relacionados con la puesta en uso: tráfico, ruido y contaminación, efecto barrera para las especies animales, atropello de fauna, impacto visual y pérdida de valor paisajístico sobre el conjunto del territorio.
- Respecto a las líneas de transporte energético no se debe olvidar, además, el efecto de muertes de aves por electrocución, en el caso de líneas antiguas cuyos soportes no han sido aun substituidos por los más modernos, que impiden este hecho.

*Fórmulas para reducir el impacto:*

- Todo tipo de medidas para evitar su construcción innecesaria y para minimizar los impactos en los casos no evitables: valoración realista de las necesidades de comunicación, trazados alternativos, mejora de redes existentes minimizando el impacto ambiental de las obras; pasos para la fauna y medidas que eviten el atropello (véanse resultados de la acción COST 347; MMA/CE), protecciones anti-electrocución de los tendidos, etc.
- Favorecimiento de políticas de descentralización energética y gestión de la demanda para el caso de la energía.
- El enterramiento de líneas es a veces la mejor alternativa para evitar los impactos de todo tipo, por lo que la búsqueda de sistemas de internalización de los costos del enterramiento debería ser una prioridad.
- Minimización de los impactos de infraestructuras de telefonía móvil, incluso con técnicas de mimetización, y utilización de los mecanismos legales para obligar a las compañías al uso de infraestructuras comunes.

**Construcciones destinadas al turismo en enclaves sensibles y de alta montaña (Teleféricos, Refugios en alta montaña)**

Unas veces porque existe una demanda sectorizada, y en otros muchos casos con la intención de crearla; generalmente sin hacer un balance objetivo del potencial económico frente al coste ambiental del proyecto, y siempre con la idea subyacente de que la construcción constituye un elemento de importancia para la dinamización económica de un valle o una región, este tipo de construcciones suele acometerse, desgraciadamente, con el beneplácito de los políticos; la aprobación e incluso el entusiasmo de la población local, no siempre bien informada, y la expectación de una

parte del colectivo de usuarios potenciales. La gama de los teleféricos en sus diversas variantes aéreas, subterráneas, etcétera, suelen presentarse ante la opinión pública como una opción de “transporte público” “libre de impacto ambiental”; las estaciones de invierno se presentan como una oferta para el ocio público “en plena naturaleza” y los grandes refugios de montaña se defienden como una medida de seguridad de cara a los peligros de las montañas.

*Problemas derivados de la construcción y explotación de los teleféricos y refugios en alta montaña:*

- Los múltiples efectos sobre los ecosistemas que habitualmente dimanar de los desmontes, excavaciones y talas son tanto más graves e irreversibles cuanto mayor es la altitud del lugar afectado, debido al escaso potencial de regeneración natural por causa del frío, sequía fisiológica, brevedad del período vegetativo, escasa estructuración de los suelos, etcétera.
- La construcción de estas infraestructuras ocasiona impactos sobre el paisaje, el suelo, la vegetación, el régimen hídrico y la calidad de las aguas.
- Efectos sobre la fauna por ahuyentamiento y alteración de los hábitats.
- Impactos derivados de la apertura de pistas para la introducción de maquinaria y transporte de materiales, o alternativamente los efectos derivados de su transporte en helicóptero; el ruido y contaminación derivado del funcionamiento de generadores y otros motores.
- La gestión (o abandono sobre el terreno) de residuos y escombros, etcétera.

El efecto de la explotación de estas instalaciones es la masificación y subsiguiente deterioro de las áreas afectadas, por nuevas afecciones al suelo, la fauna y la flora –no es raro que resulten afectados enclaves de endemismos o de especies amenazadas- diseminación de restos fecales humanos y basura, contaminación de aguas y suelos por combustibles y productos químicos, eutrofización y pérdida de calidad de las aguas de montaña, erosión y deterioro de los cursos hidrológicos, y en definitiva prolongación de la influencia antrópica sobre nuevas extensiones de áreas frágiles de montaña. En el caso de los refugios en zonas de alta montaña se perpetúa además otra gama de impactos, derivados del transporte de provisiones y evacuación de residuos generados por el funcionamiento de la instalación, y que en la mayor parte de los casos se realiza mediante helicóptero.

*Fórmulas para reducir el impacto:*

A pesar de que la mejor manera de evitar el extenso espectro de efectos negativos de estas instalaciones es renunciar a su construcción en los entornos montañosos, también es cierto que en algunos casos muy puntuales estas instalaciones pueden tener por finalidad evitar el aislamiento ancestral de sus pobladores y estimular su economía allí donde la ausencia de comunicaciones constituye un cuello de botella infraestructural, por lo cual en tales casos la alternativa 0 puede carecer de justificación económica y ética suficiente. Todas las medidas que articulen un auténtico juicio de prevalencia de los intereses públicos de manera transparente deben extremarse en estos casos. Es fundamental poner en



marcha medidas “blandas” o sostenibles para la puesta en valor de los recursos naturales, paisajísticos, históricos y culturales de las zonas cuestionadas; enfoques innovadores de la economía local, con especial atención a gestionar la creciente demanda de turismo respetuoso de calidad, y a centralizar las actividades turísticas y económicas en torno a los pueblos de los valles, tratando de crear una oferta diversificada y de calidad para el ocio, la restauración y el alojamiento. Todas estas posibilidades deben explorarse como alternativa realmente viable, y en especial sobre la base de los efectos económicos que pueden derivarse de una inversión en estas medidas blandas en cantidad equivalente a la presupuestada para la infraestructura (y en especial si se trata de dinero público).

Los grandes refugios de montaña y las áreas controladas de acampada deben estar en los pueblos, donde contribuyen a crear más empleo y actividad económica, evitando los problemas de masificación y contaminación en áreas frágiles y la banalización de las dimensiones y los riesgos de las montañas. La seguridad del montañero pasa por la formación, la información y la autonomía, y en ningún caso debe depender de la falsa seguridad que brinda la presencia de un refugio que puede estar lleno, cerrado, o no encontrarse (como ejemplo puede consultarse el Plan Director de Parques Nacionales aprobado por el Real Decreto 1803/1999).

### **Las estaciones de esquí e infraestructura asociada**

Empresarios, políticos y técnicos están de acuerdo en que tanto en España como en Francia, las estaciones de esquí no producen beneficios, en el sentido de que no es la venta de *forfaits* lo que genera más ganancias a las sociedades que explotan las estaciones, sino las operaciones inmobiliarias y la terciarización de los usos que empresas de su órbita realizan en sus dominios (Alba, 1999; Sánchez, 2002). Desde esta perspectiva, sin embargo, se considera a las estaciones de esquí como empresas *locomotoras* capaces de atraer inversiones mucho mayores que las empleadas en su instalación, contribuyendo en el proceso a crear empleo, con un efecto beneficioso, por lo tanto, sobre la fijación de la población, y una interpretación global positiva respecto al afianzamiento económico de la región. Sin embargo esta simplificación generalista encierra una realidad muy compleja con muchas implicaciones socioeconómicas, algunas de carácter negativo, que van desde la pérdida de la propiedad del territorio, que pasa a manos de capitales externos, hasta una acentuada “terciarización” del empleo –que además tiene un carácter marcadamente discontinuo y estacional- en detrimento del sector industrial y especialmente de la actividad primaria, quedando así a merced de circunstancias tan aleatorias como la climatología o los gustos de los usuarios y embarcando a las regiones afectadas en una perpetua y poco realista espiral de creación de oferta, con una resultante neta adversa para los objetivos de conservación ambiental y de sostenibilidad, y por lo tanto de incierto futuro socioeconómico (se recomienda la lectura de La Carta para la Protección de los Pirineos donde, en su exposición de motivos, se plantean aspectos concretos sobre el impacto de las estaciones de esquí).

*Impacto asociado a las estaciones de invierno:*

Los impactos ambientales derivados de la construcción y la explotación de las pistas de esquí y de las instalaciones asociadas destinadas a la innivación artificial han sido bastante estudiados. Gómez-Limón (com. pers.) ofrece un listado de impactos coincidente con los informes elaborados por el Consejo de Europa (Cernusca, 1986) y respaldada por diversos informes del Club Alpino Alemán (Witty, 1994); Oficialdegui (1992); Fernández-Arroyo (1996); Sánchez (2002) y otros muchos autores, donde se remarca el impacto de estas infraestructuras sobre el paisaje, geomorfología, hábitat y especies de fauna y flora.

IMPACTOS EN EL PAISAJE:

- Trazado lineal y rupturas bruscas de los elementos del paisaje.
- Creación de superficies amplias muy homogéneas visualmente.
- Cambios de textura del paisaje, eliminación de elementos naturales armoniosos e incremento del contraste con el entorno.

IMPACTOS A LA GEOMORFOLOGÍA:

- Nivelaciones, excavaciones y rectificaciones del terreno.
- Desestabilización de las laderas (elevadas pendientes).
- Destrucción de depósitos de gran interés (glaciarismo).
- Sellado de suelos.

IMPACTOS A LOS HÁBITATS:

- Modificaciones en el microclima.
- Alteración del equilibrio hidrológico.
- Reducción de la capacidad de almacenamiento de agua.
- Aumento de escorrentía superficial.
- Aumento de la erosión
- Prolongación de cubierta de nieve con disminución del período vegetativo
- Eliminación directa de la cubierta vegetal
- Disminución de la riqueza de especies y de la biodiversidad en general
- Pérdida de hábitats de cría y campeo
- Contaminación química y por basuras en el deshielo

IMPACTOS A LAS ESPECIES:

- Extinción local de flora sensible
- Desplazamiento de animales por destrucción de sus hábitats
- Alteración de ambiente (ruidos y concentración masiva de público)
- Introducción de especies foráneas en las hidrosiembras de praderas
- Repercusiones en la fauna de arroyos (alteración de la calidad del agua y modificación del régimen hídrico)

A todos estos impactos hay que añadir el enorme consumo asociado de energía y agua; las pérdidas de agua durante la producción de nieve artificial (hay cifras del 30% sobre el total empleado en el proceso), y los impactos a escala territorial aún más extendida, vinculados a la construcción de los núcleos de población, que unas veces se integran en los pueblos del valle y en otros casos se crean como centros de nuevo cuño a pie de las pistas, destinados a proporcionar servicios y alojamiento a los usuarios de las instalaciones de esquí; además de la construcción de carreteras, aparcamientos y remontes mecánicos destinados a la comunicación, y los procesos secundarios -que surgen en un intento de mejorar la rentabilidad de las explotaciones- tendentes a fusionar estaciones pequeñas y dispersas para crear “macroespacios” esquiabiles, extendiendo así aún más las afecciones sobre la fauna, la flora y el paisaje a superficies crecientes.

#### *Fórmulas para reducir el impacto*

- Detener el proceso de creación de nuevas estaciones y ampliación de las existentes si no cuentan con los preceptivos estudios de viabilidad medioambiental.

Los valles de montaña en buen estado de conservación son cada vez más escasos y por lo tanto más valiosos, y las medidas correctoras que figuran en los proyectos de construcción y ampliación son, en primer lugar, casi imposibles de cumplir satisfactoriamente, y por otra parte resultan insuficientes para solventar el amplio espectro de impactos. Por otra parte, muchas de las instalaciones existentes o proyectadas se encuentran en lugares donde hay muy pocos días de innivación al año, por lo que se proyectan con una gran dependencia de los sistemas de producción de nieve artificial, lo que pone en duda su éxito económico y aumenta su impacto (Sánchez, 2002).

Parece evidente pues, que la mejor apuesta desde el punto de vista de la asunción de costes ambientales consiste en mejorar la calidad ofertada en las estaciones existentes y reconocer cómo, en el fondo de lo que se manifiesta como un fenómeno de activación económica vinculado al esquí, subyace -para casi la totalidad de las estaciones de España- un mecanismo erróneo y nunca declarado que puede resumirse como “socialización de pérdidas y privatización de ganancias” (Lardies 1997; Alba, 1999).

Jesús Sánchez (com. pers.) plantea además de las comentadas más arriba, las siguientes:

- La urbanización relacionada con el esquí ha de limitarse exclusivamente a los pueblos de la zona. En ningún caso deben permitirse las urbanizaciones en medio de los bosques o a pie de pista.
- Construir alojamientos reutilizando edificios ya existentes, de manera que se mantenga la arquitectura tradicional y se limite el impacto de las nuevas construcciones.

- No debe trazarse ninguna carretera nueva en la montaña en función de una estación de esquí.
- Potenciar los sistemas de transporte colectivo para acceder a las pistas, renunciando a construir aparcamientos en el corazón de la montaña.
- Las pantallas de viento, cañones de nieve, paneles de información y otros elementos que modifiquen el paisaje han de ser desmontables y retirarse al terminar la temporada de esquí.
- Las estaciones deben responsabilizarse de la limpieza escrupulosa de las pistas y sus alrededores: ya que se benefician de la montaña, lo correcto es que colaboren en su conservación.
- Aumentar la información de contenido ambiental dirigida a los usuarios.

### **Turismo de montaña y usos recreativos del medio**

El desplazamiento de una parte del turismo “activo” exterior e interior hacia el medio rural y de montaña, así como el fuerte auge de las actividades recreativas en el medio natural, tienen su origen, en principio, en la explícita necesidad del ciudadano moderno de contacto con la naturaleza, expansión física y distanciamiento de sus ocupaciones habituales. Pero una parte de ese auge tiene también un componente de interés económico y comercial por parte de empresas y capitales vinculados al sector del turismo y el ocio, incluyendo el sector del equipamiento deportivo, y asimismo al impulso divulgativo derivado de los medios de comunicación, clubs y federaciones deportivas (Benayas y Blanco, 1995). Todo ello, combinado con el ejemplo procedente de otros países, ha dado lugar a una expansión cuantitativa, así como a una amplia variedad de actividades de ocio y aventura en la naturaleza, que además tienden a desarrollarse en muchos casos sobre espacios de especial interés ambiental como son los ríos y las montañas.

En este sentido la industria turística en las montañas tiene unos efectos cualitativos similares a los de cualquier otro modelo de explotación. En este caso el recurso explotado es la calidad ambiental y paisajística y/o sus posibilidades para el deporte o la “aventura”. El recurso se gasta o degrada en función de la intensidad y la calidad del uso. (En algunos valles alpinos, por poner un ejemplo, el intenso tráfico genera graves problemas de contaminación y masificación en los pueblos, además de contribuir al fenómeno de la lluvia ácida que está afectando seriamente a los bosques de montaña y agravando los problemas de erosión en las laderas, etcétera). Se desintegran las economías de subsistencia que confieren autonomía y adaptabilidad, y aparecen los efectos de “conmoción” social y cultural. Buena parte de los beneficios económicos generados escapan, sin embargo, a las manos locales, ya que muchos de los negocios turísticos están controlados por consorcios con una mayoría de capital externo a los habitantes de las montañas.

Las actividades vinculadas al turismo producen una serie de efectos sobre el medio en que se desarrollan, aunque sin duda tales efectos son de magnitud muy variable en función del *tipo* de actividad, las características de *fragilidad o estabilidad* del entorno en que se realizan, la *época* en que se realizan, la *frecuencia*,

el número de componentes de los grupos, y no menos importante, el grado de sensibilidad y educación de los practicantes. Por lo tanto aquí nos limitaremos a reseñar de modo muy general algunos de los principales efectos cualitativos, señalando que la valoración del impacto real es sumamente compleja y específica para cada caso.

A grandes rasgos cabe señalar que las actividades motorizadas (todo terrenos, motos) son mucho más impactantes sobre el medio que las que utilizan bicicletas o caballos, y siempre en función del terreno, éstas a su vez afectan más al medio que las que se desarrollan exclusivamente a pie. De modo general también puede decirse que las actividades que requieren infraestructuras (como las estaciones de esquí) producen efectos más graves y centralizados, y que aquellos deportes que requieren un alto grado de esfuerzo físico, preparación física y técnica y autonomía, como el alpinismo o el esquí de montaña, producen efectos cuantitativamente menores que aquellos que se desarrollan a pie de coche o con escaso esfuerzo físico (como el barranquismo), y en este sentido las actividades sedentarias, como la simple acampada, pueden llegar a producir efectos cualitativa y cuantitativamente importantes sobre algunos aspectos del medio.

También puede apuntarse que los eventos competitivos pueden tener repercusiones más importantes sobre el medio que su práctica individual (carreras de bicicleta de montaña, carreras a pie por montaña); que las actividades que se realizan sobre nieve y en invierno afectan menos al suelo, a la vegetación y a la fauna; y que, en general, cuanto mayor sea el apoyo logístico y cuanto más cómoda y segura resulte su práctica (por ejemplo, los recorridos de ciertos senderos GR que están excesivamente apoyados en redes de refugios de alta montaña) tanto mayor será el número de practicantes y tantas más precauciones habrá que tomar si el medio afectado es ambientalmente vulnerable.

#### Problemas derivados del turismo y las actividades recreativas en la naturaleza.

- Efectos sobre el territorio, el paisaje y los ecosistemas que se derivan de la proliferación, no siempre planificada según criterios racionales de ordenación ambiental y paisajística, de infraestructuras vinculadas al alojamiento de usuarios y a la acogida de las actividades. Con demasiada frecuencia estas infraestructuras están situadas sobre lugares de alto interés ambiental y fuera de los núcleos de población; su instalación y explotación no ha sufrido un filtro riguroso de evaluación ambiental; a menudo no se integran de modo afortunado en el paisaje, y no contemplan las medidas necesarias de corrección de los impactos que producen, incluyendo la permeabilización del territorio por apertura de vías de acceso motorizado y el aumento de frecuentación humana derivada de su explotación.

En cuanto a las actividades propiamente dichas, producen distintos grupos de efectos cuyo tipo y magnitud depende del tipo de actividad y el medio en que se desarrolla.

- Sobre el paisaje y el territorio: diversos grados de deterioro paisajístico, ruido y contaminación en el caso de circulación de vehículos todo-terreno. Creación de sendas paralelas; acumulación de vehículos aparcados, basuras, etcétera.
- Sobre el suelo: compactación, desestructuración, incremento de los procesos erosivos, dependiendo del terreno, la pendiente y en pequeña medida del grado de concienciación de los usuarios (tendencia a atajos; tránsito de bicis y caballos).
- Efectos sobre la vegetación (pisoteo y otros daños directos o indirectos; sustitución de especies, favorecimiento de nitrófilas).
- Molestias a la fauna, especialmente en época de cría; en temporada de nieve y falta de alimento, etc; ciertas especies son incompatibles con la presencia humana frecuente.
- Las actividades que cursan en el agua pueden producir turbidez y remoción de los sedimentos de los fondos; eutrofización y cambios en los parámetros físicos y químicos del agua.
- De modo genérico, todas las actividades pueden originar también un aumento del riesgo de incendios, diseminación de residuos, contaminación acústica, etc.
- Las acampadas, especialmente las libres generan residuos y además efecto de expropiación total de beneficios ya que tienden a no generar beneficio redistributivo alguno para la población. Su prohibición, o cuando mínimo, su control es hoy en día una necesidad imperiosa.

#### *Fórmulas para la reducción del impacto.*

- Creación de alternativas de calidad para el esparcimiento público en zonas urbanas y periurbanas (por ejemplo, áreas recreativas y en los casos procedentes zonas de acampada controlada).
- Regulación y control de tránsito de vehículos todo-terreno y también de las embarcaciones a motor.
- Medidas de educación ambiental e información destinadas a los usuarios, monitores, guías, acompañantes y profesionales del turismo y la hostelería (tendientes a la minimización del impacto individual de cada usuario).
- Según los casos, medidas de regulación tendentes a la diversificación y dispersión espacial o, por el contrario, a la centralización en lugares acondicionados o “consolidados” (Ej. áreas de acampada controlada, áreas recreativas), así como acondicionamiento de caminos para evitar el impacto difuso sobre el medio.
- Medidas tendentes a la limitación de uso de los lugares más vulnerables (desde los cupos de vehículos o de noches de acampada hasta la oferta de áreas disuasorias, pasando por el cierre de pistas y carreteras e incluso, sólo en casos excepcionales, la prohibición de acceso).

Las medidas para la minimización del impacto de las actividades recreativas deben siempre diseñarse en cada caso a la medida de las circunstancias.

## **Caza y Pesca**

Se trata de actividades muy arraigadas en muchas áreas de montaña y que localmente pueden adquirir el papel de recursos económicos de moderada o gran importancia a través de la creación de puestos de trabajo, tasas por capturas, tasas por utilización de cotos, impuestos a ayuntamientos, etc. No en vano, el negocio de la caza genera en España alrededor de seis mil millones de euros (un billón de pesetas) anuales (Álvarez, 2001) y en determinadas regiones está vinculado al sector servicios a través de lo que ha dado en llamarse el “turismo cinegético”.

Por otra parte, y desde ciertos sectores, se defienden estas actividades como una herramienta importante para la gestión del medio y la fauna. Sin embargo, es necesario distinguir entre la caza como actividad económica y como actividad de control de poblaciones. En cualquier caso, el desarrollo actual de estas actividades, hace necesario reseñar los posibles problemas que presenta y las acciones que pueden contribuir a su minimización (ver Tabla 3 y el Anexo IV de la Estrategia Española para la Conservación y el Uso Sostenible de la Diversidad Biológica).

### *Problemas que se derivan de la caza y la pesca:*

- Es causa de muerte de un gran número de animales anualmente, de los que un porcentaje importante no son especies cinegéticas, e incluso está incluidas en el Catálogo Nacional de Especies Amenazadas, dentro de las categorías de mayor riesgo (Hernández com. pers).
- Propicia modificaciones en las cadenas de predación, ya que actúa sobre los depredadores y en muchos casos se repuebla con especies cinegéticas, que a menudo proceden de poblaciones no autóctonas que introducen el riesgo de hibridación o competencia con las variedades nativas (Oberhuber, 1993; Alvarez, 2001).
- Otros problemas asociados a la caza propiamente dicha son las molestias de diversos tipos a la fauna.
- La pérdida de perros que se asilvestran.
- El vertido de basuras y residuos, entre los que cobra especial importancia la acumulación local de cientos de cartuchos o perdigones y los correspondientes efectos asociados al plumbismo (mortandad e intoxicación de animales; contaminación de suelos y de aguas, incluyendo las de consumo humano) (Real Decreto 581/2001; Grupo de trabajo de Ecotoxicología: Comité de Flora y Fauna Silvestre).

Las prácticas asociadas a la caza originan quizás un impacto de mayor magnitud y alcance sobre el medio natural:

- El empleo de diferentes tipos de métodos de control (*cepos, lazos y venenos*) de predadores es causa de amenaza seria a especies (no ya individuos o poblaciones) en peligro de extinción. En España están prohibidos todo tipo de cepos, incluso para investigación, lo cual no parece ser conocido por la generalidad de los ciudadanos (ver Reglamento (CEE) 3254/91)

- La pérdida de riqueza genética de especies o subespecies cinegéticas, genera igualmente riesgos graves de destrucción de biodiversidad;
- Los vallados de los cotos producen fragmentación del territorio y limitación del tránsito de los animales y sus desplazamientos naturales; restricción del hábitat de las especies no cinegéticas; aislamiento de las poblaciones y consecuencias graves sobre su riqueza genética, tanto en las especies cinegéticas como en las no cinegéticas.

Por otra parte, la pesca produce igualmente una serie de impactos sobre el medio, algunos compartidos con los derivados de la caza (Blázquez, 2001).

*Fórmulas para reducir el impacto:*

- Mejora de los planes cinegéticos;
- Penalización eficaz ante cualquier incumplimiento de la normativa
- Involucrar al sector es fundamental ya que en gran parte las prácticas son productos de “culturas” o “contraculturas” difíciles de erradicar con medidas consideradas como procedentes de “otros” grupos sociales. La Estrategia Española de Conservación y Uso Sostenible de la Diversidad Biológica puso en marcha la posibilidad de aprobar un Plan Sectorial que de producirse realmente no haría sino beneficiar, de manera autocontrolada por el mundo de la caza, estos efectos.
- Promover la gestión sostenible de la caza en los cotos, como modelo no tan intensamente productivo pero sí de posibles enormes beneficios, para los que habría que buscar compensación, para la biodiversidad.



## **TERCERA PARTE: DIAGNOSTICO Y CONCLUSIONES**

---

### **1.- DIAGNÓSTICO DE CONJUNTO PARA LAS ÁREAS DE MONTAÑA ESPAÑOLAS**

Los procesos de análisis territorial establecen cómo las áreas de montaña muestran, dentro de su heterogeneidad, una serie de rasgos propios –socioeconómicos, históricos, institucionales y ambientales- que los identifican como espacios claramente diferenciados de los territorios del llano, y que condicionan la dinámica interna de sus colectivos humanos.

En un proceso lógico, el siguiente paso hacia un diagnóstico consiste en confrontar los diversos factores de esta realidad “interna”, correspondiente al ámbito estrecho de la comarca o el valle aislado, con los sucesivos ámbitos políticos y territoriales en los que se encuentra inmerso cada enclave montañoso, tratando de encontrar las claves de las relaciones e interacciones establecidas.

Cada una de las cuestiones que se han revisado en los apartados correspondientes al análisis –aislamiento territorial, poblamiento, peso relativo de las actividades económicas, recursos patrimoniales utilizados y ociosos, equipamientos e infraestructuras, cualidades en el plano administrativo e institucional- adquieren así una lectura propia al contemplarlas desde la perspectiva global, y determinan un espectro concreto de problemas y oportunidades –materiales e intangibles- para las zonas de montaña.

Entendiendo que el diagnóstico real sólo puede establecerse de modo específico para cada valle o como mucho para las comarcas en que éstos se integran, es posible, no obstante, extrapolar una serie de hechos generales para las áreas de montaña, en donde un rasgo clave –la orografía tortuosa- ha constituido históricamente un obstáculo para las comunicaciones, favoreciendo el aislamiento, pero también ha determinado una serie de cualidades en términos de conservación del patrimonio natural, lo que a efectos globales dota a estas áreas, además, de un elevado valor social.

Izquierdo Vallina (2001) y otros autores analizan problemas y ventajas para el desarrollo económico en muchas de las áreas rurales españolas. En esta línea, a partir del análisis efectuado en la primera parte de este documento, es posible elaborar un esquema propio de potencialidades y obstáculos para el desarrollo sostenible en las zonas de montaña, entendiendo siempre que nos referimos a una situación general, y entendiendo también que con toda probabilidad existen en nuestro país enclaves de montaña cuya realidad puede no responder, por unas razones u otras, a este esquema genérico.

### 1.1. POTENCIALIDADES PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS MONTAÑAS

Las montañas ofrecen:

- Calidad y singularidad ambiental y paisajística
- Altos niveles de diversidad biológica
- Atractivos como espacio para el ocio
- Existencia de recursos naturales singulares (caza, pesca, ríos, bosques, nieve, cumbres...)
- Patrimonio cultural genuino (arquitectura, arte, gastronomía, fiestas, música...)
- Espacio para la implantación de nuevas localizaciones empresariales
- Lugares para el desarrollo de proyectos educativos
- Soporte para la implantación de proyectos de investigación en diversos campos
- Espacios para la producción de alimentos de calidad

Paralelamente existe una demanda urbana y turística que se caracteriza por:

- Aumento del tiempo de ocio y mayor capacidad adquisitiva
- Mayor interés por la realización de actividades al aire libre
- Gusto por el consumo de productos sanos, ecológicos o artesanales
- Necesidad de entornos para la educación ambiental
- Auge del turismo rural, activo y de descubrimiento
- Interés por el estudio y la observación de la naturaleza
- Aprecio por la existencia de espacios protegidos

En materia de apoyo y fomento del desarrollo sostenible, el moderno entorno institucional puede ofrecer:

- Nuevas posibilidades de intervención institucional.
- Nuevas vías de financiación para programas de desarrollo
- Apoyo a la sinergia entre asociaciones
- Mayor protagonismo de las administraciones locales
- Mayor acceso a la información y nuevas tecnologías

### 1.2. OBSTÁCULOS PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LAS MONTAÑAS

El proceso de globalización económica, solapándose sobre otro proceso antiguo de desatención política a las áreas de montaña, ha generado en sus poblaciones autárquicas, tradicionales y localistas:

- Una población escasa, desequilibrada en edades (pocos jóvenes) y en sexos (pocas mujeres), con limitada formación polivalente y, en general, deficiente en emprendedores locales.
- Despoblamiento, dependencia del llano y de lo urbano, desmotivación, pérdida de autoestima, desvaloración y desconsideración de los recursos y la cultura autóctona.
- Dificultades para la adaptación y el cambio.
- Escasez de infraestructuras y servicios.

El juego de fuerzas económicas externas, y en especial su penetración selectiva sobre un territorio afectado por los citados desequilibrios, provocan en ocasiones:

- Bolsas de desarrollo intensivo, no sostenible, poco apto para las zonas de montaña y cuyos posibles beneficios no revierten adecuadamente en la población local.
- Creación de opciones de enriquecimiento especulativo.
- Desequilibrio en los sectores económicos, con fuerte declive del sector primario e hipertrofia del sector servicios.
- En algunos casos, más éxodo y despoblamiento.

Todas estas cuestiones propician la aparición de nuevos problemas –que no tienen porqué ser generales- a tres niveles principales:

- Socioeconómico: falta de cohesión y acuerdo social, pérdida de la propiedad de la tierra, encarecimiento de los precios del suelo, la vivienda y el coste de la vida para la población local; más desvaloración de lo autóctono, más dependencia de lo exógeno, pérdida de control sobre el futuro.
- Político: el contexto político presenta poca unificación de criterio debido a la fuerte carga sectorial; la administración pública está en exceso burocratizada, actúa con falta de coordinación y es incapaz de fomentar la participación pública; desigual capacidad para captar programas de desarrollo y otros recursos financieros, la representación de los intereses locales tiene a menudo un fuerte sesgo economicista.
- Ambiental: deficiente gestión del territorio, daños al patrimonio natural (vinculados en unos casos a diversos modelos de sobreexplotación, y en otros al abandono de actividades primarias que mantienen los paisajes y gestionan sosteniblemente los recursos).

Los dos primeros niveles (los de carácter socioeconómico y político) constituyen, probablemente, el bloque del que pueden derivar las mayores **dificultades a la hora de poner en práctica los contenidos que se incluyen en la Carta Española de las Montañas**. En particular, la enorme división en las necesidades y preferencias percibidas entre los distintos destinatarios y las muy diferentes expectativas acerca de cuál deba ser el futuro de las zonas de montaña, sitúan el eje de la problemática precisamente en este campo, tal y como se aprecia fácilmente en el análisis de las reacciones locales y sociales frente a muchos de los procesos, planes o proyectos que se

plantean en las áreas de montaña (por ejemplo: propuestas de implantación o ampliación de espacios protegidos, estaciones de esquí, parques eólicos, embalses, planes de desarrollo local y un largo etcétera...).

Esta realidad, unida al hecho de que sólo la participación y las decisiones consensuadas en el ámbito local pueden constituir una vía para establecer la trayectoria futura de las zonas de montaña, pone una vez más de manifiesto la absoluta necesidad de crear las condiciones necesarias para, a través de un intenso proceso de debate social, llegar a fórmulas de consenso que propicien un desarrollo equilibrado.

La identificación de los diversos escenarios críticos que propone Izquierdo Vallina (*op.cit*) para los territorios rurales sugiere, en un razonamiento paralelo para las áreas de montaña, un curso probable de los acontecimientos que, especialmente para el caso de áreas en crisis o sometidas a fuerte tensión, pudiera desembocar en una situación de:

- Éxodo, o bien marginación de la sociedad local
- Diversos grados de deterioro del patrimonio natural y cultural
- Extinción, o bien inviabilidad de los sistemas tradicionales
- Desaparición funcional de las culturas locales
- Penetración de fuerzas y actividades económicas procedentes del exterior y contraproducentes para un futuro equilibrado
- Usos intensivos –esto es, no sostenibles- incompatibles con la conservación de los recursos
- Abandono, o bien falta de ordenación y adecuación de las infraestructuras y equipamientos
- Consolidación de la desigualdad social con todos los efectos que de ello podrían derivarse.

Es evidente que no se debe generalizar. De hecho, existen casos y ejemplos en los que a partir de un consenso local en la toma de decisiones y la puesta en marcha de las oportunas medidas políticas, algunas comarcas apoyan la idea de que la información, la sensibilización, la participación y el acuerdo social son las claves para un futuro sostenible en los espacios de montaña.

En lo tocante a medio ambiente, el estado de conservación de las montañas españolas es, sin embargo, generalmente bueno – de ahí su alto valor funcional y social y la apremiante importancia de su conservación- pero se detectan:

- A) un cierto número de problemas graves, localizados y concretos, relacionados casi siempre con la creación y utilización de infraestructuras al servicio de explotaciones económicas, entre las que destacan algunas vinculadas a los sectores hidrológico y energético (presas y parques eólicos mal ubicados); al sector de la expansión urbanística mal planificada, deficientemente integrada y excesiva, y también al sector turístico (estaciones de esquí, teleféricos). También graves, y de naturaleza más difusa (es decir, no limitados a las montañas), son los relacionados con la mala gestión cinegética

(especialmente el veneno) y suponen un fuerte riesgo para la conservación de la fauna.

- B) Un número elevado de amenazas, determinadas por proyectos de muy diversas infraestructuras: vías de comunicación, vías de transporte energético, proyectos vinculados a la defensa militar, creación o ampliación de estaciones de esquí, proyectos turísticos inadecuados, proyectos mal ubicados de producción energética y represamientos de agua.
- C) Una amplia dispersión de afecciones menos graves pero importantes, destacando entre ellas algunas vinculadas a la gestión forestal (replantaciones y explotaciones inadecuadas) y al uso recreativo intensivo o poco respetuoso con el medio.
- D) Escasa cobertura de los espacios protegidos. Insuficientes medidas de protección horizontal para el conjunto de los territorios de montaña.

## **2.- CONCLUSIONES GENERALES: ORIENTACIONES BÁSICAS PARA LA PROTECCIÓN, PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LAS REGIONES DE MONTAÑA, DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA CONSERVACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES**

Resulta significativo cómo, en su informe final sobre la conferencia “Europe High Summit”, celebrada en mayo del 2002, la FAO alerta acerca de la existencia de *“dos grandes riesgos para los territorios de montaña, que deben contemplarse a la luz de los procesos globalizadores en curso: Por una parte, existe una tendencia a convertir las montañas en un inmenso parque de atracciones, un área de recreo siempre disponible para las sociedades industrializadas occidentales. En tanto que, por otra parte, también existe la tendencia a ver las montañas como un espacio susceptible de explotación económica”*.

Estas ideas resultan ser coherentes con el análisis general de los problemas que afectan a nuestras montañas, tal y como se desprende de todo el curso de reflexiones expuestas.

Desde un punto de vista estrictamente conservacionista, es decir, olvidando por el momento la existencia de otras necesidades y teniendo a la vista el diagnóstico de la situación ambiental que se expone en el apartado anterior, podría proponerse una lista, probablemente no exhaustiva, de objetivos parciales directamente vinculados a la conservación de los valores de las montañas, y que podría ser como sigue:

- Conservación de la biodiversidad
- Protección especial de las zonas de cumbre y de las cabeceras de cuenca
- Conservación del suelo
- Conservación de los paisajes

- Conservación del patrimonio cultural directamente vinculado a lo ambiental (conocimientos, tradiciones, arquitectura, etc.)

Relación de la que podría derivarse una lista paralela de mecanismos para lograr estos objetivos:

- Diseño e implementación de programas de conservación de los hábitats y protección de ciclos y especies clave. Prevención y extinción de incendios.
- Restricción de usos e infraestructuras en las zonas de cumbre y sus áreas de influencia.
- Diseño y aplicación de programas destinados a combatir la erosión y a garantizar la conservación de los tramos altos y medios de los ríos y arroyos.
- Diseño y aplicación de programas de reforestación y recuperación de la cobertura vegetal, de acuerdo con las características ecológicas de cada zona y tomando en consideración su aprovechamiento conforme a un plan de gestión.
- Diseño y aplicación de programas de control de la contaminación de suelos, aguas y atmósfera.
- Para todos los proyectos de nuevas construcciones o remodelaciones de infraestructuras de cualquier tipo y vías de comunicación en zonas de montaña, seguir el siguiente criterio:

1. Estudio previo de su necesidad real
2. Búsqueda de soluciones o emplazamientos alternativos
3. Cumplimiento de la normativa de Evaluación de Impacto Ambiental

Sin embargo, la población que vive en las montañas es merecedora de un nivel de vida equivalente al que disfruta la del llano, por lo que existe la necesidad de dar solución a los problemas económicos y sociales, y de corregir una serie de procesos adversos en las zonas de montaña que hacen fundamental incluir dichos mecanismos de conservación en el seno de estrategias más amplias y diseñadas según los principios del desarrollo sostenible.

Dichas estrategias deberían incorporar fórmulas localmente específicas capaces de aunar el apoyo a las poblaciones montañosas y el manejo sostenible de los recursos naturales, en el sentido de conseguir los objetivos de conservación identificados y de corregir y contrarrestar todos los problemas y amenazas detectados y que interfieren con dichos objetivos de conservación. Deben, para ello, incorporar los conocimientos tradicionales; las innovaciones tecnológicas capaces de ahorrar recursos; la solución a los problemas de abastecimiento de agua, energía y necesidades básicas; de movilidad y de acceso a la sanidad, formación e información; y también deben incorporar la restauración de los bienes dañados como son el suelo, los bosques o los paisajes.

Estas fórmulas o estrategias de desarrollo sostenible deben ser, como cualesquiera otras: *técnicamente factibles, ambientalmente apropiadas, económicamente viables, políticamente adecuadas y éticamente correctas.*

Deben incorporar procesos locales y participativos que integren el análisis y la ordenación territorial, que incorporen a los actores locales y que busquen la coordinación de criterios, instrumentos normativos y recursos financieros destinados a la conservación sostenible.

Tal y como especifica el Tribunal Constitucional (STC 32/83) al establecer el significado general de la idea de coordinación de las intervenciones públicas: *“La coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto del sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones, que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad del sistema. La coordinación debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (...) en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la totalidad del sistema”* .

Deben, asimismo, ir acompañados de procesos de sensibilización pública, tanto de la sociedad en general –que debe ser consciente de los beneficios que se reciben como consecuencia de unas montañas en buen estado de conservación, y de cómo las buenas prácticas de sus pobladores se plasman en auténticos servicios ambientales para toda la sociedad- como de los propios pobladores montañeses, remarcando la necesidad de una adecuada conservación del medio montañoso y sus recursos, y asegurando que los pobladores de esas áreas *perciban beneficios en contraprestación a esta conservación*, y que además *sean conscientes de tales beneficios.*

El contexto ideológico y político internacional que ha surgido como consecuencia de los procesos de reflexión alentados durante el Año Internacional de las Montañas, marca una serie de líneas bien establecidas para la aplicación de las políticas de las zonas de montaña, que deben gestionarse de manera coordinada a través de las diversas instancias de poder nacional, autonómico y local.

Probablemente sería conveniente utilizar una fórmula operativa y unificada que optimice la aplicabilidad de todas estas políticas garantizando la coordinación institucional y la unidad de criterios, tal y como se expondrá más adelante en las Propuestas.

Una propuesta abierta de líneas de acción, podría ser la siguiente:

- a) Gestionar ayudas y vías para la mejora en las infraestructuras y servicios básicos, guiándose por lo establecido en los procesos de análisis territorial. Garantizar los servicios básicos es un requisito imprescindible para la fijación de la población y el equilibrio territorial. Mejora de los servicios primarios (agua, gestión de residuos, depuración, servicios médicos, centros

- educativos) y descentralización de otros servicios como centros de formación profesional, núcleos administrativos, especialidades médicas, bibliotecas, instalaciones deportivas, facilidades para la comunicación electrónica, etcétera.
- b) Favorecer el aumento del nivel educativo de los pobladores montañeses, cuidando especialmente la integración de jóvenes y mujeres, como segunda de las grandes claves para la fijación de población y el reequilibrio de sexos.
  - c) Facilitar la formación y la cualificación profesional en ciertos campos clave, como por ejemplo las telecomunicaciones, e igualmente en el sector de las “profesiones de montaña”: agricultores, ganaderos, especialistas forestales, guías y acompañantes turísticos, monitores y docentes para enseñanzas especializadas, técnicos deportivos, técnicos en el sector forestal, especialistas en mantenimiento de espacios, recuperación de áreas degradadas, recuperación de fauna y flora, rehabilitación del patrimonio arquitectónico, gestión de residuos, energías alternativas; artesanía y recuperación de antiguos oficios, gastronomía y hostelería, etc.
  - d) Motivar a los pobladores locales respecto al conjunto de las políticas de conservación e implicarles directamente en los planes y medidas concretas, por ejemplo a través del fomento de empleo en el sector de la conservación del medio y la recuperación de espacios degradados.
  - e) Promover la participación social, la iniciativa empresarial, el asociacionismo y las fórmulas cooperativas, y alentar la creación de proyectos locales integrados, orientados a la multiactividad económica y a la desestacionalización, primando la potenciación del valor añadido de los productos locales.
  - f) Apoyo decidido a la agricultura y ganadería de montaña, primando las prácticas ecológicas (sin agroquímicos) y extensivas, revisando la actual dinámica de subvenciones en busca de los numerosos puntos débiles.
  - g) Apoyo a la producción y comercialización de productos de la montaña, fomentando la creación de denominaciones o etiquetas de alta calidad para todas las regiones montañosas del estado. Identificar mecanismos de comercialización, captar mercados adecuados para las diversas líneas de productos y canalizar hacia los productores la ayuda e información necesarias.
  - h) Apoyo indirecto a poblaciones montañosas bajo la forma de asistencia social (guarderías, residencias de mayores, facilitación de trámites administrativos, etcétera).
  - i) Orientación técnica y supervisión para la implantación y el manejo de una industria turística respetuosa, basada en el disfrute responsable del patrimonio cultural y los recursos naturales y fuertemente soportada por profesionales locales (acomodación, gastronomía, acompañamiento técnico y descubrimiento del medio, enseñanzas y cursos especializados, venta de productos de calidad).
  - j) Favorecer, allí donde el despoblamiento lo haga necesario, las condiciones para el establecimiento de familias exógenas que aporten nuevas oportunidades y soluciones para los problemas ocasionados por el abandono de las regiones de montaña.



Del análisis de una serie de proyectos realizados en España y Europa, se proponen una serie de actividades económicas destinadas a conseguir el desarrollo sostenible en áreas de montaña:

- Ganadería extensiva, acoplada en la medida de lo posible a los procesos agrícolas.
- Agricultura a pequeña y mediana escala, orientada a la producción de calidad (ecológica, integrada...) de frutas, hortalizas, cereales de ciclo corto resistentes a heladas tardías..., así como al aprovechamiento y explotación de plantas aromáticas, medicinales y ornamentales seleccionadas de la flora local del territorio.
- Pequeña industria de manipulación y manufactura de la producción agrícola para la elaboración de productos alimentarios y artesanales de calidad (fabricación de quesos, producción y envasado de especialidades gastronómicas locales; cosecha, conservación, envasado, etiquetado y control de calidad de cultivos; obtención y purificación de principios activos y aceites esenciales de plantas aromáticas y medicinales, etc.).
- Turismo de calidad, asociado a redes europeas.
- Ocio y actividades deportivas con garantías de calidad ambiental.
- Actividades culturales (descubrimiento del medio natural, rutas históricas, arqueología...).
- Diversos sistemas agroforestales en calidad de proyectos experimentales y de investigación (que pudieran llevar asociada su dotación económica estatal correspondiente, procedente por ejemplo de Agricultura, Ciencia y Tecnología, etc, y que con el tiempo ofrecen también su rentabilidad propia).
- Viveros institucionales destinados a la producción de planta autóctona de montaña para la recuperación de áreas degradadas, recuperación del paisaje, corrección de impactos visuales y también planta ornamental comercial de alta adaptación al medio.
- Proyectos sociales de integración de discapacitados u otros, asociados a determinadas actividades agropastorales (también con su dotación económica estatal correspondiente, por ejemplo de Asuntos Sociales, etc.).
- Proyectos educativos de diversa índole, incluyendo desarrollo de postgrados en ciencias ambientales, ecología específica de montaña, ciencias forestales, actividades escolares... todos ellos con su dotación económica estatal.
- Otros proyectos de investigación e innovación tecnológica con sus financiaciones asociadas (energías alternativas, reciclaje de diversos tipos de residuos, recuperación de espacios degradados, recuperación de especies...).
- Campos de trabajo y vacaciones asociados a cualquiera de los proyectos mencionados más arriba o a otros temas.

Muchas de estas actividades u otras semejantes requieren capacidad de alojamiento y servicios y ofrecen este tipo de puestos de trabajo directos, lo cual deriva directamente beneficios a la comunidad local, pero además deben articularse de tal modo que provean formación y creen nuevas oportunidades profesionales en todos estos campos especializados para los propios pobladores.

Es de resaltar cómo diversas circunstancias de las montañas españolas (necesidad de fijación de CO<sub>2</sub>, de control de los procesos erosivos, de reducir la eutrofización de las aguas subterráneas y superficiales, de reducir el riesgo de incendios, de proteger los paisajes y de frenar la pérdida de diversidad biológica) crean las circunstancias idóneas para el desarrollo de técnicas agroecológicas, y de los nuevos sistemas agroforestales (combinación, en múltiples posibilidades que pueden ser altamente específicas para cada localidad, de cultivos de ciclo corto con plantaciones de ciclo largo), que ofrecen eficiencia en términos de utilización de recursos y generación de rentas, además de otras muchas ventajas ambientales, como son la mayor productividad del cultivo, mejora de las condiciones del suelo, protección del mismo y bombeo de nutrientes, la posibilidad de control biológico de las plagas e integración con pastoreo por parte de diversos herbívoros, etc.

Por otra parte, diversas necesidades emergentes como son, la rehabilitación de espacios degradados, mejoras paisajísticas, actuaciones relacionadas con el urbanismo de calidad, etc., crean nuevas oportunidades de desarrollo económico en el campo de la puesta en marcha de viveros e instalaciones institucionales con capacidad para la producción a gran escala de plántones de especies autóctonas con los genotipos originales propios del área implicada, que puedan ser utilizados de modo idóneo en los diferentes proyectos de restauración. De esta forma se fomenta el empleo local, se utilizan los recursos naturales autóctonos, se ofrece un servicio institucional de alta calidad y se abaratan el coste y el desarrollo de los proyectos de restauración, rehabilitación y regeneración ambiental, así como también puede aprovecharse la oportunidad de introducir en los mercados correspondientes especies de montaña con valor ornamental a través de materiales certificados institucionalmente e igualmente obtenidos a escala comercial en viveros institucionales o con control oficial. Todas las actividades comentadas requieren, además, un esfuerzo de inversión para fondos en investigación, tanto básica como aplicada, cubriendo aspectos de especial interés biológico, ecofisiológico, conservacionista, económico, sociológico y de educación ambiental. (Sánchez-Mata, com. pers.).

### **3. LA CONSERVACIÓN DE LAS MONTAÑAS: UNA PRIORIDAD AMBIENTAL, ECONÓMICA Y SOCIAL**

El curso de reflexiones hasta ahora expuesto destaca la importancia del desarrollo sostenible como clave para la mejora del bienestar de las poblaciones de montaña. A su vez, sin embargo, la estrecha interrelación existente entre la propia esencia del desarrollo sostenible y la excelencia ambiental del entorno que ha de dotar de oportunidades a este proceso para que resulte viable en estas zonas, obliga a volver la vista a los problemas, amenazas y deficiencias que presenta la conservación del medio de montaña, sin cuya integridad toda la filosofía del desarrollo sostenible puede verse gravemente comprometida.

Ya en la parte final del apartado correspondiente al Diagnóstico de Conjunto para las áreas españolas de montaña se expusieron brevemente las claves de su situación ambiental, resaltando cómo aparecen una serie de factores de desequilibrio

y problemas graves para los que urge encontrar corrección y mecanismos de prevención. Situación que, por generalizada en la mayor parte de las regiones de montaña, es, recordémoslo, la propia razón de ser de la declaración del Año Internacional de las Montañas.

Podría decirse que la situación general de las montañas presenta en España una relevancia especial en dos sentidos concretos: por una parte, las montañas españolas reúnen calidades especiales y únicas debido a sus excepcionales condiciones de naturalidad y buen estado de conservación en el contexto de las regiones de montaña europeas, y en segundo lugar este mismo hecho confiere automáticamente una gravedad mayor a los problemas, debido a las pérdidas de oportunidades que implican, tanto en las escalas local y nacional como europea o internacional.

Existe un amplio consenso social con respecto al hecho de que el desarrollo sostenible en estas áreas ha de basarse en su valor intrínseco, que es su carácter natural y no transformado. Este carácter supone en sí, un activo de primer orden favorecedor de toda ulterior puesta en valor a efectos económicos.

En otras palabras, garantizar el estado de integridad y naturalidad de las montañas españolas, debe constituir la principal prioridad y el objetivo básico de toda política de montaña, ya que sólo sobre este pilar es posible construir un proceso de desarrollo sostenible satisfactorio y realista para las sociedades de montaña y, al mismo tiempo cubrir las expectativas y las necesidades del conjunto de la sociedad.

Una protección efectiva de las áreas de montaña requiere un compromiso a largo plazo, capaz de asegurar una alta calidad ambiental y la conexión del territorio para proteger hábitats, especies, paisajes, funcionalidad ecológica y un conjunto muy complejo de servicios ambientales –tangibles e intangibles- prestados al conjunto de la sociedad. Entre estos últimos se cuenta, por ejemplo, el valor que una parte del colectivo social atribuye a la existencia de espacios de alta naturalidad y amplia extensión en los que la huella humana sea inapreciable, o a la garantía de la persistencia de los demás seres vivos que han acompañado la trayectoria de nuestra propia especie.

En resumen, la conservación de las montañas exige un empeño intenso y bien determinado. Pero sobre todo, este empeño está plenamente justificado por cuanto la conservación de las montañas puede y debe repercutir favorablemente en el desarrollo sostenible de sus comunidades, al conferir auténticas cualidades de competitividad económica y social (nacional e internacional), como base capaz de garantizar, a largo plazo, el bienestar y la satisfacción de las necesidades de sus pobladores.

## CUARTA PARTE: PROPUESTAS DE ACTUACIÓN

---

Del análisis de cuanto antecede se deducen una serie de líneas de actuación cuyo conjunto ha de ser el fundamento para la Carta Española de las Montañas Españolas, que debe tomar la forma de una declaración de los principios y directrices clave para una política integral que propicie la conservación de las montañas como base, a su vez, para el desarrollo sostenible para las áreas españolas de montaña. Para la consecución de sus objetivos, parece conveniente que las recomendaciones de la Carta de las Montañas sean contempladas en las normativas básica, autonómica y local en materia de conservación de la naturaleza, sectoriales y de ordenación del territorio.

### **1.- AGRICULTURA, GANADERÍA Y POLÍTICA FORESTAL DE MONTAÑA**

El sector primario sigue siendo una de las claves para el desarrollo sostenible de las zonas de montaña, por lo que es necesario tomar medidas para proteger los recursos agrarios más significativos y valiosos, como razas ganaderas, especies pascícolas y variedades de cultivo específicas de cada zona de montaña (Resolución del Parlamento Europeo de los 25 años de aplicación de la legislación comunitaria para agricultura de montaña (2000/2222(INI) y el Dictamen de Iniciativa del Comité Económico y Social de la Unión Europea. En el mismo sentido, véanse la Recomendación de la Reunión de Toulouse en 1996 de las ONGs a la Unión Europea y la Declaración de la UPA sobre Desarrollo Rural).

El principio de subsidiariedad debe seguir siendo un pilar de la política de montaña, como debe serlo de todas las políticas públicas. La potenciación del desarrollo rural a partir de la PAC sólo tiene sentido si se hace con parámetros similares a los utilizados por la política regional.

La actividad agraria, ganadera y forestal, entendida de manera sostenible y multifuncional, es la principal actividad del mundo rural que realiza funciones productivas, de conservación y de fijación de la población. No puede renunciarse a considerar que estas actividades son en principio plenamente funcionales, aunque se constata una tendencia a la sustitución de las actividades del sector primario por actividades del sector terciario en determinadas zonas, hecho que es contraproducente y contra el que se deben aplicar medidas concretas. Es más, deben identificarse cuidadosamente las zonas en las que la actividad del sector primario sea insuficiente para garantizar el nivel económico adecuado para la población, con el fin de reorientar las inversiones hacia estas zonas (ver: FAO, 2000; European Comisión: Agriculture, Rural Development, 2002).

Por tanto, debe haber una estrategia de reajuste regional como parte de una política de desarrollo regional completa, teniendo en cuenta las líneas establecidas

por la Unión Europea (Recomendación 1274 (1995) sobre el informe del capítulo europeo de Regiones de Montaña. Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa; EOFM, 2000).

## **2.- BIODIVERSIDAD: USO SOSTENIBLE Y CONSERVACIÓN**

La conservación y uso sostenible de la biodiversidad es hoy en día, no ya un imperativo jurídico y ético, sino una potencial fuente de rentas tanto públicas como privadas. Es necesario realizar campañas de sensibilización de la sociedad ante la necesidad de establecer sistemas de pagos directos a agricultores, forestales y ganaderos por la gestión del espacio rural para la conservación de la biodiversidad de las montañas. Estos sistemas de pago constituirían además, una compensación por las externalidades positivas que las actividades rurales primarias producen. Los fondos públicos así canalizados tienen una sólida justificación ecológica, social, económica y ética..

La inclusión del mandato de cofinanciación de la Red Natura 2000 en los Fondos Estructurales (sugerida en el artículo 32 del Reglamento (CE) nº 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999) debería convertirse en una realidad especialmente cuando la coincidencia entre las zonas desfavorecidas de montaña y la concentración de diversidad biológica es muy alta. Por esto no tiene sentido disgregar ambas políticas, sino aunar en torno a este fin el pago de rentas que además de ser una compensación indemnizatoria deben sumar el pago directo por la realización de actividades de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

El programa de trabajo para el mantenimiento de los ecosistemas de montaña a nivel global mediante actuaciones internacionales, nacionales, regionales y locales, que previsiblemente saldrá consensuado de la COP del Convenio de Diversidad Biológica de Kuala Lumpur del año 2004, debería ser no sólo una guía sino igualmente un compromiso. Dada la importancia territorial y social que la montaña tiene en España, sería de gran interés para nuestro país la participación activa desde este instante en la elaboración de este programa mundial, y asegurar su posterior implementación en España.

## **3. CONSERVACIÓN DEL MEDIO Y PROTECCIÓN DE ESPACIOS**

El principal valor de las áreas de montaña españolas es la exclusividad de sus cualidades y rasgos, lo que confiere a estos espacios competitividad y ventajas comparativas frente a otro tipo de áreas rurales y también frente a otras áreas de montaña de la Unión Europea, diferentes y a menudo más degradadas o de menor naturalidad. Por lo tanto, es este concepto el que debe presidir el sentido prioritario de la necesidad de conservación de dicho recurso como base para cualquier enfoque del desarrollo sostenible en la mayor parte de las zonas de montaña españolas, y a este principio deben supeditarse las demás políticas y actuaciones, ya que del éxito en la conservación depende el grado de excelencia del modelo de desarrollo del que

ha de derivar un incremento del bienestar y una economía satisfactoria para los pobladores de las montañas.

En los espacios protegidos las propias figuras legales contienen en su formulación los mecanismos capaces de llevar a cabo eficazmente esta conservación. Garantizada ésta, el espacio protegido puede contribuir de diversos modos a propiciar la participación local, el acuerdo social y la coordinación administrativa y financiera para la implementación de los planes, programas y proyectos necesarios para el desarrollo local en las áreas de influencia de dichos espacios, así como también puede orientar los diversos cauces para la promoción racional de dichas áreas de influencia, basada en la alta calidad de los servicios ambientales y los productos empresariales ofertados, sin que por ello queden descuidados ni comprometidos, sino más bien enfatizados y socialmente justificados, los necesarios esfuerzos e inversiones en la conservación del espacio protegido que actúa como núcleo económico.

En los espacios no amparados por una figura de protección, el análisis territorial debe sentar las bases para una ordenación de los recursos que otorgue prioridad a la conservación de los valores naturales y culturales, y en especial a la de aquellos que confieren exclusividad a cada área concreta de montaña, sin olvidar la restauración o recuperación de los valores, paisajes y bienes dañados. Además, es necesaria la evaluación estratégica de las actividades locales y de las actuaciones programadas en las políticas locales, de cara a su óptima selección y corrección.

El análisis territorial debería identificar aquellas áreas que por sus características necesiten un marco más activo de protección legal; la ordenación del territorio tendrá en cuenta y velará por garantizar la conexión armoniosa de paisajes y hábitats evitando su fragmentación injustificada y favoreciendo una articulación funcional y paisajística efectiva entre los espacios humanizados, los espacios protegidos y las áreas del llano. La ordenación racional del territorio junto con las iniciativas locales adecuadas, tenderán a potenciar la riqueza paisajística y cultural de los valles y pueblos de montaña, y reducirán la concentración del turismo y otras actividades recreativas en lugares donde debe primar la conservación del medio natural.

A efectos de financiación, la conservación debe reclutar coordinadamente los necesarios fondos en concepto de compensaciones indemnizatorias, pagos directos y otras formas de incentivación económica por realización de actividades de conservación, así como también canalizar el trasvase de fondos públicos para mejoras estructurales, restauración de daños ambientales, repoblación y recuperación de cobertura vegetal, lucha contra erosión y protección de cuencas, programas de conservación de hábitats y especies, y otras fuentes apropiadas. No menos importante de cara a esta financiación es la promoción del reconocimiento social de las actuaciones de conservación, tanto en el seno de las comunidades locales, que deben percibir beneficios por la conservación y ser conscientes de estos beneficios, como en el contexto más amplio de la sociedad, que debe conocer y apoyar estos cauces y medios de financiación destinada a objetivos de interés colectivo.

#### **4.- COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA**

En el caso español, aunque existen algunos instrumentos de cooperación en el Pirineo, claramente los esfuerzos no son suficientes. Otras zonas de montaña (Orense, Pontevedra, Zamora, límite Salamanca/Cáceres, y ligeramente Huelva) de confluencia con Portugal necesitan igualmente actuaciones integrales.

Se cumplirían así las recomendaciones internacionales que tienden a romper inercias tradicionales históricas, tales como la Recomendación 1268 (1995) del Consejo de Europa sobre la 6ª Conferencia Europea de Regiones Transfronterizas (Ljubljana, 13-15 Octubre 1994), para desarrollar y mejorar la cooperación transfronteriza, o la Recomendación 1274 (1995) sobre el informe del capítulo europeo de Regiones de Montaña (Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa). Ciertamente este es uno de los pilares de la política regional europea.

#### **5.- COORDINACIÓN INSTITUCIONAL**

La necesidad de poner en marcha una política integral exige, casi por definición, la colaboración de todas las agencias administrativas estatales implicadas y, muy importante, la existencia de un foro institucional Estado-Comunidades Autónomas- Corporaciones Locales capaz de elaborar un marco normativo horizontal que unifique y establezca los criterios para las políticas territoriales relacionadas con la preservación de las montañas y el paisaje.

Sin duda, el liderazgo en la política con repercusiones en la montaña (por ejemplo por Ministerios como el de Agricultura, Pesca y Alimentación, o de Medio Ambiente) no hace excusable la inexistencia de otras unidades (singularmente en el Ministerio de Economía) que contribuyan a delinear el desarrollo sostenible de la montaña como algo no necesariamente tarea funcional de uno o dos Departamentos.

El diálogo con las Administraciones territoriales es un requisito indispensable para conseguir una coordinación efectiva. La política europea común ha de ser asimilada y aplicada plenamente por las Administraciones territoriales, a través del marco normativo adecuado. Para alcanzar los objetivos fijados, es necesario implicar totalmente a las autoridades locales y regionales (Recomendación 1274 (1995) sobre el informe del capítulo europeo de Regiones de Montaña. Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa).

Esta colaboración es esencial no sólo en la elaboración de la futura política de desarrollo rural y de conservación de la biodiversidad, sino igualmente (especialmente) en la puesta en marcha en España del Convenio Europeo del Paisaje (artículo 4). La introducción al nivel adecuado del trabajo institucional permanente para la acción coordinada y la consulta en materia de paisaje de montaña ha sido expresamente recomendada por la Declaración de la 2ª Conferencia de las Partes de la Convención Europea del Paisaje, noviembre de 2002.

La conjunción de criterios, voluntades, normativas y desarrollo óptimo de competencias podría lograrse mediante la creación de un *Observatorio o Red* de ámbito estatal para el soporte de las áreas de montaña, que en un principio debiera promover el diálogo conjunto y el debate técnico con las administraciones territoriales para:

- Unificar los criterios generales más adecuados para la creación de una política homogénea para las montañas españolas, basada en la conservación de los recursos y en la valorización sostenible de esta conservación.
- Estudiar y coordinar los instrumentos normativos y financieros más adecuados,
- Fijar estándares de calidad y umbrales no admisibles de impacto ambiental y social para estrategias, planes, programas y proyectos, filtrando aquellos proyectos que no debieran recibir cofinanciación comunitaria,
- Incorporar técnicas y modelos de eficacia probada en otras regiones de montaña europeas,

y a partir de dicha coordinación de ideas y principios, establecer una red territorial de centros de orientación técnica de ámbito autonómico o comarcal, cuya misión consistiría en favorecer las iniciativas locales para el desarrollo sostenible y de impulsarlas allá donde faltan. Para ello, cada uno de estos centros tendría que contar en primer lugar con técnicos especialistas en análisis del territorio, que trabajando conjuntamente con las autoridades, organizaciones y otros actores locales consigan los objetivos de:

- Detectar las claves de la organización y dinámica del territorio.
- Identificar y evaluar los recursos existentes
- Conocer las potencialidades y los obstáculos
- Prevenir los riesgos
- Aprovechar las oportunidades
- Formular propuestas de ordenación y diseñar estrategias de intervención localmente específicas, económicamente viables y ambientalmente adecuadas (Planes de Desarrollo Local, Agendas 21 locales)
- Proponer el desarrollo articulado de proyectos concretos

Así formuladas las voluntades locales en forma de un proyecto consensuado de futuro que articule respuestas a la pregunta clave *¿Qué montañas queremos tener?*, la misión de la Red u Observatorio de centros u oficinas comarcales consiste en ofrecer apoyo en todos los pasos sucesivos del proceso, lo que incluiría ceñirse al guión marcado por lo establecido en el análisis territorial para, por ejemplo,



- facilitar formación a Agentes de Desarrollo Local designados por cada comunidad para que sirvan como “equipo puente” entre la Red y la comunidad local,
- aportar (o formar) facilitadores para todos los pasos de los procesos de participación encaminados a conseguir pactos operativos (entre actores, autoridades, etcétera) que sienten las bases para cada Plan de Desarrollo Local,
- catalizar ayudas, trámites y soluciones técnicas para todo el necesario desarrollo posterior (infraestructuras y servicios, formación, fomento de las profesiones de montaña, creación de empleo, promoción local y etiquetas “montaña”, apoyo a la autoorganización, etcétera)
- Seguimiento de los procesos locales mediante la caracterización de los descriptores ambientales y socioeconómicos, a través del desarrollo de sistemas de investigación destinados a la optimización permanente de los procesos, con integración de los modelos satisfactorios y corrección y encauzamiento de los efectos ambientales o sociales no deseados.

## **6.- CULTURAS LOCALES**

Resulta de la mayor importancia la conservación de las diferentes culturas locales que constituyen patrimonios irrepetibles, testimonios del pasado y claves del presente, y confieren a cada región un atractivo y una personalidad única. En este sentido resulta prioritario promover un intenso esfuerzo de recuperación de tradiciones, literatura, música, hablas locales, toponimias, antiguos oficios, preceptos y costumbres, etcétera. Por una parte, la urgencia es obvia ya que en muchos lugares, los únicos y últimos depositarios de estos conocimientos son hoy personas ancianas.

Por otra parte, es preciso considerar que muchas de las antiguas tradiciones y preceptos -por ejemplo las muy respetadas normas para los usos de pastos y movimientos de ganado, fechas para labores agrícolas, fechas de festividades, expresiones, proverbios, toponimia, leyendas, técnicas agrarias o particularidades arquitectónicas- son fruto de antiquísima observación y enorme experiencia y en muchos casos pueden constituir un registro válido o al menos digno de estudio para determinadas regularidades meteorológicas, climáticas, ambientales, etológicas..., propias de épocas pasadas, y en todo caso integran un cuerpo de antiguos saberes que en ningún caso deben perderse

## **7.- DEFINICIÓN**

Como ya se puso de relieve en el apartado 1 de la Primera Parte, acordar una definición exacta basada en criterios de altura (en metros), pendiente, limitación estacional del crecimiento..., para asegurar que las regiones de montaña puedan ser diferenciadas claramente, identificando diferencias en la problemática, con vistas a desarrollar estrategias y poner en marcha mecanismos de apoyo resulta absolutamente esencial (Resolución del Parlamento Europeo de los 25 años de

aplicación de la legislación comunitaria para agricultura de montaña (2000/2222(INI)). Como ya se señaló en aquel apartado, los criterios deben tomar elementos derivados del paisaje, geográficos, ecológicos y de funcionalidad política.

## **8.- DESARROLLO SOSTENIBLE**

La clave conceptual del desarrollo sostenible en áreas de montaña debe ser, por razones fundamentalmente de competitividad económica, el reconocimiento de la exclusividad de los valores propios de estas áreas, y ello debe llevar a la implementación de modelos cuyo poder de arrastre venga determinado por la excelencia de la oferta, y para ello todo modelo ha de establecerse sobre los siguientes tres ejes fundamentales: preservación y potenciación del patrimonio natural y cultural aún intacto; rescate de los valores amenazados, y por último recuperación, en la medida de lo posible, del patrimonio dañado.

En realidad el desarrollo sostenible bien entendido, abarcando los aspectos sociales, económicos y ambientales y basado en la valorización económica y el reconocimiento social de la importancia de unas montañas en buen estado de conservación, debe ser la meta de toda política integral de montaña, en el sentido en que quedó perfectamente identificado en el informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Nuestro Futuro Común, CMMAD, 1987), cuyas premisas se reflejan en diversos documentos de la FAO para la preparación del Año Internacional de la Montaña.

El origen del AIM debe rastrearse hasta el capítulo 13 de la Agenda 21 y ese énfasis es el que orienta la iniciativa del Comité Social y Económico de la Unión y todos los Documentos Temáticos de la Cumbre de Bishkek. En el mismo camino se encuentran las acciones más recientes del Consejo de Europa. Hay diversos documentos que aplican los principios del desarrollo sostenible a las zonas de montaña y sus especificidades, puesto que se han celebrado multitud de reuniones internacionales sobre el tema, a cargo tanto de expertos como de políticos, como por ejemplo la Convención de las Montañas (Inverness, 16 a 18 de mayo de 2002), el Seminario sobre Bosques de Montaña de Pamplona (26 a 28 de junio de 2002). Un buen análisis de todos los principios de desarrollo sostenible implicados en la política integral de montaña puede encontrarse en las Recomendaciones de las ONGs y de las poblaciones de montaña a los Gobiernos y a la Unión Europea (Declaración de los asistentes a las Jornadas de Desarrollo Sostenible de la Montaña celebrada en Toulouse, 4-7 de julio de 1996), donde se insiste en la necesidad de concretar los criterios de buenas y malas prácticas tradicionales o nuevas en materia de desarrollo sostenible, haciendo uso, en su caso, de proyectos piloto.

Para ello, desde luego, es fundamental contar con “un sistema político que asegure una participación real en el proceso resolutorio y un sistema administrativo flexible y capaz de autocorregirse” (CMMAD, 1987), y además es necesario:

- Asegurar que se formulen los objetivos de calidad y que la protección, gestión y desarrollo de las políticas se efectúe adecuadamente (Declaración de la 2ª Conferencia de las Partes de la Convención Europea del Paisaje, noviembre de 2002). En este sentido, la evaluación de impacto de los planes, programas y proyectos constituye una herramienta fundamental.
- Resaltar que las infraestructuras de estas zonas, especialmente las redes de transporte local deben ser desarrolladas bajo los principios de sostenibilidad (Resolución del Parlamento Europeo de los 25 años de aplicación de la legislación comunitaria para agricultura de montaña (2000/2222(INI)).
- Usar los recursos naturales bajo condiciones ambientales y agrícolas aceptables, en particular, del suelo, la biodiversidad, el agua y la madera (Resolución del Parlamento Europeo de los 25 años de aplicación de la legislación comunitaria para agricultura de montaña (2000/2222(INI)).

## **9.- DESTINATARIOS Y ACTORES**

La política integral de montaña debe tener como destinatarios principales a los habitantes de las zonas de montaña, ya se trate de población activa o de grupos sociales específicos, porque las acciones que se inicien en este marco deberán conseguir que participen estrechamente, empezando por una información adaptada que les permita conocer los objetivos pretendidos y hacer suyas las medidas (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090 Convenio Europeo del Paisaje, Art. 5). En el mismo sentido, considera la participación ineludible la Nota de la Secretaría Ejecutiva del SBSTTA (SBSTTA/8/6) de la Convención de Diversidad Biológica, “Medidas adoptadas para la utilización y conservación de la diversidad biológica de montaña” (5 de diciembre de 2002).

La tipología de actores implicados en los procesos socioeconómicos en las áreas de montaña, adicionales a las Administraciones Públicas, es sumamente compleja y abarca no sólo a individuos y colectivos vinculados a estos territorios, sino también a una multiplicidad de sectores de acción y opinión físicamente desligados del mundo de las montañas, pero con intereses económicos, de consumo, éticos, intelectuales o vitales fuertemente proyectados en ellas (ver apartado 2, Primera Parte).

## **10.- EMPLEO/TRABAJO**

El abandono del territorio por las poblaciones locales de montaña (y en especial la desigualdad de sexos como un resultado que a la vez se convierte en causa de ese abandono) es uno de los problemas claves a resolver. Por ello deben tener prioridad las acciones destinadas a

- Promover iguales oportunidades para hombres y mujeres (Resolución del Parlamento Europeo de los 25 años de aplicación de la legislación comunitaria para agricultura de montaña (2000/2222(INI)).
- Poner en marcha políticas de integración de inmigrantes (Resolución del Parlamento Europeo de los 25 años de aplicación de la legislación comunitaria para agricultura de montaña (2000/2222(INI)).
- Promover pequeñas y medianas empresas (Resolución del Parlamento Europeo de los 25 años de aplicación de la legislación comunitaria para agricultura de montaña (2000/2222(INI)).
- Canalizar con preferencia hacia las montañas las ayudas estatales con finalidades regionales con respecto a las PYMEs (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090).
- Fomentar la actividad económica, en particular, armonizar y simplificar las condiciones de ejercicio de la pluriactividad, favorecer el desarrollo de servicios de proximidad para las empresas y fomentar la expansión y el desarrollo de los oficios artesanos tradicionales y de las nuevas y necesarias profesiones de montaña. (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090).
- Acometer el reto y la oportunidad que supone la promoción de empleo y actividad económica en el campo de la conservación de los valores naturales, la recuperación de los recursos y paisajes dañados y la investigación específica como base para el conocimiento, la conservación y la gestión del desarrollo equilibrado en las áreas de montaña.

## **11.- ENERGÍA**

Existen suficientes conocimientos y un nivel de tecnología adecuado para conseguir la minimización de los impactos y la optimización del proceso de generación de energía. Por ello, debe:

- Fomentarse una política incentivadora de tarifas preferenciales a favor de las energías renovables, que compensen la externalidad positiva que estas energías producen (de hecho es la no internalización de los costos reales por las energías no renovables lo que da apariencia de preferencia a estas tarifas cuando realmente no tienen este carácter: Von Weizsäcker, 1993, y muchos otros autores), así como una compensación a las regiones que proporcionen

ese tipo energía (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090).

- Proporcionar a las colectividades locales un marco jurídico que incentive el desarrollo en este ámbito de una estrategia colectiva de equipamiento para el aprovechamiento de la energía eólica y les garantice, en términos de fiscalidad local, la contrapartida de una remuneración equitativa, mediante un desarrollo controlado que garantice la calidad paisajística (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090).

## **12.- EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL**

Todos los programas, planes y proyectos barajados para zonas de montaña deben ser objeto de cuidadosa evaluación, tanto de sus impactos ecológicos (teniendo en cuenta la fragilidad de los ecosistemas de montaña –erosión, impactos visuales, etc.), como socio-económicos (en especial la necesidad de compensar por la generación de rentas en puntos lejanos mientras el recurso se degrada para las poblaciones cercanas –justicia ambiental-) y asimismo culturales (mitigación de la pérdida de identidad), de forma que dichos impactos puedan ser convenientemente mitigados, tal y como señalan las Recomendaciones de las ONGs y de las poblaciones de montaña a los Gobiernos y a la Unión Europea (Declaración de los asistentes a las Jornadas de Desarrollo Sostenible de la Montaña celebrada en Toulouse, 4-7 de julio de 1996). La propia legislación de Evaluación de Impacto Ambiental debe ser la referencia para este proceso. Es muy importante fijar estándares de calidad y umbrales no admisibles de impacto ambiental, que permitan la desestimación de actuaciones inapropiadas y la discriminación de aquellos proyectos que no debieran recibir financiación comunitaria.

## **13.- FINANCIACIÓN**

El Fondo de Desarrollo Social del Consejo de Europa puede, y debe, constituir un útil instrumento financiero para las regiones de montaña (Recommendation 1274 (1995) sobre el informe del capítulo europeo de Regiones de Montaña. Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa). La Cumbre de Bishkek también analizó la necesidad de hacer macrotransferencias de rentas hacia estas regiones (véase el papel temático B.1, “Legal, Economic, and Compensation Mechanisms to Support Sustainable Mountain Development”)

Si bien es esencial compensar por las desventajas naturales permanentes por medio de pagos compensatorios diversificados y compatibles con la financiación de un plan integrado que desarrolle la política agrícola, forestal y de turismo, entre

otras, con funciones interdependientes, mediante la aplicación del conjunto de Fondos Estructurales, (Resolución del Parlamento Europeo de los 25 años de aplicación de la legislación comunitaria para agricultura de montaña (2000/2222(INI)), no debe sólo pensarse en financiación compensatoria.

Incluso desde la perspectiva limitada de las compensaciones, debe determinarse el conjunto de los obstáculos que caracterizan estos territorios y establecer una distinción entre aquellos que requieren una compensación financiera permanente y los que requieren medidas temporales que conducirán a su desaparición o por lo menos a su atenuación; se trata de tender a reducir físicamente los obstáculos, más que simplemente compensarlos con rentas, y enfocar la compensación en relación con la contrapartida que estas zonas aportan a la colectividad; es decir, la remuneración por los beneficios que proporcionan estos territorios (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090).

Los requerimientos medioambientales para beneficiarse de las primas deberían atender criterios de ordenación del territorio; ahora sólo son agroambientales; dichos criterios deben basarse en la funcionalidad de los territorios para fijar la contrapartida (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090).

Debe revisarse la definición de zonas desfavorecidas en relación con nuevos criterios que respondan con objetividad a criterios tales como la altitud, la inclinación y el clima (Resolución del Parlamento Europeo de los 25 años de aplicación de la legislación comunitaria para agricultura de montaña (2000/2222(INI)).

Se deberá mantener la indemnización compensatoria en lo agrario como mecanismo para la compensación de los obstáculos insalvables. Pero teniendo en cuenta que las dificultades y los costes adicionales derivados de la altitud, la inclinación y el clima también pueden penalizar otro tipo de actividades, convendría estudiar la extensión de este régimen o la creación de uno similar aplicable a las actividades importantes desde el punto de vista de la animación y el mantenimiento de estos territorios (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090), para lo cual, como ya se ha señalado anteriormente, la conservación de biodiversidad puede convertirse en uno de los elementos clave.

Por último, la planificación regional debe recoger las estrategias locales, potenciando el desarrollo de las Agendas 21 locales, e integrarlas en la Programación Estructural, a fin de asegurar la financiación necesaria para llevarlas a cabo.

Y, como se ha expuesto reiteradamente, tanto los colectivos locales como la sociedad en su conjunto deben ser adecuadamente informados y concienciados en relación con las necesidades de inversiones, canalización de fondos y activación de presupuestos destinados a la conservación y a la mejora de los recursos naturales y patrimoniales en las áreas de montaña como contribución al interés de la colectividad, con objeto de adquirir respaldo y compromiso social en todos los ámbitos del proceso.

#### **14.- INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN**

La necesidad imperiosa de romper el aislamiento y la más absoluta todavía de crear empleo que no impacte sobre el medio hacen que sea impensable una política seria de montaña sin dar accesibilidad a las nuevas tecnologías de la información a pesar de las dificultades que plantea el relieve, especialmente teniendo en cuenta que las soluciones técnicas ya existen y pueden aplicarse. (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090).

#### **15.- INVESTIGACIÓN**

Además de la incuestionable necesidad de una investigación medioambiental básica y sistemática como herramienta fundamental para el establecimiento y la viabilidad del desarrollo sostenible (Clark, *et al.*, 1996; y muchos otros autores), también en el ámbito de la conservación de las montañas la investigación tiene una importancia de primer orden como ya quedó de relieve, en primera instancia, en el Capítulo 13 de la Agenda 21, (punto 13.5) señalado por la FAO para el AIM, recogiendo la necesidad de estudiar e inventariar los suelos, bosques, aprovechamiento de las aguas y de los recursos vegetales y animales de los ecosistemas de montaña, así como crear bases de datos y sistemas de información para facilitar el seguimiento de los cambios ambientales, la evaluación de impacto de los proyectos, la ordenación integral de los ecosistemas y la ampliación de conocimientos en lo que respecta a las tecnologías y prácticas agrícolas y de conservación en estos ámbitos.

Es preciso, también, considerar que la investigación es crucial para promover una clasificación común de las montañas, facilitando la discusión respecto a las implicaciones del cambio climático (Resolución del Parlamento Europeo de los 25 años de aplicación de la legislación comunitaria para agricultura de montaña (2000/2222(INI), Nota de la Secretaría Ejecutiva del SBSTTA (SBSTTA/8/6) de la Convención de Diversidad Biológica, “Medidas adoptadas para la utilización y conservación de la diversidad biológica de montaña” (5 de diciembre de 2002); Recommendation 1433 (1999).

Debe promoverse la investigación al mismo tiempo que se recopila y reconoce el valor del conocimiento tradicional (Declaración de la 2ª Conferencia de las Partes de la Convención Europea del Paisaje, noviembre de 2002), en especial la investigación acerca del hecho de la montaña como un todo, ampliando al conjunto de ecosistemas de montaña de una cadena o cordillera con unicidad de paisaje el enfoque ecosistémico (Convenio de Diversidad Biológica).

Los valores “escondidos” de los ecosistemas y el paisaje de montaña sólo pueden obtener el apoyo de la mayoría de la sociedad si se hace accesible e inteligible a toda la sociedad los resultados de la investigación científica (Declaración de la 2ª Conferencia de las Partes de la Convención Europea del Paisaje, noviembre de 2002). La investigación participada acerca de la determinación de los objetivos de calidad del paisaje (Art. 6 del Convenio Europeo del Paisaje) es esencial para acertar con la política más adecuada de montaña.

La promoción de la cooperación, habida cuenta de la escasez y el costo de los proyectos de investigación es igualmente recomendable (Declaración de la 2ª Conferencia de las Partes de la Convención Europea del Paisaje, noviembre de 2002).

## **16.- NORMATIVA Y OTROS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Existen distintas alternativas para potenciar y asentar sobre bases sólidas una política integral de la montaña.

La Ley 4/89 podría ofrecer el marco para, desarrollando sus propios mandatos, articular una protección de los ecosistemas de montaña e incluso para utilizar la política del paisaje como elemento aglutinador de esa protección, siempre que se combine con una reforma del reglamento de desarrollo rural europeo y de la normativa específica española que complete el enfoque ecológico con el económico-social. La Ley de Montes vigente (junto con las leyes autonómicas), así como las que se basen sólo en el uso forestal como elemento esencial de su ámbito, en especial si no incorporan los elementos de enfoque ecosistémico y protección de la biodiversidad y si no se conciben como instrumento para una política del paisaje serán igualmente inefectivas y puede que hasta disfuncionales si no se aclaran las diferencias entre el concepto de monte y el de montaña.

Otra alternativa, no necesitada de modificación legislativa, es la puesta en marcha del artículo 10 de la Directiva Hábitats una vez las listas de Lugares de Interés Comunitario (LIC) completen la Red Natura 2000. Sin embargo, esta política sería mucho más eficaz si se combinara con la ratificación del Convenio Europeo del Paisaje. Este tendría fuerza interna inmediata (artículo 96 de la Constitución), aunque 1) el reconocimiento del paisaje como bien jurídicamente protegido (Art.1); 2) la distribución de competencias entre autoridades territoriales; y 3) la puesta en marcha de las medidas generales y particulares (a las que se hace referencia más adelante), quizás hacen recomendable acompañar la ratificación de una norma general (Ley o



Real Decreto) que apoye, con medidas más detalladas, tanto su implantación en España como valor generalizado como su implementación efectiva y real.

Existen otras posibilidades sin alcance normativo (reservas MaB de la UNESCO; convenios marco o estrategias o programas consensuados en Conferencias Sectoriales). Su papel, naturalmente sin fuerza jurídica, queda como secundario, dados los cambios en los sistemas de valores que implican la protección del paisaje, el enfoque por ecosistemas de la política de conservación de la naturaleza, y los nuevos tipos de usos primarios y terciarios de los espacios de montaña que debe imponer las políticas regional y agrícola de la Unión Europea. No son, sin embargo, descartables en la medida en que estos valores se vayan asentando y haciendo efectivos sin necesidad de cambios legislativos.

Ciertamente, sólo el debate público y abierto de esta Carta de las Montañas llevará a precisar cuál es el mejor instrumento normativo, como también a determinar la coordinación del mismo con otros, y también con los procesos de reforma del reglamento de desarrollo rural.

Probablemente una de las vías más operativas y dinámicas pudiera ser la creación de una Red u Observatorio estatal de soporte para las zonas de montaña, capaz de establecer criterios unificados para la política de montaña, de coordinar y canalizar las competencias administrativas territoriales y de optimizar las vías de financiación, y que en permanente comunicación con las estructuras análogas comunitarias sea capaz de incorporar y asimilar modelos de eficacia probada en otras regiones de montaña y de llevar a cabo un seguimiento permanente de los descriptores ambientales y socioeconómicos que, previo estudio y consenso, se juzguen más apropiados para estas zonas de nuestro país.

## **17.- ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

La presencia de recursos ambientales valiosos y de paisajes exclusivos y con un alto grado de naturalidad es la característica que diferencia a las montañas de otros espacios rurales. Esta misma característica debe ser la que determine las diferencias en su tratamiento político y socioeconómico, y por tanto han de ser dichos rasgos clave los que presidan la ordenación territorial en los ámbitos de montaña, de tal modo que, siempre que sea posible, la ordenación garantice el mantenimiento de esos caracteres distintivos, que han de potenciarse como ventajas comparativas con respecto a otros tipos de áreas rurales.

En este sentido, la ordenación territorial y el desarrollo urbanístico deben prevenir en primer lugar la degradación paisajística y el uso inadecuado del suelo, como es el caso de muchos desarrollos urbanísticos especulativos vinculados a estaciones de esquí, teleféricos turísticos u otras grandes infraestructuras poco respetuosas con la conservación del medio de montaña, y que además suelen disparar el turismo de masas con todos sus efectos negativos asociados.

Como contraste, es preciso prevenir la desvitalización de ciertas zonas de montaña por carencias de equipos en el entorno de las empresas y hogares y como consecuencia del poder de atracción de los centros urbanos (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090). El hecho de que muchas de las infraestructuras capaces de mejorar las condiciones de vida en tales zonas sean impactantes para el medio natural debe servir de estímulo hacia el desarrollo y la innovación en dichas infraestructuras, no al abandono de las inversiones.

Es absolutamente necesaria la integración del paisaje en los planes de ordenamiento del territorio, urbanismo y en las políticas económicas, cuyo componente agrícola, social, medio ambiental y cultural pueden tener un impacto directo o indirecto en los paisajes (convenio Europeo del Paisaje, Art.5).

## **18.- PAISAJE**

La firma del Convenio Europeo del Paisaje, pendiente de su ratificación, así como la eficaz aplicación del artículo 10 de la Directiva Hábitats, hacen de la política de paisaje el instrumento ideal para integrar los ecosistemas en unidades que permitan el enfoque ecosistémico global y para articular desde el punto de vista geográfico y ecológico una política integral de la montaña.

Todo cuanto se exige en el Convenio tales como

*Las medidas generales del artículo 5:*

- reconocimiento jurídico del paisaje como componente esencial del cuadro de vida de las poblaciones, expresión de la diversidad de su patrimonio común cultural y natural, y fundamento de su identidad;
- definición y aplicación de políticas de protección, gestión y ordenamiento de los paisajes;
- instauración de procedimientos de participación del público, de autoridades locales y regionales así como de personas concernidas por la concepción y la realización de políticas del paisaje;
- integración del paisaje en los planes de ordenamiento del territorio, urbanismo y en las políticas económicas, cuyo componente agrícola, social, medio ambiental y cultural pueden tener un impacto directo o indirecto en los paisajes.

y las medidas particulares del artículo 6 y en concreto las de:

- movilizar los actores concernidos con vistas a un mejor conocimiento de los paisajes, orientar su trabajo de identificación y calificación de paisajes mediante el intercambio de experiencias y metodologías;
- formular objetivos de calidad paisajística;
- instaurar medios de intervención legislativos, administrativos, financieros y fiscales en concordancia con una política paisajística.

Son un instrumento que, aunque deban aplicarse a todo tipo de paisajes, incluidos los urbanos y periurbanos, adquieren una funcionalidad especial en el caso de la montaña al servir de unidad abstracta superior de análisis y gestión del conjunto de los ecosistemas, series vegetales y especies (a veces incluso individuos singulares) que la componen.

La formulación de objetivos de calidad a partir de las tipologías científicamente establecidas exige el impulso de la investigación y el desarrollo y la innovación en estas tecnologías, con especial énfasis en la formación de especialistas (Art. 6 del Convenio) y en la interacción de éstos con los actores. En una palabra, se deben desarrollar y proporcionar herramientas innovadoras para integrar el paisaje en las políticas sectoriales e introducir incentivos para aplicarlos (Declaración de la 2ª Conferencia de las Partes de la Convención Europea del Paisaje, noviembre de 2002).

## **19.- PREVENCIÓN DE RIESGOS NATURALES**

Otra de las acciones a abordar es la necesaria adopción de medidas preventivas frente a los riesgos naturales (Dictamen de Iniciativa del Comité Económico y Social de la Unión Europea).

## **20.- PROMOCIÓN**

Podría considerarse el reconocimiento del término “montaña” como denominación aplicable a los productos elaborados y acondicionados en las zonas de montaña con indicación de la localización geográfica de procedencia, junto a la cual podría figurar otro etiquetado específico (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090). En especial puede ser un instrumento útil el etiquetado de calidad para recursos de montaña con la participación activa de grupos y agentes sociales (Council of Europe: Recommendation 1433, 1999).

Establecer un etiquetado de calidad para los productos alimentarios de montaña, los mecanismos legales para su promoción y protección, controlando su calidad y garantizando que no se produzca el mal uso de denominaciones

geográficas, así como de verificación y seguimiento también resultaría particularmente útil (Council of Europe: Recommendation 1575, 2002; Gubert, 2002).

Promoción de mercados locales, del tipo de los de ganado, productos agrícolas y artesanía de calidad (Resolución del Parlamento Europeo de los 25 años de aplicación de la legislación comunitaria para agricultura de montaña (2000/2222(INI)).

## **21.- SEGUIMIENTO. REDES**

Con independencia de la conveniencia de crear instituciones de seguimiento de la política europea de montaña, tales como el propuesto Observatorio Europeo de la Montaña (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090), es necesaria la incorporación de los actores españoles a esas instituciones de ámbito internacional (Mountain Forum como institución de apoyo al PNUMA y a la FAO en la implementación del Capítulo 13 de la Agenda 21).

Para la correcta integración en las diferentes políticas de los principios que se recogen en la Carta Española de las Montañas, parece oportuno la creación y apoyo por parte del Comité del Año de la Montaña, de una Red de ámbito estatal capaz de coordinar esfuerzos para la conservación de estos espacios y de prestar el soporte adecuado para garantizar la puesta en marcha de la política integral de montaña.

## **22.- SENSIBILIZACIÓN**

No sólo debe desarrollarse adecuadamente la sensibilización, formación y educación y promover las técnicas profesionales necesarias para facilitar el diálogo entre las partes implicadas (Declaración de la 2ª Conferencia de las Partes de la Convención Europea del Paisaje, noviembre de 2002) [aspecto participativo y procedimental], sino que la divulgación de los valores “escondidos” de las montañas debe ir acompañada de medidas de sensibilización, tanto a nivel de población local como de la sociedad en su conjunto. En España es especialmente necesaria la sensibilización sobre la urgente necesidad de respetar el paisaje, dadas las diferencias que al respecto existen con los países de nuestro entorno, en especial Gran Bretaña o Francia.

## **23.- SERVICIOS PÚBLICOS**

Como parte de la terciarización absolutamente necesaria para la diversificación de rentas y como complemento a la política de empleo, debe existir una oferta suficiente de servicios públicos que eleven la calidad de vida

incorporando prestaciones remuneradoras que puedan compensar el coste (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090).

#### **24.- TRANSPORTE**

Dado el impacto del transporte sobre las zonas de montaña, son recomendables las infraestructuras ambientalmente aceptables por medio de sistemas de transporte intermodal (Resolución del Parlamento Europeo de los 25 años de aplicación de la legislación comunitaria para agricultura de montaña (2000/2222(INI)) y combinado, especialmente ferrocarril/carretera (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090).

#### **25.- TURISMO Y RECREO**

El turismo debe ser considerado un elemento esencial de una política integral de montaña, al ser uno de los componentes principales de aportación de rentas, si bien, es preciso evitar la total dependencia en el desarrollo rural de este sector (Conferencia Internacional sobre Transporte, Turismo y Medio Ambiente, 1991; Villalvilla, coord.. 1992; UNEP/WTO, 2002).

Debe basarse en servicios de calidad y de la disponibilidad a través de la agricultura y la cultura locales (Resolución del Parlamento Europeo de los 25 años de aplicación de la legislación comunitaria para agricultura de montaña (2000/2222(INI)). Para su desarrollo resultan especialmente interesantes y oportunas las orientaciones aportadas, por ejemplo, por la asociación internacional Ecotrans (Red Europea de Información sobre Turismo y Medio Ambiente), que centra su actividad en proporcionar información práctica a los empresarios turísticos, técnicos y gestores, ayuntamientos y otras administraciones públicas, a propósito de experiencias e iniciativas que han encontrado soluciones para evitar o reducir el impacto ecológico y social que puede generar la actividad turística. En este sentido puede resultar especialmente útil la consulta de su Banco de Datos de Iniciativas Positivas, creado en 1995 para incorporar experiencias turísticas modélicas en el ámbito europeo (De Andrés *et al.*, 1995).

Respecto a la relación entre turismo y cultura, véanse las conclusiones de la Cumbre de Bishkek, Papel Temático B.3, “Mountain Tourism and the Conservation of Biological and Cultural Biodiversity”.

El uso de la montaña como espacio recreativo debe regirse por los mismos principios debiendo estudiarse mecanismos compensatorios de la externalidad positiva que suponen estos servicios ambientales.

Y, como declara la Asociación Española Independiente de Agencias de Viaje y Aventura (com. pers.): *“los profesionales del turismo activo en la naturaleza, tienen que ser conscientes del alto grado de responsabilidad que su actividad conlleva, ya que la mayoría de las rutas y programas se desarrollan en áreas de alto valor ecológico y a menudo sin ningún tipo de protección, por ello se debe ser tremendamente respetuoso con esos medios naturales y realizar una labor no exclusivamente comercial sino también divulgativa y de formación, reconociendo especialmente que el conocimiento de esos lugares hará de los clientes sus fervientes defensores”*

## **26.- URBANISMO**

La cohesión de la sociedad en la montaña hace recomendable la integración de residencias secundarias en la vida local (Dictamen de la Sección de la Unión Económica y Monetaria y Cohesión Económica y Social sobre “El futuro de las zonas de montaña en la Unión Europea”, Comité Económico y Social, Comunidades Europeas, ECO/090).

Sin embargo, las premisas del desarrollo sostenible muestran la necesidad de que tanto esto como la integración del turismo en el proceso económico local se efectúe dentro de un contexto de contención y canalización racional, evitando un excesivo uso del suelo para la creación de segundas residencias e infraestructuras turísticas, que deberán estar en equilibrio con las infraestructuras y servicios existentes, sin sobrepasar la capacidad de carga local, utilizando en lo posible el patrimonio arquitectónico y cultural ya existente y en armonía con éste y con la calidad del medio circundante, de tal modo que conserve estrictamente la calidad paisajística original o, en su caso, que la mejore si ésta ha sufrido deterioro por unas u otras razones, y siempre poniendo de relieve y potenciando las particularidades locales en cuanto a cultura y medio ambiente, que hacen única e irrepetible a cada región de montaña.